



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Ricardo Moreira Migon

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão: um campo de disputas

Rio de Janeiro

2011

Ricardo Moreira Migon

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão: um campo de disputas



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Sandra de Sá Carneiro

Coorientadora: Prof.^a Dra. Márcia Pereira Leite

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M636 Migon, Ricardo Moreira.
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão:
um campo de disputas / Ricardo Moreira Migon. – 2011.
90 f.

Orientadora: Sandra de Sá Carneiro.
Coorientadora: Márcia Pereira Leite.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Programa de Aceleração do Crescimento – Teses. 2. Complexo do Alemão
(Rio de Janeiro, RJ) – Teses. 3. Favelas – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 4. Estado –
Teses. 5. Organizações não-governamentais – Teses. 6. Associação de moradores
– Teses. I. Carneiro, Sandra de Sá. II. Leite, Márcia Pereira. III. Universidade
do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV.
Título.

CDU 333.326(815.31)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ricardo Moreira Migon

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão: um campo de disputas

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 02 de março de 2011.

Orientadora:

Prof.^a Dra. Sandra de Sá Carneiro (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Márcia Pereira Leite (coorientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dra. Lia de Mattos Rocha
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof.^a Dra. Lídia Medeiros
Centro Universitário Augusto Motta

Prof. Dr. Pedro Alvim Leite Lopes
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Rio de Janeiro

2011

Pero sabemos que en cualquier campo encontraremos una lucha, cuyas formas específicas habrá que buscar cada vez, entre el recién llegado que trata de romper los cerrojos del derecho de entrada, y el dominante que trata de defender su monopolio y de excluir a la competencia.

Pierre Bourdieu

RESUMO

MIGON, Ricardo Moreira. *O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão: um campo de disputas*. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Nesta dissertação analiso o Programa de Aceleração do Crescimento denominado “PAC das Favelas” (ou “PAC das comunidades”), a partir de um caso empírico, ou seja, da sua execução no Complexo do Alemão no Rio de Janeiro. Compreendo que diversas obras estruturantes do espaço urbano estão sendo executadas no Complexo do Alemão com recursos do PAC, verificando-se assim as ações de ao menos três atores sociais no contexto analisado: Estado, Associações de Moradores e ONG’s locais. Cada um desses “sujeitos coletivos” se utiliza de discursos, estratégias e concepções políticas particulares associadas e construídas em torno do “PAC das favelas”. Nesta medida, procurei analisar comparativamente como esses discursos são construídos e quais as estratégias utilizadas, percebendo os pontos convergentes ou divergentes, no processo de negociação constante. Além disso, procurei verificar se há possibilidade de compatibilização entre o sentido dado a Biopolítica e a participação popular, nesse contexto específico e se o desenho institucional do PAC se aproxima ou não dos ideais participativos expressos no Estatuto das Cidades. O material empírico analisado foi obtido através do privilegiamento do método qualitativo – a partir da observação de reuniões do Comitê Social do PAC e do Comitê de Desenvolvimento Local do Complexo do Alemão –, bem como através de entrevistas com integrantes de Associações de Moradores, ONG’s locais e de agências estatais diretamente envolvidas no Programa. No entanto, sempre que disponíveis, utilizamos também fontes secundárias, particularmente, documentos que expressavam a posição dos diferentes atores envolvidos.

Palavras-chave: PAC. Participação. Estado. Associações de Moradores. ONG’s.

ABSTRACT

MIGON, Ricardo Moreira. *The Growth Acceleration Program (PAC) at Complexo do Alemão: a field of dispute*. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

In this dissertation, I analyze the Growth Acceleration Program (PAC) named “PAC das Favelas” (Slum PAC),” or “PAC das Comunidades” (Community PAC), based on an empirical case, that is, on its execution at Complexo do Alemão, in Rio de Janeiro. I understand that several structural works of urban space are being carried out at Complexo do Alemão with resources from PAC, thus verifying the actions of at least three social actors in the analyzed context: the State, residents' associations, and local NGOs. Each of these “collective subjects” makes use of discourses, strategies, and particular political conceptions associated with and built around the Slum PAC. In this respect, I tried to comparatively analyze how these discourses are constructed and which strategies are used, noticing the converging or divergent points in the constant negotiation process. Additionally, I tried to verify whether there is a possibility of compatibility between the meaning given to biopolitics and popular participation within this specific context, and whether PAC's institutional design is close or not to the participatory ideals expressed in the Statute of Cities. The empirical material analyzed was obtained through the preference of the qualitative method – from the observation of meetings of PAC's Social Committee and Complexo do Alemão's Local Development Committee – as well as through interviews with members of residents' associations, local NGOs, and from state agencies directly involved in the program; however, whenever available, we also used secondary sources, particularly documents that expressed the position of the different actors involved.

Keywords: PAC. Participation. State. Residents' Associations. NGO's.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	07
1	O QUE É O PAC?	12
1.1	O PAC no Complexo do Alemão	16
1.2	Histórico do “PAC das comunidades”	26
1.3	O trabalho técnico-social	33
2	A “COMUNIDADE” DO COMPLEXO DO ALEMÃO	43
3	OS AGENTES SOCIAIS	50
3.1	Os intelectuais orgânicos da favela	56
3.2	As Associações de Moradores	59
3.3	O Estado	63
4	DISPUTAS E CONTROVÉRSIAS	73
4.1	Primeira controvérsia	78
4.2	Segunda controvérsia	79
4.3	Terceira controvérsia	79
4.4	Quarta controvérsia	80
4.5	Quinta controvérsia	81
4.6	Sexta controvérsia	81
4.7	Sétima controvérsia	81
	CONCLUSÃO	84
	REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, ainda durante o período de transição do regime democrático no Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) adquiriu uma feição ideológica bastante crítica que, no que diz respeito à adesão aos ideais democráticos e participativos, foi mantida ao longo das duas décadas seguintes. Podemos dizer que, já no século XXI, em que pese a opinião de muitos de seus críticos, o partido empreendeu uma guinada “à direita” para realizar um ambicioso projeto de poder.

A força ideológica e de massas que o partido havia acumulado ao longo da década de 1980, resultou numa expressiva votação nas eleições de 1988 e 1989 – esta última para presidente da República. Naquele momento, o PT se tornava um partido que “acreditava que uma solução para o país viria da composição de um bloco alternativo forjado na luta de massas e na participação crítica nos processos institucionais”, o que representava, na ocasião, a possibilidade de uma “transformação democrática radical” (SADER, 1998, p.141).

Nas duas décadas seguintes o partido se transformou, afastou-se – segundo seus críticos – de suas bases na sociedade civil e burocratizou-se. Ao chegar ao poder no Executivo Federal não realiza, contudo, a esperada – por muitos – “transformação democrática radical”. Entretanto, após dois mandatos do presidente Lula, e através da recente eleição da presidente Dilma Rousseff, o PT se consolida enquanto força política hegemônica, alicerçado em uma ampla coalizão de centro-esquerda – na qual se destaca o apoio do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). A força dessa coalizão permitiu que o PT mantivesse ao menos uma de suas “bandeiras” principais, a saber: o incentivo à participação crítica da sociedade civil nos processos institucionais. Em outras palavras, o PT, apesar das mudanças que sofreu em sua atuação nos últimos anos, posição classificada por muitos de seus críticos como “pragmática”, manteve sua luta histórica de transformação e democratização do Estado Brasileiro. A tarefa de democratizar o Estado e socializar o poder não foi abandonada, apesar das alianças que fez com as velhas oligarquias que governam o país. Diversas conferências e conselhos deram origem a uma série de leis, dentre elas o Estatuto das Cidades, que induz os agentes públicos a levar em conta as vozes da sociedade civil organizada – e também da “desorganizada” – na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de âmbito federal, executadas em larga medida em parceria com estados e municípios, que acabam sendo induzidos a se abrirem para práticas participativas e democráticas.

O PT, além de outros partidos de esquerda (como o PCdoB) e centro-esquerda, parece ter tido assim um papel importante na formulação de políticas desse novo tipo, na mobilização da sociedade civil, na organização de conselhos e conferências, na capacitação de movimentos sociais, ações essas que resultaram em mudanças institucionais democratizantes e socializantes em políticas públicas nas áreas da saúde, da educação, do desenvolvimento social e urbano, dentre outras.

Neste trabalho, analiso o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no Complexo de favelas do Alemão na cidade do Rio de Janeiro. O objetivo é perceber como se desenrola o processo participativo ao longo do “ciclo de vida” (elaboração, implementação e avaliação) dessa política particular de desenvolvimento econômico, social e urbano, executada em um bairro popular de uma grande metrópole brasileira.

Uma das principais inovações do PAC – ao menos do chamado “PAC das favelas” ou “PAC das comunidades” – é que a liberação dos recursos públicos passa a depender de dois fatores: do andamento das obras e do grau de execução do “trabalho técnico-social” exigido para a fase da obra que está em execução. Nos programas tradicionais, a liberação de recursos dependia apenas do andamento das obras. A institucionalidade do PAC passa a exigir, para além do cumprimento do cronograma das intervenções urbanas, que seja cumprido e executado o cronograma do trabalho “técnico-social” previsto para cada etapa das intervenções. O trabalho técnico-social, nada mais é do que um levantamento de dados socioeconômicos das comunidades beneficiadas pelo programa e representa, além disso, a institucionalização da participação popular nas políticas de desenvolvimento social e urbano. É o instrumento através do qual, teoricamente, a população impactada pela intervenção urbana pode mostrar sua cara e expressar suas demandas. Além de fornecer dados ao Estado e aos agentes sociais envolvidos que seriam capazes de otimizar a eficiência das ações executadas. O trabalho técnico-social, portanto, procura levar para dentro do programa, como variável indispensável, as vozes do público-alvo do programa, ou seja, dos moradores das comunidades afetadas. Esse, pelo menos, era o objetivo inscrito nos diversos documentos analisados sobre a implementação do programa¹.

¹ Os documentos analisados são: os projetos básicos da Prefeitura e do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Estatuto das Cidades, as diretrizes do Ministério das Cidades, o projeto de trabalho técnico-social e os relatórios do trabalho técnico-social propriamente dito, além dos diversos balanços do PAC divulgados pelos Governos Federal e Estadual, a cada quadrimestre.

Como procurarei mostrar ao longo desta dissertação, a institucionalização de práticas democráticas e socializantes em políticas públicas – ao menos essa é uma das conclusões deste estudo de um caso concreto – não garante a democratização das instituições envolvidas, nem a democratização do Estado e muito menos a participação efetiva da sociedade civil. E isso ocorre: em virtude de resistências dos agentes públicos às práticas participativas; ao caráter de “biopolítica” que o PAC assume ao ser implementado no Complexo do Alemão; à “falsificação” do trabalho técnico-social; às dificuldades enfrentadas pelos atores locais para terem acesso a informações transparentes sobre os equipamentos e as ações que seriam efetivamente executadas na localidade; aos interesses político-eleitorais; à cooptação de parte das lideranças dos movimentos sociais, em especial daquelas vinculadas às associações de moradores (interlocutores da sociedade civil privilegiados pelo Estado); à mentalidade autoritária e às práticas violentas adotadas pelos dirigentes das associações de moradores; bem como às próprias dificuldades que as ONG’s locais (a vanguarda intelectual, técnica e democrática no Complexo do Alemão) enfrentam para conseguirem se inserir ativamente nos espaços consultivos e deliberativos e nos processos decisórios.

Como irei discutir e apresentar, para além das já esperadas resistências estatais aos processos participativos – e essa talvez seja a conclusão mais importante – parece que setores retrógrados dentro sociedade civil local, ao trabalharem contra a participação popular efetiva, atuam decisivamente contra a organização social e política da cidadania e na contramão de diversas ações adotadas com o objetivo de transformar os habitantes do Complexo do Alemão em *sujeitos reais de direitos*.

Dessa forma, o PAC no Complexo do Alemão revela que o ideal participativo e democrático, um dos traços ideológicos que o PT conservou após sua chegada ao poder central, encontra fortes resistências não só na estrutura do Estado, mas também na própria sociedade civil, algo inesperado pelos que acreditavam que a participação direta da sociedade civil na vida política seria capaz de resolver boa parte dos problemas brasileiros. Parece que a recuperação da centralidade do Estado na condução da política social e na indução do desenvolvimento – dentro do PT e da coalizão que o sustenta – se sobrepõe pragmática e ideologicamente a qualquer outra concepção da vida social, em particular aos ideais da democracia participativa. A hegemonia dessa visão estatizante, através da qual o governo petista recupera a centralidade do Estado em termos sociais e econômicos, não se constrói, contudo, sem encontrar resistências na vida social. As políticas públicas em geral, e o PAC no Complexo do Alemão em particular, constituem-se em verdadeiros “campos de disputa”, onde são travadas lutas e negociações cotidianas em torno de ideias, valores, símbolos, visões de mundo e interesses.

No Complexo do Alemão, Estado, Associações de Moradores e ONG's locais constituem um “campo de disputa” em torno do programa e das intervenções práticas que acontecem naquela localidade. Esses atores disputam posições de poder e lutam entre si pela representação de interesses dos moradores da região. Este campo apresenta-se ao pesquisador como solo fértil para obtenção de dados e análises. Segundo Bourdieu “los campos se presentan para la aprehensión sincrónica como espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios [...]” (BOURDIEU, 2002, p. 119).

O que emerge destas disputas em termos ideológicos e práticos decorre da estrutura do campo, do capital específico acumulado por cada um dos atores envolvidos no programa, das relações de força entre eles, e de suas respectivas capacidades de convencimento e de formação de consensos e alianças.

La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha o, si usted esprefieren, de La distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores. Esta misma estructura, que se encuentra en la base de las estrategias dirigidas a transformarla, siempre está en juego: las luchas que ocurren en el campo ponen en acción al monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) que es característico del campo considerado, esto es, en definitiva,, La conservación o subversión de La estructura de La distribución del capital específico (BOURDIEU, 2002, p. 120-121).

Boa parte deste trabalho gira em torno da observação e análise desse campo de disputa específico, da análise de sua estrutura, dos atores que o constituem, de suas visões de mundo, suas estratégias de luta, seus discursos e das controvérsias que afloram no cotidiano da política local. É a partir dessa análise que procuro compreender a dinâmica da vida social e política local e realizar, na medida do possível, algumas generalizações. Em primeiro lugar, no entanto, são necessários alguns esclarecimentos a respeito do Programa de Aceleração do Crescimento e de um dos seus desdobramentos, o “PAC das Favelas”.

Dessa forma, no primeiro capítulo faço uma breve apresentação do PAC, apresentando seus objetivos e linhas de atuação. No segundo capítulo, procuro situar a comunidade do Complexo do Alemão, fazendo uma descrição de seu processo de constituição, de suas características e problematizando a própria noção de comunidade. No capítulo três, apresento a perspectiva dos principais agentes sociais envolvidos no campo de disputa da implementação da política pública em questão: as ONG's locais e os intelectuais orgânicos da favela, as associações de moradores e as posições de sua principal liderança; e o Estado, pelo menos em sua face pública, apresentada na relação com a “comunidade” estudada. No último capítulo, apresento e discuto casos e situações concretas através das quais foi possível perceber o

processo de negociação entre os diferentes agentes no campo de disputa em torno da implementação do programa analisado. Finalmente, saliento as principais conclusões deste estudo.

1 O QUE É O PAC?

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um projeto de desenvolvimento econômico-social para o país. Durante o período de redemocratização do país e da posterior consolidação do regime democrático, os governos que se sucederam no poder central e seus respectivos chefes de Estado (José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, e Fernando Henrique Cardoso) foram sistematicamente acusados pela oposição – em particular pelo PT – e por boa parte dos intelectuais brasileiros, de não possuírem um projeto para a nação. No início do seu segundo mandato, o presidente Lula consegue colocar na agenda política a necessidade da formulação de um projeto de desenvolvimento econômico-social capaz de produzir crescimento econômico com distribuição de renda. Em relação ao projeto desenvolvimentista do governo militar, que na década de 1970 havia produzido o chamado “milagre econômico”, o PAC apresenta uma diferença fundamental. Enquanto o Ministro da Fazenda (entre 1967 e 1974) Delfim Neto propugnava a necessidade de fazer a economia (ou, como ele próprio dizia, o “bolo”) crescer primeiro, para depois dividir a renda, o PAC, por outro lado, procura aliar crescimento econômico com distribuição de renda, colocando em prática antigas teses do pensamento econômico brasileiro que sempre sustentaram a importância do fortalecimento do mercado interno como fator de sustentação do crescimento e de superação da dependência externa². Contudo, talvez o maior mérito do presidente da república tenha sido colocar na agenda temas aos quais o Estado brasileiro havia abdicado de procurar soluções nas décadas anteriores: o déficit habitacional, as carências de infraestrutura urbana, a geração de emprego e renda para a população mais pobre, os gargalos no setor de transportes, as deficiências dos portos, a falta de saneamento básico e o problema das favelas, entre outros. Quando digo que esse foi um mérito do presidente refiro-me ao seu extraordinário *poder de agenda*, expressão esta consagrada na ciência política brasileira através de diversos autores que tratam das relações entre os poderes, principalmente daquelas entre o poder executivo e o legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2007, 2008; SANTOS, 2001; PEREIRA e MULLER, 2002; FIGUEIREDO, 2004; AMORIM NETO, 2006; ALMEIDA e SANTOS, 2008). O *poder de*

²Entre outros defensores da tese do mercado interno forte destaca-se Celso Furtado, economista ao qual o presidente Lula sempre se referiu e a quem foi visitar após sua vitória nas eleições presidenciais de 2002. Outro defensor da tese do mercado interno forte é Paul Singer, economista ligado ao PT, com trabalhos sobre desenvolvimento local e empreendedorismo.

agenda do presidente é capacidade que ele tem de colocar determinadas questões de seu interesse na pauta do legislativo e de aprovar os projetos de lei e as medidas provisórias que encaminha.

Todos esses trabalhos, apesar de algumas diferenças, apontam que, no caso brasileiro, os poderes executivo e legislativo passam a funcionar, depois de 1988, como se houvesse uma fusão entre eles. Ao invés do conflito, o que se observa no pós-1988 é o incremento da cooperação entre os poderes. O Presidente da República conta com meios para induzir os parlamentares à cooperação, entre elas o poder de veto sobre as emendas orçamentárias dos parlamentares individuais. Se o parlamentar não vota de acordo com os interesses do presidente da república ele pode impedir que este parlamentar receba verbas para executar seus projetos individuais. Além disso, no contexto da Câmara dos Deputados, a centralização decisória nos líderes partidários retira relevância política dos parlamentares individuais, que são obrigados a seguir os líderes nas votações, algo que confere aos partidos uma robustez antes não verificada. Nesse cenário, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente, o que garante a governabilidade e a aprovação das políticas públicas propostas pelo Executivo.

Ao que tudo indica é justamente este *poder de agenda* do presidente que explica a rapidez com que foi aprovado o PAC e, mais ainda, a aceitação pelo legislativo de um projeto que procura recuperar a centralidade do Estado na resolução dos problemas sociais e na indução do desenvolvimento econômico, apesar da oposição exercida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelos Democratas (DEM).

De acordo com o segundo relatório do PAC:

O PAC é um programa de desenvolvimento que visa promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover os obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. O PAC depende da participação do Executivo, Legislativo, dos trabalhadores e dos empresários.³

Além disso, é entendido como um novo modelo de planejamento, gestão e realização do investimento público. Segundo o documento, o programa tem ainda como meta articular projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo do crescimento da economia. Para isso, definem-se prioridades e metas, monitora-se a execução dos empreendimentos e prestam-se contas a cada quadrimestre.

O documento previa ainda que as ações e obras do PAC gerariam empregos que garantiriam renda e consumo para milhares de trabalhadores e suas famílias. Nesta medida, ao

³ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/2o-balanco> Acesso em: 7 jan. 2010.

lado de outros programas sociais, como o Bolsa Família, e da futura exploração da camada pré-sal, o PAC seria um instrumento estratégico de inclusão social e de promoção do desenvolvimento.

De acordo com o Balanço dos primeiros dois anos do PAC⁴, incentivos fiscais e financeiros para os investimentos residenciais (habitação para famílias de baixa renda) estavam sendo formulados. Segundo o documento, essas medidas mostravam que o Estado utilizaria todos os instrumentos disponíveis para manter o ritmo dos investimentos.

O ponto central da minha discussão neste estudo seria mostrar como, de certa maneira, os planos de investimento social do governo central, alocados no corpo do PAC, não foram ainda “tirados do papel” –ou seja, postos em prática –e discutir quais foram ou têm sido os principais entraves nesse processo.

É interessante para o governo federal – em virtude da sua vontade de realização, de seus interesses político-eleitorais e da necessidade perseguida por todo governante de obter aprovação por parte da opinião pública –que o PAC seja um sucesso. Portanto, de um lado, temos o governo federal desejoso de que seu projeto de desenvolvimento seja eficaz e consiga atingir os fins a que se propõe e, por outro, as dificuldades enfrentadas no cotidiano junto às comunidades para que os objetivos almejados sejam alcançados.

Por outro lado, em relação ao tema deste trabalho – que é o PAC nas favelas – cabe dizer que a partir do Estatuto das Cidades definiu-se que as populações atingidas por projetos de desenvolvimento urbano, precisavam ser ouvidas ao longo do “ciclo de vida” (formulação, execução e avaliação) da política pública, na medida em que isso implicava na própria garantia da construção da cidadania. A questão central na construção de meu objeto de pesquisa tem a ver com dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, meu duplo papel profissional me permitiu acompanhar de perto a implementação de uma política pública com as mesmas características do PAC em uma determinada localidade, a Cidade de Deus, o que discuti em minha monografia de final de curso de Ciências Sociais; em segundo lugar, a partir desse primeiro estudo e dada a necessidade e o aguçamento intelectual que esse primeiro estudo me proporcionou, resolvi investir no acompanhamento de outra localidade.

Mas as perguntas que orientaram este estudo seriam: em que medida é possível compatibilizar os interesses governistas – que desejam rapidez, cumprimento de cronogramas, realização de investimentos em obras concretas – com os interesses da sociedade civil –que deseja

⁴ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-2-anos/parte-1-apresentacao-quadro-macroeconomico-medidas-institucionais-gestao-do-pac-e-investimentos-em-infraestrutura>> Acesso em: 7 jan. 2010.

expressar suas demandas, apontar prioridades, participar dos processos decisórios? Será que a própria ideia da construção de cidadania acaba por se constituir em obstáculo aos interesses governistas? Em que medida, na prática, a cidadania se constitui como um empecilho aos interesses dos governos? Como se constrói o campo de negociação entre os diversos atores sociais envolvidos na disputa do controle e implementação do programa em pauta? Como se estabelecem as relações sociais entre estes diferentes atores sociais?

Aqui, analiso o PAC no período compreendido entre 2007 e 2010. Nessa fase estavam previstos investimentos de R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura, sendo que desses, R\$ 170,8 bilhões estavam previstos para serem investidos em infraestrutura social⁵.

Devo desde já esclarecer que não me interessa avaliar se o PAC efetivamente representa a retomada do papel do Estado, muito menos em que nível se encontra a execução orçamentária do programa. Existem dados, embora eu não vá discuti-los, que indicam que, embora o PAC represente um processo de retomada do papel do Estado, não pode ser atribuído a ele a guinada observada nas taxas de crescimento do PIB e de investimento, já que a conjuntura internacional teria favorecido, em muito, a elevação das taxas de crescimento do PIB⁶.

Meu interesse foi observar como se desenrola o processo participativo em um caso específico, ou seja, minha intenção foi verificar se a sociedade civil, ou melhor, se determinadas “comunidades” beneficiadas participam efetivamente do “ciclo de vida” do programa, e se têm voz ativa ao longo do processo decisório, tal como estava previsto nos relatórios iniciais.

É necessário, portanto, estudar – em situação – a execução do programa em processo. Com esse objetivo, analiso neste trabalho o PAC no Complexo de favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, onde está sendo executado um desdobramento do programa nomeado pelo discurso oficial como “PAC das Favelas” ou “PAC das Comunidades”.

Considero que políticas públicas voltadas para as classes subalternas podem ser vistas, nos termos de Foucault, como *biopolíticas*. Por isso, gostaria de destacar que o emprego desse conceito foi fundamental na compreensão do objeto em pauta. Particularmente, nos significados que o programa assume nas favelas cariocas, em especial no Complexo do Alemão. Quero dizer com isso que o PAC das favelas representa um esforço do Estado para gerir populações.

No caso, o Complexo de favelas do Alemão, segundo entrevistas que realizei e notícias veiculadas na imprensa, foi “selecionado” para ter o programa implementado em virtude do

⁵DIEESE.PAC–ProgramadeAceleraçãodoCrescimento.VersãoresumidaGoverno.Janeirode2007.

⁶Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/observador.php>> Acesso em: 7 mar. 2010

local se constituir como o “Quartel General” do Comando Vermelho na Cidade do Rio de Janeiro.

Todo o programa está servindo como uma preparação para a instalação, em futuro próximo, de uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), que irá devolver ao Estado o monopólio do uso da força sobre o território⁷. A *biopolítica*, através do PAC, procura resolver por meio de técnicas racionalizadas o problema da cidade e a questão da criminalidade na cidade do Rio de Janeiro. O Estado, ao fazer uso das *tecnologias do governamental* (estatísticas, censos, trabalho técnico-social etc.), atua sobre a população-alvo do programa segundo uma lógica perversa que determina quem “vai fazer viver e quem irá deixar morrer” (FOUCAULT, 2002). O processo de escolha e identificação da população beneficiada pelo PAC das favelas foi pautado por critérios de segurança pública, como ficará claro ao longo deste trabalho.

O caráter de *biopolítica* do PAC representa mais uma dificuldade para a efetiva participação da sociedade civil. O Estado usa o PAC para, entre outros objetivos, controlar as populações-alvo do programa. Segundo Venna Das e Deborah Poole, o estudo das margens da sociedade – no nosso caso as favelas – permite-nos compreender “as tecnologias específicas de poder através das quais os estados buscam manejar e pacificar estas populações, tanto através da força quanto através da pedagogia da conversão, com o objetivo de transformar estes “sujeitos rebeldes” em sujeitos legais do Estado” (DAS; POOLE, 2008). Nesse sentido, me parece que o PAC e as UPP’s podem ser entendidos como tecnologias e pedagogias da conversão. Temos aqui solo fértil para o aparecimento de controvérsias e disputas entre os atores envolvidos no PAC no Complexo do Alemão.

1.1 O PAC no Complexo do Alemão

As obras do PAC (2007/2010), na cidade do Rio de Janeiro, chegaram à cifra de R\$1,14 bilhão (R\$ 838,4 milhões em recursos federais) e atingiram grandes complexos (Alemão, Manguinhos e Borel); favelas de grande porte ou visibilidade vizinhas de áreas nobres da cidade (Rocinha e Pavão/Pavãozinho) e ainda comunidades de menor porte tais como Vila Rica de Irajá (Acari),

⁷Em novembro de 2010, as Forças de Segurança retomaram o controle dos territórios dos Complexos da Penha e do Alemão, devolvendo ao Estado o monopólio do uso legítimo da força física naquela região da cidade do Rio de Janeiro. A UPP está prevista para ser inaugurada no segundo semestre de 2010 e deverá contar com um efetivo de cerca de dois mil homens.

Morro do Turano, Parque João Paulo II e Parque JK (Andaraí)⁸. Os investimentos do PAC no Complexo do Alemão, segundo diversas fontes, que informam números divergentes, situam-se entre 500 e 827 milhões de reais⁹.

No complexo, já foram entregues 728 unidades habitacionais, o Colégio Estadual Jornalista Tim Lopes, um centro de educação tecnológica e profissionalizante, o Complexo de Atendimento à Saúde com uma Unidade de Pronto-Atendimento 24 horas e obras de infraestrutura na comunidade.¹⁰

O Estado também inaugurou, em 2009, um Centro de Educação Tecnológica e Profissionalizante (CETEP), uma área esportiva e de lazer e um Centro de Geração de Renda no local. Nos próximos anos, está prevista a inauguração de mais obras do Programa de Aceleração do Crescimento. Além a implantação completa da rede de água, esgoto e drenagem, está prevista a construção de mais de três mil unidades habitacionais. O PAC prevê ainda a reforma de cerca de cinco mil casas, regularização fundiária de todos os imóveis do Complexo do Alemão e implantação de equipamentos comunitários, escolas, creches, centro comercial, posto policial, agência dos correios e salas para capacitação profissional. E, ainda, a recuperação total do Parque da Serra da Misericórdia. Uma das obras mais emblemáticas do PAC no Complexo do Alemão é o teleférico, que está em fase de testes e foi inaugurado em dezembro de 2010 pelo presidente Lula, embora não tenha começado a operar. O projeto é considerado pelo Governo do Estado como fundamental para a urbanização da “comunidade” do Complexo do Alemão e deve entrar em operação a partir de janeiro de 2011. Segundo o governo do Estado, o projeto vai ajudar a assegurar o pleno direito de locomoção dos cidadãos, resgatar a cidadania das pessoas e garantir o direito de ir e vir dos moradores da “comunidade”.

Segundo o depoimento de um representante da ONG local Verdejar¹¹, o projeto de um equipamento similar ao teleférico já havia sido protocolado pelas ONG’s locais na prefeitura. Na época, já existia uma mobilização de entidades locais para a construção de um projeto de desenvolvimento local. O que ocorre é que os Governos Federal, Estadual e Municipal capitalizaram para si a concepção do teleférico, sem dar crédito aos movimentos sociais da região.

⁸ Jornal *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 dez. 2008.

⁹ Segundo dados do IPEA, os recursos do PAC no Complexo chegam a R\$ 827.721.089,17.

¹⁰ O Imparcial, *online*, 3 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.oimparcialonline.com.br/noticias.php?id=58625>> Acesso em: 9 nov. 2010.

¹¹ Como reza a tradição antropológica, optei, algumas vezes, por não revelar os nomes dos entrevistados com o objetivo de preservá-los. Em alguns casos, o compromisso assumido de não revelar a identidade do informante, foi a condição para a realização da entrevista.

R: Então vocês já tinham um projeto de Desenvolvimento Local?

E: Não, havia uma mobilização para a construção de um projeto de Desenvolvimento Local. Mas em 2001, nós entregamos na prefeitura, fizemos uma cerimônia na Lona Cultural de Vista Alegre, foi entregue a Carta da Serra da Misericórdia, com 27 propostas, inclusive a maioria das intervenções que estão acontecendo agora já estavam nessa Carta.

R: É mesmo?

E: A maioria, inclusive até posso te arrumar este documento depois. E antes de 2001, em 2000, o Verdejar protocolou uma proposta de Parque Ecológico aqui, com teleférico.

R: (Surpreso) É mesmo cara? (risos)

E: Teleférico, movido por energia eólica..., aí a gente protocolou o documento, solicitando isso, mas isso, dentro da área da pedreira. A ideia era fazer não exatamente um teleférico e sim um (dúvida)...

R: Plano inclinado?

E: Não, acho que era Veículo leve sobre trilhos, VLT, um que tem em Curitiba, não é VLT?

R: Sim.

E: É que o cara que fundou o Verdejar morou em Curitiba, então trouxe esta ideia, que era mais barata que o teleférico, só que essas coisas morreram, a gente acabou não tendo perna pra tocar essas coisas, porque a gente tentava, tentava, tentava, não abria, não abria, não abria, e aí a vida você sabe como é que é, né!!! (Entrevista realizada em outubro de 2009)

Contudo, é preciso lembrar que a inspiração desse teleférico, proposta pelo governo, é um equipamento similar que existe na cidade de Medellín, na Colômbia, o que parece indicar a existência de critérios ancorados em questões de segurança pública ao longo do “ciclo de vida” do PAC no Complexo do Alemão. Nesse caso em particular, esse critério foi utilizado pelos governos ainda na fase de formulação do “PAC das comunidades”. Além disso, o teleférico nunca foi considerado prioritário pelos moradores, até por que consome 32% de todo o orçamento do projeto. Segundo entrevistas que realizei com moradores da “comunidade”, ativistas e lideranças locais, a escolha das “comunidades” beneficiadas pelo PAC das favelas, entre elas o Complexo do Alemão, bem como dos equipamentos a serem construídos e das

intervenções a serem realizadas, foi feita “de cima pra baixo”, ou seja, sem consulta aos moradores. O seguinte trecho de uma destas entrevistas ilustra e confirma esse fato.

R: E nesse momento [ano de 2007, quando começou a ser ventilada a possibilidade da realização de intervenções em favelas no Rio de Janeiro] vocês já estavam buscando espaços nas reuniões em que se discutia o PAC.

I: Não, ainda não estou nesse momento da ida às reuniões. Ainda não. Mas nesse momento se abre a possibilidade da execução de intervenções em outras comunidades. Quando começo a ir nas reuniões, os territórios onde haveriam as intervenções do PAC já estavam definidos.

R: Então podemos dizer que a escolha dos territórios que seriam objeto de intervenção do PAC – Manguinhos, Rocinha e Complexo do Alemão – foi feita “de cima pra baixo”?

I: De cima pra baixo. De cima pra baixo. Aí sim, uma vez aceita a ideia, não vai se fazer a mesma coisa que o favela-bairro, vai se fazer uma coisa original. Então, na verdade a gente está misturando um pouco fatos e análise.

R: Tudo bem, vai em frente.

I: Então [o governo do Estado] foi buscar exemplos de intervenções em favelas bem-sucedidas. Aí, nesse momento, vamos fazer em favela, vamos fazer em favela, vamos fazer em favela, nesse burburinho de discussões sobre projetos urbanísticos bem-sucedidos surgiu a história de Medellín. Característica de Medellín no Rio de Janeiro: Complexo do Alemão.

R: Pera aí, você diz semelhança entre Medellín e Complexo do Alemão o fato da violência e do tráfico de drogas?

I: [com ênfase] Do ponto de vista governamental.

R: Aquela ideia do teleférico, onde as estações formam novas centralidades nas quais o Estado coloca à disposição da população local diversos serviços públicos...

I: Isso também, o problema é que Medellín tem todo um lado nefasto que não é tratado nem divulgado. Lá se exterminou uma grande parcela da população. Foi brabo.

R: Mas aqui está acontecendo isso?

I: Por enquanto não, mas há uma apreensão muito grande com relação a isso, sobretudo a partir de agora em 2010, até em virtude dessas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's). Hoje mesmo no Globo saiu uma notícia dizendo que até o ano que vem as UPP's serão levadas pra 43 favelas. Saiu hoje no Globo.

R: Então a gente pode dizer que a questão da violência foi uma temática central na escolha do Complexo do Alemão para ser objeto das intervenções do PAC?

I: Foi, foi. Foi baseado no modelo de Medellín. Por exemplo, esta ideia deste tipo de teleférico em favela só tem uma no mundo (Medellín). Depois é que descobri que na Venezuela, em favela de Caracas também tem. (Entrevista com ativista local realizada em outubro de 2009).

É importante dizer que a apreensão dos moradores e dos ativistas locais¹² em relação à ação concreta das forças de segurança no Complexo acabou se transformando num sentimento de surpresa. A esperada matança que era aguardada pela “comunidade” não se confirmou quando da retomada do território pelo Estado, ocorrida em novembro e dezembro de 2010. O Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia, instituição que une diversas entidades comunitárias locais publicou uma nota pública em 30 de novembro de 2010 onde afirma a necessidade da formulação de uma agenda propositiva para a resolução das demandas socioambientais da localidade, ao mesmo tempo em que demonstra sua satisfação pela forma como foi feita a ocupação do território pelas forças de segurança, privilegiando a inteligência ao invés da repressão truculenta:

Por outro lado, apesar dos casos de posturas inadequadas de alguns policiais, é importante destacar que as ações dos últimos dias divergem daquilo que se viu nas últimas duas décadas no que diz respeito à ação policial, ao menos nas favelas do Alemão. É notável que a inteligência foi privilegiada em detrimento da repressão desmedida. Se há relatos de abusos, muitos são também os relatos que reconhecem uma postura por parte dos policiais da maneira que se espera deles: com respeito aos direitos dos cidadãos. Não cabe elogiar aquilo que, na verdade, é a conduta correta das forças que representam o estado, mas é forçoso destacá-la uma vez que historicamente não foi esta a realidade experimentada pela comunidade¹³.

Isso, contudo, não altera o fato de que o critério “segurança pública” parece ter sido o que prevaleceu no processo de escolha das comunidades beneficiadas pelo “PAC das comunidades”. Entendo que talvez o maior problema da utilização desse critério seja a possibilidade de criminalizar os moradores de áreas de favela, ou seja, “culpar a vítima”. A violência e o tráfico de drogas são questões que precisam ser enfrentadas pelo poder público e a retomada do monopólio do uso da força pelo Estado no Complexo do Alemão, através de ações que privilegiaram a inteligência em detrimento da repressão truculenta e com respeito aos direitos humanos, é algo que precisa ser comemorado por todos. O que não se pode é correr o risco de

¹²O conceito de ativista local é trabalhado capítulo 4 desta dissertação.

¹³Nota pública de instituições comunitárias atuantes no Complexo do Alemão de 30 nov. 2010. Disponível em: <http://raizesemmovimento.blogspot.com/> Acesso em: 2 dez. 2010.

esvaziar o debate em torno dos problemas socioeconômicos enfrentados por moradores de áreas de favela e muito menos reduzir o debate à questão da segurança pública, como, aliás, afirmam as próprias entidades que formam o Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia:

Reconhecer o quão significativo é a ocupação do estado em áreas que antes eram dominadas por grupos ligados ao varejo de drogas não pode significar uma interpretação equivocada do contexto de violência e ilegalidade da cidade. Resumir a política de segurança pública a esta ocupação militar ou mesmo creditar às ações dos últimos dias uma triunfal “derrubada do tráfico” – o midiático dia “D” – apenas contribui para a criminalização das áreas de favelas e esvaziamento do debate. Essa interpretação pode gerar uma superficial e limitada cortina de fumaça sobre as causas reais que levaram a esta grave situação assim como camuflar as razões históricas que levaram ao abandono deste território e de sua população que vive há décadas em precárias condições de vida, e sem acesso a direitos elementares. Consideramos que para além das manchetes sensacionalistas que buscam induzir a sociedade e, principalmente, os moradores que vivem nas favelas cariocas a crerem que com a ação militar do Alemão o problema estaria superado e que nossa cidade estaria livre do crime de maneira definitiva, é preciso fazer uma análise profunda para comprovar que isto não se sustenta. A ação de combate ao varejo de drogas tem seus méritos, no entanto, não se pode associar toda a violência que assola a cidade apenas ao território das favelas dominadas pelo tráfico. Diversas variáveis interferem nesse contexto, muitas delas de amplo conhecimento da população e das autoridades públicas: **corrupção policial, tráfico de armas, narcotráfico internacional, fortalecimento dos grupos milicianos, desigualdades sociais, ausência do Estado em grande parte da cidade**, entre outras. É preciso, portanto, ressaltar os avanços presentes nos fatos dos últimos dias sem deixar de apontar as muitas frentes onde ainda precisamos atuar¹⁴.

Segundo Ruth Jurberg, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o teleférico do Complexo do Alemão baseou-se no modelo da cidade de Medellín, na Colômbia:

Todo o projeto é inspirado no modelo da cidade de Medellín, na Colômbia, onde os teleféricos funcionam desde 2004 ligando a periferia ao centro da cidade. Normalmente os teleféricos são usados em estações de esqui, ou para turismo, não como meio de transporte, como são os de Medellín. Por isso será necessário um período de adaptação¹⁵.

A apreensão dos moradores, ativistas e lideranças do Complexo do Alemão com relação ao momento em que as forças de segurança resolvessem “invadir” as favelas da região era algo, portanto, perfeitamente justificável. A política de segurança de Medellín, exaltada por diversas autoridades, principalmente pelo governador Sérgio Cabral, por ter conseguido reduzir drasticamente os índices de criminalidade numa cidade até então dominada por cartéis de drogas,

¹⁴Nota pública de instituições comunitárias atuantes no Complexo do Alemão de 30 nov. 2010. Disponível em <http://raizesemmovimento.blogspot.com/>Acesso em: 2 dez. 2010 (grifo nosso).

¹⁵Disponível em: <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/home/index.php>Acesso em: 11 jan. 2010.

apresentava uma outra faceta pouco comentada pela grande mídia e por estas mesmas autoridades. O “lado nefasto” daquela política havia sido o extermínio de moradores de favela que tinham ligações com o crime organizado. Além disso, não podemos esquecer que a última grande operação realizada pelas forças de segurança no Complexo do Alemão, ocorrida em meados de 2007, tinha deixado marcas naquela população e um saldo de dezenas de mortos¹⁶.

Por outro lado, a construção do teleférico é justificada pelas autoridades como importante fator de garantia de direitos civis – em especial o direito de ir e vir – aos moradores da região. O teleférico contará com 152 gôndolas com capacidade para 10 pessoas, sendo 8 sentadas e 2 em pé. A viagem de pouco mais de 2 km, que costuma ser feita em até 1 hora e meia a pé, vai durar cerca de 20 minutos. O projeto prevê que 60 jovens moradores da região irão trabalhar como monitores nas estações, ajudando os passageiros a embarcar nas gôndolas. Serão selecionados jovens estudantes a partir de 16anos, preferencialmente até 24, e que tenham participado do projeto do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). A faixa etária destes futuros monitores reforça ainda mais a tese de que o critério “segurança pública” pauta a grande maioria das ações do PAC no Complexo do Alemão. Sabe-se da vulnerabilidade dos jovens nessa faixa etária e do risco de serem cooptados por grupos criminosos e/ou serem vítimas de homicídios por arma de fogo. Algumas entidades que atuam no Complexo do Alemão acreditam, contudo, que seria importante ampliar essa faixa etária para baixo, já que na região os jovens se encontrariam em situação de vulnerabilidade social já a partir dos doze anos de idade.

Uma moradora revela que o transporte (através do teleférico) não vai conseguir atender à demanda dos habitantes. “Pode ajudar para quem mora no alto do morro, mas quem mora nas partes baixas vai continuar usando os mesmos meios de transporte: mototáxi e kombi”, afirma.

O percurso terá seis estações: começando na Fazendinha, passará por Itararé/Alvorada, Morro do Alemão, Morro da Baiana, Morro do Adeus e chegará à estação de trem de Bonsucesso. A população do Alemão vai participar da escolha dos nomes das estações, assim como da construção de mosaicos que vão enfeitá-las, num projeto do artista plástico Valmir Vale. Morador de Vigário Geral, Vale vai capacitar os jovens para a produção artística¹⁷.

¹⁶Naquela operação a polícia foi acusada por moradores e por parte da imprensa de entrar no Complexo do Alemão para matar, o que foi negado pelo Secretário de Segurança José Mariano Beltrame. O saldo deixado foi de cerca de 20 supostos traficantes mortos, um policial ferido e 6 moradores atingidos por “balas perdidas”. Disponível em: <http://rizzolot.wordpress.com/2007/06/29/secretario-nega-excessos-da-policia-no-complexo-do-alemão/> Acesso em: 6 jan. 2011.

¹⁷Disponível em: <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/home/index.php> Acesso em: 11 jan. 2010.

Um dos principais problemas enfrentados pelo PAC no Complexo do Alemão e nas demais favelas atingidas pelo programa diz respeito à questão das realocações e remoções de famílias que vivem em localidades onde são realizadas as obras. A revista *Caros Amigos* fez uma matéria sobre o assunto que ajuda a ilustrar essa problemática:

Por outro lado, apesar do largo apoio às obras [segundo os jornalistas responsáveis pela matéria, dos cem moradores entrevistados nos Complexo do Alemão, 81 se disseram a favor e 19 contra as obras], os moradores dos três conjuntos habitacionais (Alemão, Rocinha e Manguinhos) fizeram uma série de críticas à maneira como as intervenções estão sendo tocadas. As principais reclamações são com relação às constantes e prolongadas quedas de energia elétrica – há quem tenha ficado até cinco dias sem luz, falta de água e os famigerados despejos. Esses, conduzidos pelo governo estadual, seguem a velha lógica da pressão psicológica. “Diarreia, alterações na pressão arterial, distúrbios psiquiátricos, descontrole emocional e até suicídio” são as consequências identificadas por Wagner Souza, agente de saúde que atua na região pelo Programa de Saúde da Família. Vários moradores comentaram o despreparo para lidar com as pessoas que precisam ser remanejadas de suas casas. Essa função está a cargo da Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro (EMOP), cujo objetivo é abrir o caminho para os tratores do Consórcio Rio Melhor, composto por Odebrecht, OAS e Delta. O presidente da EMOP, Ícaro Moreno Júnior, declarou: “Agimos de forma extremamente democrática, num trabalho de convencimento feito por equipes especializadas de Diagnóstico Social, para obter a compreensão da população atingida” “O morador está sendo tratado como um estorvo”, disse D. Emília, uma pequena comerciante. Sua venda está há 19 anos na metade da Av. Central, no Morro do Alemão. Ela disse que o valor do ponto não está sendo considerado. Seu imóvel, de pé, contrasta com os restos das casas derrubadas para o alargamento da via. “Não estou com pressa”, diz ela, mal conseguindo disfarçar o incômodo com a pressão para que saia. Ela também opinou a respeito das intervenções, discordando da prioridade definida pelo governo. “Devia jogar o dinheiro do teleférico nos hospitais. Outro dia no Getúlio Vargas (hospital de referência mais próximo) não tinha nem seringa pra dar injeção”. A essa crítica se somam outras, como a de David da Silva, que também criticou a prioridade dada ao teleférico. David, que é um dos coordenadores do Instituto Raízes em Movimento, organização fundada e dirigida por pesquisadores que vivem no Alemão e que atua há dez anos na região, comentou que um belo dia acordou com uma retroescavadeira na sua porta. Estava demolindo uma casa vizinha e levantou enorme quantidade de poeira, prejudicando a filha, que sofre de problemas respiratórios. “Tinham que ter avisado com antecedência”, ponderou¹⁸.

Em março de 2010, ou seja, ano e mes do prazo previsto no cronograma, pouco menos da metade das obras – o correspondente a 48% – ainda não havia sido entregue. Segundo o Ministério das Cidades, o principal entrave para a realização das obras foram as desapropriações de casas, que exigiram a realocação de 2.000 famílias do complexo. Agora, como esse processo já foi superado (segundo o Ministério), a previsão é de que as obras entrem num ritmo mais acelerado.

De acordo com Ícaro Moreno, presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado (EMOP), responsável pelo gerenciamento das obras do PAC no Alemão, faltava entregar, em

¹⁸ Revista *Caros Amigos*, fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.pactopelacidania.org.br/index.php/artigos/205-esperanca-medo-e-criticas>. Acesso em: 19 mar. 2010.

março de 2010, mais de 500 unidades habitacionais, uma escola, um complexo esportivo e o teleférico. Ainda segundo o presidente da EMOP: “As obras terminam em dezembro [de 2010]. Nós estamos dentro do cronograma. **As dificuldades nossas foram justamente as realocações por causa do teleférico. Já fizemos 95% das realocações** e agora vamos continuar trabalhando”¹⁹.

Através da declaração do presidente da EMOP fica evidente a preocupação com o cumprimento do cronograma das obras. A mesma preocupação aparece quando o Ministério das Cidades aponta a superação de um entrave para a execução das obras dentro dos prazos previstos: as remoções de famílias de áreas por onde passariam as intervenções urbanísticas. No Complexo do Alemão foram removidas cerca de 2 mil famílias.

O cumprimento do cronograma de obras é uma prioridade das agências governamentais por diversas razões: a eficácia do programa, a fiscalização da imprensa, os interesses político-eleitorais, etc. Um dos principais motivos da pressão dos governos pelo cumprimento dos cronogramas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece, dentre outras determinações, a execução total das obras em andamento, impedindo a realização de novos investimentos sem que aqueles que estão em andamento sejam concluídos.

O que é fundamental para os fins deste trabalho é que, como irei mostrar, a pressão dos órgãos públicos e privados – no caso o Consórcio Rio Melhor – que recebe os recursos segundo o cumprimento de determinadas etapas das obras – e a obsessão pelo cumprimento de metas previstas nos cronogramas de obras, acaba criando outro tipo de entrave – um entrave à efetiva participação popular e ao atendimento de demandas dos moradores – ao impactarem negativamente na qualidade do trabalho técnico-social e, principalmente, por colocarem em segundo plano o diálogo com a sociedade local.

É evidente que o diálogo entre o poder público, as empresas privadas e a sociedade civil local é feito em fóruns coletivos e se constitui através de processos consultivos, deliberativos e decisórios, que levam tempo. O tempo da ação política é diferente do tempo requerido por esses debates e as vozes das “comunidades” beneficiadas pelo programa muitas vezes não se alinham aos discursos e interesses do Estado e das empresas executoras das obras. No debate surgem controvérsias e prioridades que divergem daquelas estabelecidas pelos órgãos de Estado. A acomodação desses conflitos leva tempo, o que teoricamente provocaria o atraso nas obras, não

¹⁹Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/04/06/lula-inaugura-obras-do-pac-no-complexo-do-alemao-metade-ainda-aguarda-conclusao.jhtm>. Acesso em: 6 abr. 2010 (grifo nosso).

fossem alguns artifícios utilizados pelos governos e grupos políticos ligados a ele, entre as quais, o uso da violência e ao falseamento do trabalho técnico-social.

No Complexo do Alemão essas disputas surgem muito mais em função das posições assumidas por ativistas vinculados às ONG's locais do que à ação ou ao discurso das lideranças ligadas às associações de moradores. Estas últimas encontram-se alinhadas com o governo e o partido (PMDB) do governador Sérgio Cabral e, ao invés de assumirem posições críticas, procuram agilizar os processos, trabalhando muito mais em favor dos interesses governamentais dos que dos interesses das “comunidades” que deveriam representar.

Um exemplo radical dessa postura por parte das associações de moradores é o caso de um líder comunitário, um dos mais importantes presidentes de associações de moradores da região, que constituiu um bando armado e, se dizendo portador do apoio dos traficantes que dominavam a região, compareceu a uma das localidades onde os moradores não queriam deixar suas casas antes de obterem garantias concretas do governo do Estado de que seriam realocadas em unidades habitacionais previstas pelo PAC, e intimidou os moradores, dizendo que estavam atrasando as obras e que deveriam se retirar imediatamente, pois estariam prejudicando o restante da comunidade. Esse fato criou um conflito entre as associações de moradores, principalmente entre esse presidente e as ONG's locais, que valorizam o diálogo a mobilização da sociedade civil e, ao invés de adotarem práticas violentas e subservientes em relação a interesses que não são necessariamente os da “comunidade” local, pautam suas ações pela ideia da construção de “sujeitos reais de direitos”²⁰. Esse conflito foi solucionado através do desmascaramento desse presidente de associação, principalmente por não haver sido confirmado o alegado apoio que teria dos traficantes de drogas.

O PAC, além das obras e das intervenções no território, também realiza ações de geração de emprego e renda nas comunidades beneficiadas pelo programa. Conforme já foi dito, o PAC pretende ser um projeto de desenvolvimento socioeconômico com distribuição de renda. Nesse sentido, as empresas que realizam as obras são orientadas a contratarem mão-de-obra preferencialmente local. Contratar mão-de-obra local é, portanto, uma diretriz importante do programa, já que gera renda para a “comunidade beneficiada”, fortalece o mercado interno dessas regiões e, teoricamente, eleva o nível e a qualidade de vida da população-alvo.

No Complexo do Alemão, a contratação de mão-de-obra para os projetos de construção civil ficou a cargo, por determinação do governo do Estado, de um dos presidentes de

²⁰Essa informação foi obtida através do relato de vários habitantes do Complexo do Alemão com os quais conversei. Reservo a eles o direito de permanecerem no anonimato, por razões óbvias.

associações de moradores, o mesmo que ameaçou as famílias que não queriam se retirar de suas casas para dar passagem às obras.

Segundo diversos relatos que obtive, esse presidente, para contratar um empregado para as obras do PAC, exigia que o primeiro salário fosse pago diretamente a ele. Além disso, com medo de ser denunciado pelos moradores, ao invés de seguir a diretriz do programa de contratar mão-de-obra local, preferiu contratar sistematicamente moradores de fora do Complexo do Alemão, o que sem dúvida diminuiu os impactos positivos que a contratação de trabalhadores que vivem na região produziria sobre a qualidade de vida, o comércio e o setor de serviços local²¹. Apesar disso, 70% (setenta por cento) da mão de obra contratada para as obras do PAC é originária do Complexo do Alemão. Os trinta por cento de mão-de-obra “de fora” podem ser explicados pela venda de vagas e pela insuficiência da oferta de trabalho qualificado na região.

1.2 Histórico do “PAC das comunidades”

O segundo turno da campanha eleitoral de 2006 para Governador do Estado do Rio de Janeiro foi disputado pela Deputada Federal Denise Frossard (PPS) e pelo então Senador Sergio Cabral Filho (PMDB). Num dos debates na televisão, enquanto Cabral anunciava que, se eleito, iria executar obras de infraestrutura na favela da Rocinha, Denise Frossard rebatia argumentando que realizar obras em “favelas-vitrine” como Cidade de Deus, Rocinha e Pavão-Pavãozinho – todas próximas a bairros nobres da cidade – era fácil. Queria ver o candidato Sergio Cabral fazer obras desse tipo no Complexo do Alemão, território com muito menos visibilidade do que as supostas “favelas-vitrine” e com índices alarmantes de violência.²²

Mas a temática que efetivamente colocava a favela no centro do debate político-eleitoral naquela ocasião era a segurança pública. Ambos os candidatos possuíam projetos de segurança pública que criminalizavam os moradores de favela e tratavam esses territórios como lócus primordiais da violência urbana no Rio de Janeiro. Era possível perceber que os dois discursos associavam os moradores de favelas às violências praticadas cotidianamente na cidade do Rio de Janeiro, ou seja, os dois candidatos viam os moradores de favela como *classes perigosas*

²¹Essa informação foi obtida através do relato de vários habitantes do Complexo do Alemão com os quais conversei. Reservo a eles o direito de permanecerem no anonimato, por razões óbvias.

²²Este histórico foi escrito a partir de entrevistas com moradores, ativistas e lideranças locais, notícias de jornais e através de pesquisas na internet.

(GUIMARÃES, 2008), responsáveis por todo o mal que afligia os moradores da cidade. Começa aí o debate recente sobre a realização de projetos estruturantes em favelas cariocas.

Ao mesmo tempo em que se travava o debate na eleição para o governo do Estado do Rio de Janeiro, acontecia a campanha para presidente da República. Lula foi reeleito e no início do seu segundo mandato, mais precisamente no dia 28 de janeiro de 2007, lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC):

Com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, entre outros²³.

Embora ainda não houvesse nenhuma diretriz do Governo Federal que sugerisse a realização de um “PAC das Favelas”, algumas características do programa favoreceram a opção futura pela realização de obras estruturantes nestas localidades, em especial em favelas cariocas. O PAC era claramente um projeto de desenvolvimento que procurava fugir da lógica neoliberal dominante e recolocar o Estado como centro indutor do desenvolvimento econômico e social. Seguindo um viés keynesiano, os investimentos estatais em infraestrutura deveriam ser capazes de criar o maior número possível de empregos.

Neste sentido, a construção civil, por ser um setor da economia fortemente trabalho-intensivo, além de não requerer grande qualificação da mão-de-obra subalterna, surgia como principal eixo de um projeto de desenvolvimento econômico com inclusão social e distribuição de renda. Um “PAC das favelas” era portanto algo plenamente possível e coerente com a proposta do PAC, pois mais do que simplesmente significar a construção de moradias, de redes de esgoto e de obras estruturantes do espaço urbano, poderia também gerar milhões de empregos para grupos e classes sociais até então alijadas do processo de desenvolvimento econômico e, por consequência, de acordo com uma visão elitista que correlaciona pobreza com criminalidade, reduzir a violência urbana, criar oportunidades para as classes populares e angariar milhares de votos para o Partido dos Trabalhadores e os partidos da base aliada do Governo Federal.

Chama atenção, contudo, o fato de não existir nenhum documento oficial – a não ser as licitações para execução das obras e os projetos básicos do governo do estado do Rio de Janeiro e da prefeitura – que formalize e institucionalize o PAC das favelas. Esse fato, aliado à

²³ Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_de_Acelera%C3%A7%C3%A3o_de_Crescimento
Acesso em: 12 out. 2009.

resistência do Estado em mostrar para as comunidades de favelas atingidas pelo programa, quais os projetos de obras que efetivamente seriam executadas nessas localidades e quais equipamentos públicos seriam construídos, dificultam a participação popular. Este ponto será aprofundado no capítulo 3. Os debates sobre o PAC se consolidaram ao longo de 2007. Segundo alguns depoimentos que obtive através das entrevistas realizadas com alguns participantes de movimentos sociais locais, os interlocutores da “comunidade” com o Estado, naquele momento, já estavam pré-concebidos: seriam as associações de moradores as interlocutoras legítimas – segundo a ótica do Estado – para realizarem a intermediação entre os interesses da “comunidade” e o Estado. Em virtude disso, algumas ONG’s locais do Complexo do Alemão – com ideias políticas bastante diversas em relação às associações de moradores – começaram a buscar espaço nas reuniões que aconteciam no Palácio Guanabara, no gabinete do vice-governador Pezão e na Caixa Econômica Federal.

Segundo um dos meus informantes, eles literalmente invadiam aquelas reuniões para poder participar das discussões em torno das intervenções urbanísticas que seriam realizadas no Complexo do Alemão.

I: Então em 2007 se define isso até junho e no segundo período é o período das reuniões. No segundo semestre são essas reuniões, QUE A GENTE INVADIA as reuniões. INVADIA. Por que a gente não era convidado! E já estavam discutindo participação popular!!! A gente invadia aqueles espaços ali. Teve vez de eu entrar na sala e estarem os dois presidentes de associação (de moradores), só. Mais ninguém, e a gente entrava.

R: Associação de moradores?

I: do Alemão.

R: Então existiam outros atores do Alemão?

I: Existiam dois presidentes, ponto.

R: Só eram convidados eles?

I: Já tavam lá dentro. (Entrevista realizada em outubro de 2009)

Naquele momento se iniciava uma forte tensão entre as associações de moradores do Complexo do Alemão e as ONG's locais, em virtude das diferentes formas com que estas entidades abordam a questão da participação, do protagonismo local e do que efetivamente seria uma gestão democrática do PAC no território. Começa aí uma disputa de poder entre ONG's locais e associações de moradores, disputa esta que gira em torno da legitimidade da representação dos interesses da “comunidade”.

O ano de 2008 foi fundamental para a formatação do “PAC das favelas”, quando se consolidaram os debates em torno das intervenções urbanísticas a serem executadas. Além disso, em 2008 tivemos eleições para prefeito em todo o país, ao mesmo tempo em que aconteciam três tipos de intervenções anteriores ao PAC, em favelas do Rio de Janeiro.

Na eleição para prefeito do Rio de Janeiro, inicialmente, o presidente Lula apoiava o candidato Marcelo Crivella do Partido Republicano Brasileiro (PRB), que tinha como principal bandeira de campanha um projeto denominado “Cimento Social”, que com apoio do Exército e recursos do Ministério das Cidades, buscava revitalizar fachadas e telhados de 780 casas no Morro da Providência, no centro do Rio de Janeiro. “Em março de 2006, o Exército ocupou o Morro da Providência para recuperar dez fuzis que haviam sido roubados de um quartel. A presença de militares no local foi motivo de tiroteios entre soldados e traficantes”²⁴.

A partir de um cenário que tinha a favela como lócus da violência e seus moradores – as classes perigosas – como os responsáveis pelo crime e pela violência urbana, o senador Marcelo Crivella elabora o programa “Cimento Social”. Este projeto, baseado em obras de infraestrutura voltadas para moradores de uma favela específica e emblemática – por ser considerada a primeira favela a se constituir no Rio de Janeiro – possuía, à época, um caráter simbólico muito forte que, aliado a outras estratégias de campanha, colocavam o senador Crivella em primeiro lugar nas pesquisas de intenção de voto para aquela eleição.

Ao mesmo tempo em que se desenvolvia o projeto “Cimento Social” no morro da Providência, outras duas intervenções urbanas em favelas estavam em andamento na cidade do Rio de Janeiro. A primeira era o Programa Favela-Bairro, implementado pelo prefeito César Maia, que, contudo, era executado pontualmente em poucas favelas da cidade e não tinha mais o mesmo peso político que havia alcançado alguns anos antes. A terceira era uma intervenção do Governo Estadual que acontecia desde 2007 no Complexo Pavão/Pavãozinho –Cantagalo.

²⁴ABDALA, Vitor. Projeto prevê revitalização de casas em favela do Rio de Janeiro. *Agência Brasil*. Rio de Janeiro, 12 dez. 2007. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/12/12/materia.2007-12-12.3183916564/view> Acesso em: 12 out. 2009.

Portanto havia três tipos de intervenção anteriores ao PAC em andamento no Rio de Janeiro. A partir deste cenário, podemos dizer que o presidente Lula vislumbrou um mote que poderia gerar, além de benefícios para a cidade e para seus habitantes, enormes dividendos eleitorais, o que o levou a implementar o “PAC das Favelas”. Esta minha impressão, reforçada pelas entrevistas que realizei, ganha ainda mais força na medida em que não existe nenhum documento oficial que institua o PAC das Favelas.

Neste sentido, a decisão de implementar um PAC para as favelas no Rio de Janeiro, pode ser atribuída a uma escolha realizada de cima para baixo. Neste momento também foram escolhidas as favelas que seriam beneficiadas pelo PAC, também num processo que não ouviu a sociedade civil e que, portanto, ocorreu “de cima para baixo”. Só então as populações beneficiárias – mais especificamente algumas associações de moradores dos territórios que seriam objeto das intervenções – começaram a ser chamadas para participar de audiências com o poder público, onde se procurava discutir quais seriam as intervenções e como se daria a gestão das políticas e dos equipamentos que seriam construídos nas favelas escolhidas.

Nesse contexto, as ONG’s locais do Complexo do Alemão decidiram abrir caminho para poderem participar do processo, já que não foram convidadas a participar. Por razões políticas, houve, nesse momento, uma aliança do Governo Federal com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, e o projeto que já estava em andamento no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo se transforma, no meio do caminho, em PAC.

Com isso, os outros dois projetos perdem força na medida em que o Senador Marcelo Crivella não consegue chegar no segundo turno da eleição²⁵ e em que a estratégia política do presidente Lula e do Governador Sérgio Cabral inviabilizava qualquer tipo de apoio a iniciativas da gestão do então prefeito César Maia.

Com a vitória do candidato a prefeito Eduardo Paes – aliado de última hora do Governo Federal e candidato do governador Sérgio Cabral – chegamos ao momento em que se definem as favelas que viriam a ser alvo do PAC. Nesse momento, as reuniões sobre o assunto já vinham ocorrendo periodicamente no gabinete do vice-governador vinham ocorrendo periodicamente e, ao que tudo indica, já se tinha conhecimento de que haveria recursos para obras em favelas. Segundo os documentos que tive acesso, o objetivo era realizar algo original, diferente do programa Favela-Bairro, que era fortemente vinculado à figura do ex-prefeito César Maia, que

²⁵Um dos principais motivos da queda do senador Crivella nas intenções de voto para aquela eleição foi a notícia de que militares do exército, que patrulhavam o morro da providência, havia entregado alguns jovens moradores daquela favela suspeitos de envolvimento com o tráfico de drogas para serem mortos por traficantes rivais do morro da Mineira.

não era aliado político nem do governo central nem do governo estadual, sendo do campo dos chamados Democratas.

Foi dentro desse contexto que Pavão/Pavãozinho-Cantagalo foi transformado em palco de implantação do PAC e a escolha das demais “comunidades” beneficiárias do “PAC das Favelas”, em especial do Complexo do Alemão e do Complexo de Manguinhos, seguiu a lógica dos projetos de intervenção em favelas implementados na cidade de Medellín, na Colômbia; lógica esta que procura, através da intervenção em áreas fortemente marcadas pela violência e dominadas pelo tráfico de drogas, reduzir os índices de criminalidade nestas localidades e na cidade como um todo. Nesse sentido, entendo que os critérios primordiais que orientaram o poder público a escolher as favelas da Rocinha, Manguinhos e do Complexo do Alemão como beneficiárias dos recursos do PAC foram os índices de violência verificados nesses territórios, seguidos pela proximidade de um bairro de classe alta – no caso da Rocinha – e da proximidade – no caso de Manguinhos – com duas das mais importantes vias de acesso à cidade do Rio de Janeiro: a Avenida Brasil e a Linha Amarela.

No caso do Complexo do Alemão ainda há o fato das características daquele território serem muito parecidas com as de algumas favelas de Medellín e de que as forças de segurança pública identificam as favelas que formam este Complexo como o lócus de todo o mal e de toda a criminalidade que aflige a cidade do Rio de Janeiro, principalmente por ser este território, à época, o quartel general da facção criminosa Comando Vermelho na cidade. A associação realizada pelo poder público entre as características locais do Complexo do Alemão e as dos bairros pobres e favelas da cidade de Medellín gerou, como já foi dito, uma grande apreensão na “comunidade” do Alemão quanto à possibilidade de instalação de uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) na região. A expectativa da “comunidade” era que a UPP seria implantada em 2010. O medo dos moradores do Complexo do Alemão, em especial daqueles que participam das ONG’s locais, deve-se à política de extermínio que foi executada em Medellín, fato este que está ausente do discurso oficial sobre o PAC das favelas. Felizmente, o medo de uma invasão truculenta pelas forças de segurança acabou não se confirmando quando da retomada do território pelo Estado no final de 2010.

Em dezembro de 2007 os governos estadual e municipal apresentam o projeto básico de intervenção nas quatro favelas escolhidas. O projeto foi apresentado aos poucos que participavam das reuniões no gabinete do vice-governador. O projeto tinha que ser feito e apresentado porque os recursos federais só eram liberados mediante a apresentação dos projetos. Logo em seguida o projeto foi encaminhado à Brasília. A comunidade conheceu o projeto básico depois do governo federal. Na verdade, portanto, o projeto foi feito pelos

governos estadual e municipal, sem participação popular ampla. As reuniões foram utilizadas para justificar e legitimar o projeto, já que por lei a comunidade beneficiada tem que ser ouvida. Formalmente, uma vez que alguns poucos presidentes de associações de moradores participavam das reuniões, estado e município cumpriam a lei, já que, para todos os efeitos, a sociedade local havia sido consultada através de seus “representantes legítimos”.

A justificativa dos governos estadual e municipal para apressar o processo e não realizar consultas amplas às comunidades locais é que não havia tempo para discutir o projeto. O governo convenceu algumas lideranças e ativistas locais de que precisava dos recursos federais e que se não encaminhasse o projeto até a data limite de 27 de fevereiro de 2008, não seria possível liberar os recursos já previstos no orçamento de 2007, o que atrasaria o início das intervenções em um ano. O objetivo era fechar a rubrica “restos a pagar” do orçamento de 2007, e com isso, não haveria tempo para discutir amplamente o projeto. As lideranças e os ativistas concordaram com isso enquanto estado e prefeitura se comprometerem que, após aprovado o projeto básico pelo governo federal, sentar-se-iam novamente com os representantes comunitários, reorganizariam internamente as discussões e aí sim a “comunidade” ampla poderia propor mudanças no projeto básico, promessa esta que não foi cumprida até hoje.

Em março de 2008 estava tudo aprovado e a “comunidade” do Complexo do Alemão não pôde fazer as mudanças que desejava. O depoimento de um integrante de uma ONG local ajuda a esclarecer como se deu este processo.

I: Legitimaram. Todos ali apostaram, inclusive eu, não vou negar, demos um crédito pra depois tentar ficar ali bastante colado pra depois avançar. Só que os outros atores locais são atores que estabelecem uma relação muito de serem interlocutores privilegiados. Não têm um histórico de construção, de crítica, é muito mais com o propósito de disputar quem é o interlocutor do governo no território. É muito mais querer esse espaço do que estar trabalhando em nome da comunidade. São muito mais as ONG's que trabalham em prol da comunidade, que fazem isso no território. (Entrevista realizada em outubro de 2009)

Conforme já foi dito e confirmado pelas ações de um dos atores locais – no caso das remoções e da contratação de mão-de-obra – a atuação da maioria dos líderes comunitários locais, ligados às associações de moradores, está mais de acordo com seus interesses pessoais e com os interesses das três instâncias de governo do que com as aspirações da “comunidade”.

Cabe ressaltar que o chamado “projeto básico” era, na verdade, dividido em dois projetos: um da prefeitura e outro do governo do Estado. A prefeitura atua em uma mancha no território do complexo. O restante é de responsabilidade do governo estadual.

Fevereiro e março de 2008 são meses de assinatura de contratos e resolução de questões burocráticas. As intervenções no Complexo do Alemão começam em abril de 2008, mês em que, de fato, iniciam as obras e as ações sociais no território.

1.3 O trabalho técnico-social

Juntamente com os “projetos básicos”, os projetos de trabalho de cunho técnico-social (um da prefeitura e outro do governo do Estado do Rio de Janeiro) também foram encaminhados à Brasília. O PTTS (projeto de trabalho técnico-social) indica como deverão ser feitos os trabalhos de levantamento de dados socioeconômicos (diagnóstico) nas comunidades beneficiadas por programas de desenvolvimento social e urbano e o modo como deveria se dar a participação popular ao longo do “ciclo de vida” do programa. É uma espécie de carta de intenções na qual ficam estabelecidas, de forma teórica, as diretrizes que balizarão o trabalho técnico-social propriamente dito. Como já foi relatado, um dos grandes diferenciais do PAC em relação aos programas de desenvolvimento urbano tradicionais é que a liberação de recursos pelo governo federal acontece somente após a aprovação dos projetos de obras (projeto básico) e dos respectivos projetos de trabalho técnico social (PTTS). Depois disso, a liberação dos recursos vai sendo realizada de acordo com o cumprimento dos cronogramas de obras e do trabalho técnico-social. Após aprovados os projetos básico e técnico-social, é que tiveram início, em 2008, as intervenções no Complexo do Alemão.

O trabalho técnico-social (TTS), propriamente dito, do PAC no Complexo do Alemão, é supervisionado pela Caixa Econômica Federal e executado por uma empresa contratada através de licitação. No caso, a empresa vencedora foi a *Agência 21*.

O objetivo do TTS é produzir dados – qualitativos e quantitativos – a respeito das comunidades-alvo de programas de desenvolvimento social e urbano, além de induzir a participação popular em todas as fases do “ciclo de vida” do programa. A realização do TTS segue diretrizes do Ministério das Cidades que balizam atualmente todos os programas de desenvolvimento urbano do governo federal e que estão ancoradas no Estatuto das Cidades – que estabelece, entre outras coisas, “a gestão democrática por meio da participação da população na formulação e na execução de projetos de desenvolvimento urbano”.

As diretrizes do Ministério e o Estatuto das Cidades são amplamente conhecidas pelos movimentos sociais que atuam em favelas do Rio de Janeiro. Esses movimentos,

principalmente os mais críticos, acionam estes dispositivos legais quando percebem que suas vozes não estão sendo levadas em consideração pelos governos e pelas entidades privadas e estatais responsáveis pela execução dos programas. No Complexo do Alemão, as ONG's locais acionam sistematicamente os dispositivos mencionados acima, nas discussões públicas que travam com o que eles chamam de “outro campo político” (as associações de moradores) e com os representantes dos três níveis do Estado. Esse ponto será aprofundado quando estiver tratando dos diversos atores que participam do processo político no Complexo do Alemão (capítulo 3). Por ora, gostaria de discorrer sobre alguns aspectos do trabalho técnico-social no Complexo do Alemão que considero extremamente relevantes para os fins que persigo por meio desta dissertação. Como ficará claro ao longo deste trabalho, principalmente nos capítulos 3 e 4, o campo político no Complexo do Alemão é polarizado e disputado por dois grupos opostos: as ONG's locais, capitaneadas por indivíduos a quem chamo de ativistas ou “intelectuais orgânicos da favela” e as associações de moradores, interlocutores privilegiados pelo Estado e liderados por presidentes alinhados com os objetivos dos governos estadual e municipal. Neste sentido, digo que o jogo político no Complexo do Alemão é estruturado como um *campo de disputas* entre grupos que possuem estratégias e valores em sua maioria conflitantes. As ações do PAC na região contribuíram em muito para trazer à tona essas divergências e acirrar as lutas internas entre os grupos políticos que disputam, entre outras coisas, a representação de interesses das comunidades locais e a hegemonia de seus respectivos projetos políticos. O trabalho técnico-social na região aumentou as tensões entre esses grupos a partir do momento em que um representante das ONG's locais foi escolhido pela *Agência 21* para ser o gestor do local do PAC. Em 1º de abril de 2008, quando o PPTS elaborado pela *Agência 21* para a prefeitura e o governo do Estado já havia sido aprovado em Brasília, faltando apenas alguns detalhes para ser definitivamente aprovado pela Caixa Econômica Federal, o diretor de uma das mais influentes ONG's locais, A., do Instituto Raízes em Movimento, foi chamado à sede daquela empresa e convidado para ser o gestor local do PAC. Segundo ele, dois fatores pesaram para a escolha do seu nome. Em primeiro lugar, seu histórico de luta a longo prazo desde 2007, quando brigou para poder participar, juntamente com as demais entidades que formam o grupo político ao qual está vinculado, dos debates sobre as intervenções que iriam ser realizadas na região. Segundo suas próprias palavras, sua luta para “abrir o campo”, retirando dos presidentes de associações de moradores o monopólio da representação dos interesses da população local, contribuiu decisivamente para que se tornasse conhecido. Esse fato representou, em termos do projeto político das ONG's locais, uma vitória sobre o projeto das associações de moradores. Segundo o coordenador do Instituto Raízes em Movimento:

Foi uma conquista. E se tornou uma conquista também em relação a essa polaridade que existe internamente. Quem tá no status quo não quer mudança das relações de representação e de diálogo da comunidade com outras esferas. Então, nosso grupo aqui saiu fortalecido nesse primeiro momento. (Entrevista realizada em outubro de 2009)

Em segundo lugar, parece ter pesado sua suposta capacidade técnica. Quando questionei sobre a não escolha de um integrante do outro grupo político, o que seria mais lógico, já que estaria teoricamente alinhado com o governo, obtive a seguinte resposta:

R: E aí não foi ninguém das associações de moradores?

I: Não. Primeiro por que pra ser Gerente do TTS tem que ter uma qualificação técnica e aí, modéstia à parte, eu tinha todos os requisitos exigidos pelos critérios. Tenho formação, tenho experiência nessa área de condução de trabalhos, gerenciei uma instituição nacional, coordenei a parte técnica social de uma instituição durante sete anos; na verdade, nos cinco anos finais dessa relação, era coordenador nacional de projetos, tinha experiência de condução de equipes, de trabalho social, etc. Conheço muito bem o território, milito no território, conheço a atuação [...] tinha acompanhado todo o processo de intervenção inicial do PAC, aquela fábrica do processo, aí ficou tranquilo. (Entrevista realizada em outubro de 2009)

De acordo com entrevistas que fiz com técnicos da Caixa Econômica Federal, pude apurar que um terceiro fator pesou na escolha deste “intelectual orgânico da favela” para ocupar o cargo de gestor do PAC no Complexo do Alemão. A chancela ao seu nome efetivada por um renomado técnico da Caixa Econômica Federal e por um conhecido membro do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas). Na opinião de pessoas que entrevistei para este estudo, ambos teriam confirmado à *Agência 21* de que se tratava de uma ótima escolha.

O PTTS e as “diretrizes do Ministério das Cidades” se tornaram armas nas mãos das ONG’s locais, que as chamam carinhosamente de “bíblia”. Esta “bíblia” é acionada por integrantes desse grupo político sempre que, segundo eles, as associações de moradores tentam “embarreirar” o processo, fechar as discussões, reprimir a participação popular:

I: Bom, existem diretrizes do Ministério das Cidades, existe PTTS aprovado, nós temos a bíblia debaixo do braço. Então assim, esse PTTS atende nossos anseios? Nossas brigas, nossas lutas de participação?

R: Atende?

I: No papel atende. Então vamos entrar no jogo e vamos fazer valer o que está lá escrito. Já temos o projeto aprovado pela Caixa! Bom, temos um aliado. Temos um documento aliado, e assim a gente se propôs a trabalhar. Aceitei. Fui. (Idem)

Com relação ao suposto “embarreiramento” das discussões realizado pelas associações de moradores, o relato seguinte é bastante esclarecedor:

I: O outro grupo político embarreirava, na verdade esse outro grupo político não quer essas discussões. Esse outro grupo quer é manipular, quer monopolizar as relações, não quer fazer discussão nenhuma, não quer abrir a discussão. Mas como a gente tinha uma bíblia debaixo do braço, fomos seguindo a bíblia e planejando em cima da bíblia. De acordo com o PTTS.

O PTTS no Complexo do Alemão possui dois grandes eixos. Um de gestão do impacto e outro de desenvolvimento sustentável. “Gestão de impacto” é referente às questões mais imediatas. Trata do gerenciamento dos impactos que a intervenção urbanística causa na vida e no cotidiano dos moradores. O objetivo do trabalho nessa dimensão é amenizar os impactos negativos e potencializar os positivos. No caso das remoções e realocações de moradores, por exemplo, são previstas ações de minimização dos impactos causados às famílias reassentadas.

É na dimensão “desenvolvimento sustentável” que se articulam ações de mobilização e incentivo à participação da sociedade local. O objetivo é realizar reuniões, discussões, debates, enfim, estimular a “comunidade”, debater o plano, discutir a gestão compartilhada, debater o que se quer fazer, no futuro, com os equipamentos construídos e a partir daí iniciar discussões para além dos equipamentos. Ao assumir o comando da gestão do PAC na região, as ONG’s locais começaram a se preocupar com que o PAC não fosse só mais uma obra, não fosse só cimento, mas que representasse a possibilidade de um desenvolvimento efetivo para a “comunidade”.

Moradores, comerciantes, ativistas e até alguns membros de associações de moradores com quem conversei reconhecem que a indicação de I. para gestor do PAC na região representou uma virada nas expectativas da “comunidade” em relação ao programa. Até aquele momento, a maioria dos meus entrevistados entendia que o PAC seria apenas mais uma obra, como tantas outras que já haviam ocorrido na região. O relato de E., ativista ligado à ONG local Verdejar, que realiza trabalhos nas áreas de meio-ambiente e desenvolvimento sustentável, é uma evidência desta afirmação:

E: Antes dele entrar a descrença era total. A expectativa é que seria mais uma obra que não ia dar em porra nenhuma, que o processo ia ficar nas mãos dos doze mesmo [doze presidentes de associações de moradores], e ponto. Que ia (e vai) ser usada eleitoralmente, e ponto. Quando ele entra, aí acende uma esperança dos grupos locais que estão atuando efetivamente, de que haveria uma possibilidade de abertura nesse processo. Quando esse cara entra. E aí ele consegue fazer essa abertura pra que minimamente houvesse diálogo: bom, ninguém aceita vocês aqui, mas a gente tá aqui e quer dialogar. Então ele conseguiu fazer essa abertura, o que dá a possibilidade de hoje a gente chegar e ser minimamente reconhecido como instituições atuantes locais que em algum momento o governo vai ter que sentar pra conversar. (Entrevista realizada em outubro de 2009).

O acirramento da tensão entre os dois projetos antagônicos locais, decorrente da nomeação de I. para gestor do PAC, traz à tona as diferentes concepções destes grupos políticos com relação ao sentido que atribuem à participação e à gestão compartilhada dos equipamentos do PAC. O que é participação efetiva para as associações de moradores? O que é participação efetiva para as ONG's locais?

Os presidentes das Associações são eleitos pelo voto direto dos moradores das “comunidades” que representam. Como poucos moradores participam ativamente do dia a dia dessas associações, acabam delegando poderes aos presidentes e não exercem nenhum tipo de fiscalização sobre suas atividades. As associações acabam se tornando corpos burocráticos fechados e tendem a perpetuar no poder os membros que se dispõem a realizar esse tipo de trabalho comunitário.

Teoricamente, os presidentes de associações de moradores são representantes legítimos das populações que os elegem. Contudo, dado o baixo grau de participação da população local no cotidiano das associações de moradores e do alto nível de abstenção nos processos eleitorais, sabe-se que estes presidentes acabam atuando muito mais em defesa de seus interesses particulares do que na defesa dos interesses dos moradores. Além disso, ao menos no Complexo do Alemão, os presidentes de associações de moradores jogam ao lado dos interesses político-eleitorais do governo. Em troca da lealdade ao governo recebem a gestão de alguns equipamentos do PAC, são tratados como interlocutores legítimos da comunidade pelo poder público e se tornam, muitas vezes, responsáveis por atividades com alto potencial de obtenção de vantagens pessoais, como, por exemplo, a contratação de mão-de-obra para as obras do PAC.

Dada a natureza da representação realizada através das associações de moradores, percebe-se que não é interessante para os presidentes abrir o campo de discussões em torno das intervenções do PAC. A manutenção do seu capital político depende de sua capacidade de concentrar poder. Como, teoricamente, representam, cada um, uma das doze comunidades do Complexo do Alemão, se sentem no direito – e, legalmente, têm esse direito – de falar pelas comunidades, sem a necessidade de realizar consultas. Uma das estratégias das quais se utilizam

para atingir o objetivo de concentrar poder é a retenção das informações que são repassadas pelas três esferas de governo, fato este que cria barreiras à entrada dos moradores nas discussões do PAC. Não é interesse deles divulgar informações e muito menos incentivar a participação popular, pois isso, na visão deles, enfraqueceria suas posições de poder e, em alguns casos, impediria a obtenção de vantagens pessoais (como na venda de postos de trabalho na construção civil). A participação popular e a gestão compartilhada, na visão dos presidentes de associações de moradores, deve ser realizada pelo próprio presidente, uma vez que ele é o representante legitimamente eleito pela comunidade. Ao participar o presidente – segundo esta perspectiva – estariam participando, junto com ele, todos os moradores da comunidade que ele representa.

As ONG's locais têm como principais bandeiras de luta, no que concerne à participação popular no PAC, a conquista de melhorias efetivas na qualidade de vida da população e a transformação dos moradores do Complexo do Alemão em sujeitos reais de direitos. Nessa lógica, os ativistas locais atuam como mobilizadores da comunidade e, diferentemente dos presidentes das associações de moradores, não devem ser chamados de líderes comunitários, pois, ao invés de comandarem os moradores, procuram trazê-los para o debate, compartilhando ideias, buscando construir soluções conjuntas e construir coletivamente ações concretas. As ONG's locais privilegiam as ações coletivas e concebem a política participativa como o instrumento capaz de garantir a melhoria das condições de vida da maioria da população da região, em detrimento das antigas práticas – associadas à ação dos presidentes de associações de moradores – que buscam o benefício próprio, ou, no máximo, o benefício de poucos. Uma grande diferença entre as ONG's locais e as associações de moradores é o número de moradores que participam efetivamente do dia a dia destas organizações.

Todas as vezes em que estive na sede de alguma ONG local, o espaço estava sempre cheio de gente, moradores ou não. Comparativamente, a frequência de pessoas nas sedes das associações de moradores é bem menor. Pelo menos foi isso que observei.

Após a nomeação, o então gestor do PAC começou a trabalhar no sentido de induzir a mobilização do maior número possível de moradores. O objetivo era abrir o campo a todos que desejassem participar.

As ações desenvolvidas pelo gestor do PAC estavam previstas no PTTS, dentro do eixo “desenvolvimento sustentável” e embora contrariassem os interesses dos presidentes de associações de moradores, foram implementadas, já que estavam respaldadas pela “bíblia” das ONG's locais. As disputas e controvérsias entre ONG's locais e associações de moradores – entre elas as que giraram em torno da gestão do PAC e do TTS – serão mais aprofundadas no capítulo 4.

A seguir, apresento a forma como o trabalho de mobilização realizado pelas ONG's locais, sob a "liderança" do gestor do PAC, foi feito.

Primeiro, foi montada a equipe de trabalho que deu origem ao Canteiro Social do PAC. A escolha dos nomes procurou obedecer preferencialmente a critérios técnicos e a experiência de atuação na região. Em alguns poucos casos, houve indicação do gestor. A equipe do Canteiro Social realizou reuniões nas doze comunidades do Complexo do Alemão e conseguiu mobilizar ao menos 934 pessoas, das quais "sobraram" cerca de setenta que participam ativamente das discussões e debates que acontecem uma vez por semana no Canteiro Social:

I: A primeira pessoa contratada fui eu, claro, e comecei a montar a equipe aos poucos. Montei uma equipe de 23 pessoas, a última vez que eu contei tinha 23, que é o Canteiro Social, fica aqui perto, analogia com as obras, Canteiro Social, é ali que se desenvolve todo o trabalho social do PAC. É uma sede, um galpão, um ponto de trabalho onde a equipe do trabalho social desenvolve o seu trabalho. Montamos a equipe, puxei algumas pessoas (...). Montei a equipe de 23, e dentro da nova perspectiva de desprendimento de trabalho, dos 23 eu nomeei apenas três. Pro restante foi processo seletivo, análise de currículo. Para desenvolvimento sustentável, a gente já vinha num histórico, o verdejar tem 10 anos de militância, de trabalho de construção de propostas dentro do território, o Edson é formado em gestão Ambiental, nada mais justo do que puxar o Edson como supervisor de desenvolvimentos sustentável. Aqui no *Raízes* a gente trabalha com comunicação o tempo todo, audiovisual, fotografia, tem dois integrantes da coordenação do *Raízes* que começaram o processo como beneficiários e hoje são coordenadores da instituição formados na área de comunicação, e trabalham com comunicação dentro do *Raízes*, seria hipocrisia minha eu querer fazer um processo seletivo pra área de comunicação do PAC se eu já trabalhava com comunicação e tinha as pessoas em quem eu tinha confiança.

R: Comunicação pra que, pra mobilizar?

I: Comunicação em todas as áreas do PAC. O que eu estou querendo dizer é que nomeei apenas 3 pessoas.

R: Mas você tem direito de fazer isso, de querer trabalhar com quem você confia.

I: Sim, mas também não poderia entrar na mesma lógica que estava estabelecida, que usa o poder de botar "os seus" e vem puxando. Assumidamente os três eu puxei. Os outros vinte, presidente de associação, as ONG's, todo mundo mandou o currículo, eu mandava o perfil pra todo mundo, eles mandavam os currículos, a gente fazia a análise e a seleção, e construí a equipe dessa forma. Tem muita gente da equipe que foi indicada pelo outro movimento político daqui, sem problema nenhum. Fizemos análises técnicas, do perfil de pessoas que estão dentro do território, e que querem desenvolver projetos, vamos lá. Enfim, montamos a equipe, uma equipe muito boa, a grande maioria é de técnicos da própria comunidade, tivemos achados ali muito interessantes, pessoas que a gente não conhecia da própria comunidade, pessoas assim competentes pra cacete, com capacidade, que já vinham realizando até trabalhos aqui dentro e a gente não conhecia. Então isso possibilitou a gente ampliar os compromissos, conhecer mais pessoas, trocar mais ideias, ampliar mais o âmbito e isso talvez seja o que está fortalecendo o Comitê agora, o Comitê de Desenvolvimento Local. Então a gente montou a equipe e começamos a trabalhar, nesse trabalho, a parte de desenvolvimento sustentável, a gente

começou a trabalhar com o propósito da participação, levando em conta todo histórico de não participação nos momentos em que isso deveria ter sido feito. A questão era: como é que a gente tira esta defasagem? E como é que a gente quebra qualquer forma de embarreirar, já que o outro grupo político embarreirava, na verdade esse outro grupo político não quer essas discussões. Esse outro grupo quer é manipular, quer monopolizar as relações, não quer fazer discussão nenhuma, não quer abrir a discussão. Mas como a gente tinha uma bíblia debaixo do braço, fomos seguindo a bíblia e planejando em cima da bíblia. De acordo com o PTTS. Aí fizemos: reuniões nas 12 comunidades, discussões de grupos focais, oficinas de visão de futuro, planificação do processo, é assim que fica pronto o Plano de Desenvolvimento Sustentável. Das reuniões nas 12 comunidades, 934 participantes do Complexo do Alemão. Que assinaram a lista de presença!!! Fora os que não assinaram. A gente tem registrado, em algumas comunidades fizemos as reuniões em praça pública. Em outras fizemos em locais fechados, mas grandes.

R: Vocês conseguiram mobilizar bastante a comunidade.

I: Exato, exato, nós decidimos abrir o campo. Nessas reuniões se apresentava a proposta inicial de participação popular, tirava representantes de cada uma das 12 comunidades do Complexo do Alemão para as outras etapas, e daí foram cento e poucos, não sei o número exato, cento e quarenta e alguma coisa, que participaram de todos os grupos temáticos. Dos 934 que escutaram, cento e poucos participaram de todo o processo.

R: Vocês quiseram deixar as comunidades o tempo todo mobilizadas.

I: Isso.

E: Na hora de abrir essas discussões dos GTs a gente tinha me parece que 6 grupos temáticos e as pessoas se disponibilizavam a discutir aqueles temas independentemente dos números, uma média de 10 pessoas por comunidade, daí a gente tirou mais quatro representantes que iriam participar da visão de futuro e da construção do plano. Quatro por comunidade. A gente foi tirando um supassumo que hoje, já estamos no final, estamos fechando o plano. Nesse momento a gente tá com setenta e poucas pessoas envolvidas no processo. Aqui, no final. Dos 934 chegamos a setenta e poucas pessoas que estão finalizando esse processo. Naturalmente são aquelas pessoas que se colocam com mais compromisso de acompanhamento do processo.

I: Porque essas setenta pessoas não são quaisquer coisa não. São setenta pessoas que representam 934 muito facilmente.

E: São pessoas do tipo que vão às reuniões no sábado e, faça chuva ou faça sol, vão ficar na reunião o dia inteiro pra debater e discutir esse plano.

I: Então assim, a gente induz a participação nesse processo, o que é legítimo, tá lá no PTTS. (Entrevista realizada em outubro de 2009).

As diferenças entre os projetos políticos e as formas de atuação entre os dois grupos acabou levando à “renúncia” de I. do cargo de gestor do PAC local, um ano e meio após ter

vido nomeado. A pressão que sofreu foi muito forte, às vezes violenta. Este ponto será tratado no capítulo 4.

Outro fator que contribuiu para o pedido de demissão do gestor do PAC foi, segundo ele, a constatação de que havia se tornado um “subcontratado” do Estado. Embora já soubesse dos riscos que corria quando aceitou o cargo, o conflito de interesses e uma espécie de crise de consciência, acabou impossibilitando sua continuidade. I. abriu mão de um salário que girava em torno de R\$ 5.000,00 para, segundo ele, não ceder às tentativas de cooptação realizadas pelo Estado e para não desvirtuar o projeto-político de seu grupo. O risco de perda de autonomia e de independência foi decisivo para esta tomada de posição:

I: Aí a gente veio tocando o PTTS, com esse grupo aqui, e foi avaliando, se valia a pena, como é que era isso, eu tive que decidir se ia entrar, se não ia entrar, como é que isso ia influenciar na nossa independência, na nossa autonomia, eu pelo menos avaliei todos esses riscos, antes de aceitar a gerência, mas essa decisão era minha!!! Aí a gente achou que valia a pena, a gente não, eu não vou dividir isso, eu achei. Eu consultei o nosso grupo por princípio, mas a decisão eu sei que foi minha. E aí assim: na melhor das hipóteses eu queria abrir esse campo, não posso deixar ele fechado. Se eu não aceito, vem um técnico que não conhece o território e é logo dominado por esse grupo político que está alinhado com o governo. Se eu entro, eu posso pelo menos tentar abrir esse campo. E fui pro jogo, entrei. Recebi porrada, porrada, sofri pra cacete, três abaixo assinados durante um ano e meio, eles tentaram de tudo para me tirar. Mas o que me sustentava eram todas as minhas especificidades. Não existe nenhuma pessoa aqui dentro que tenha essa qualificação, nem esses atributos que eu acabei reunindo durante todo esse histórico. E aí eu me encaixo perfeitamente na figura de um gerente técnico social. Tanto que tem dois meses oficialmente, três meses de fato que eu estou afastado e não tem substituto até hoje. Não tem substituto, né. Eles fragmentaram tudo.

R: Foi uma decisão política sua?

I: Minha. Eu dei aviso prévio de dois meses e saí. No dia 15 de julho de 2009 eu pedi as contas de forma irrevogável, dando dois meses de aviso prévio pra que não tivesse ruptura, porque apesar de eu ter minhas posições políticas, mas ali eu também estava como profissional e eu não iria nunca sair de uma hora pra outra, sabendo o que eu representava naquela estrutura. Dois meses de aviso prévio, trabalhei mais um, aí a coisa já começou a desmoronar, já me viram começando a me enveredar para reestruturar um outro campo, aí eles que me pediram pra eu ficar em casa no último mês. Era melhor eu nem estar lá.

R: Mas você pode falar o porquê, o que te levou a isso?

I: Foi exatamente isso, enquanto eu vinha tocando o PTTS, a gente vinha avançando, o trabalho estava afinado.

R: Mas você continuava achando que o PAC tinha condições de gerar benefícios para a comunidade para além das obras?

I: Sim, e ainda tem. Nós estamos trabalhando nisso, só que em um outro campo. E aí não há da minha parte nenhum tipo de arrependimento da participação direta, de ter entrado no governo pra trabalhar. Eu sabia que era um subcontratado do próprio governo. Não há arrependimento nenhum porque nós conseguimos efetivamente abrir o campo e digamos acender consciências. (Entrevista realizada em outubro de 2009).

O que não ficou explícito nas entrevistas que fiz com I., foi a conquista pelo Instituto Raízes em Movimento, que ele coordena, de um substancial apoio da Petrobrás –que permitiu a ele abrir mão do salário que recebia como gestor e construir uma estrutura qualificada para o Instituto, estrutura esta que também é usada pelo grupo político ao qual está vinculado. No trecho acima, quando ele diz que “já me viram começando a me enveredar para reestruturar um outro campo”, é sobre este processo de reestruturação do Instituto e do recebimento do apoio da Petrobrás que ele está falando.

Para fechar este ponto, é importante dizer que, mesmo após a saída de I., o restante da equipe foi mantida. E., do Verdejar, continua sendo o responsável pelo desenvolvimento sustentável. As reuniões no Canteiro Social continuaram acontecendo no segundo semestre de 2009 e durante todo o ano de 2010, com poucas interrupções. I. continua participando ativamente das reuniões no Canteiro Social, discutindo o programa e articulando estratégias coletivas de ação. O interesse de pesquisadores, inclusive estrangeiros, só fez aumentar durante este período e o Instituto Raízes em Movimento tem sido sistematicamente procurado para abrir as portas da “comunidade” para pesquisadores independentes e instituições de pesquisa. O IPEA realizou no segundo semestre de 2010 um amplo levantamento de dados, utilizando a metodologia de grupos focais. O espaço usado pelos técnicos do IPEA foi a sede do *Raízes em Movimento*. Em conversas com alguns destes pesquisadores pude perceber que há um consenso entre eles no que diz respeito às ações reacionárias, violentas, conservadoras e por vezes criminosas das lideranças das associações demoradoras.

Exemplo disso é a figura de B., presidente da associação de moradores da Grota, que é temida e execrada, tanto por moradores e comerciantes quanto por pesquisadores. Diante de tudo isso, a tensão entre ONG’s locais e associações de moradores continua presente e talvez ainda mais forte, devido ao maior grau de autonomia conquistado pelas ONG’s após a renúncia de I., e a maior visibilidade alcançada por este grupo político.

2 A “COMUNIDADE” DO COMPLEXO DO ALEMÃO

O termo *comunidade* é utilizado por ONG’s e intelectuais (ativistas) locais e também pelas associações de moradores do Complexo do Alemão, quando falam de si mesmos. Os moradores e comerciantes também se valem do termo ao falarem de si próprios²⁶.

Por outro lado, o Estado se apropria desse conceito para gerir as populações que habitam o território e implementar as políticas públicas inseridas no PAC. O fato é que o termo *comunidade* serve muito mais como uma tentativa de homogeneizar grupos sociais distintos, entre os quais não existe necessariamente coesão e solidariedade social – o que facilita, em parte a implementação de políticas públicas e a ação política local – do que para expressar uma realidade concreta. Na verdade, falar em *comunidade*, no singular –no caso em questão –é muito mais um exercício teórico, que serve a determinados fins, do que um dado empírico. Neste sentido, adaptando o conceito de comunidade em Anderson (2008), é mais adequado falarmos em uma “comunidade imaginada” pelos agentes sociais que atuam e vivem no território, do que de um grupo social coeso que envolveria toda a população das diversas favelas que compõem o Complexo.

Aliás, o termo “complexo” indica a heterogeneidade entre as populações que vivem nas 12 favelas que formam o Complexo do Alemão. O Complexo é uma espécie de “federação de favelas”. De fato, há diferenças marcantes entre os diversos grupos sociais que habitam o território. “Complexo” é uma denominação que parece ter surgido do discurso policial e penitenciário – Complexo de Bangu I; Complexo de Frei Caneca etc.–o que indica o viés de controle social utilizado pelo Estado na execução da sua biopolítica²⁷.

R: O Estado trata tudo como Complexo do Alemão.

I: Tudo como Complexo do Alemão, o que está completamente equivocado. Quando colocam Vila Cruzeiro no Complexo do Alemão. Não é Complexo do Alemão. Complexo do Alemão termina aqui (apontando para a rua que dá acesso ao Morro do Alemão). Aqui é a penúltima favela.

²⁶Parte dos dados aqui apresentados está no “diagnóstico” do Complexo do Alemão elaborado pelo Instituto Raízes em Movimento em 2008 e em artigo do IPEA sobre o PAC na região. A outra parte obtive através da observação do cotidiano local, por meio de conversas informais e/ou entrevistas.

²⁷Essa interpretação do termo *complexo* como tendo origem no linguajar policial foi uma sugestão da Prof.^a Dra. Patrícia Birman, que carece, contudo, de confirmação através de pesquisa. O tema, no entanto, extrapola o objetivo desta dissertação.

R: E o PAC na verdade está no território que vocês chamam de Complexo do Alemão.

I: Isso.

Tendo em vista esta definição “nativa”, podemos dizer que a *comunidade* do Complexo do Alemão é composta por doze favelas distintas: Morro do Adeus, Morro da Esperança, Morro dos Mineiros/Matinha, Grotta, Itararé/Alvorada, Nova Brasília, Fazendinha, Palmeiras, Morro do Alemão, Morro da Baiana, Casinhas e Reservatório de Ramos.

O Complexo se localiza na Serra da Misericórdia, parte central da Região da Leopoldina, abrangendo uma área compreendida por cinco bairros: Inhaúma, Bonsucesso, Ramos, Olaria e Penha.

A *comunidade* existe há aproximadamente 60 anos. Seu mito de origem remonta ao período posterior à 1ª Guerra Mundial, quando um polonês chamado Leonard Kaczmarkiewicz deixou sua terra natal – fugindo da guerra – e adquiriu lotes de terra na Serra da Misericórdia, mais especificamente onde hoje se localiza o Morro do Alemão. A ocupação teria se iniciado em 1951, quando Kaczmarkiewicz começou a dividir todo o terreno para vendê-lo em lotes. Por suas características físicas e por seu sotaque, Kaczmarkiewicz ficou conhecido como “alemão”, dando origem ao nome atual do território.

Quando foi reconhecido oficialmente como bairro, em 1993, envolvia uma área de 186 hectares, ocupados por 56 mil pessoas, com densidade de 302 habitantes por hectare, 6 vezes superior à densidade média do município do Rio de Janeiro, de 49 habitantes por hectare, segundo o Instituto Pereira Passos. Dados do Censo das favelas (2008/2009), realizado pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (EGP- Rio), estimam que a população do Complexo do Alemão supere as 85 mil pessoas²⁸.

A população dos Complexos do Alemão e do Complexo da Penha está estimada em cerca de 250 mil pessoas. No Complexo do Alemão existem 26.634 imóveis domiciliares, sendo 94,4% compostos de casas e 3,4% de apartamentos. O material predominante da construção dos imóveis é a alvenaria (93,3%); 1,4% das moradias são feitas de madeira. A grande maioria dos imóveis é própria (81,4%) e 12,4% são alugados; 38,6% da documentação (termos de posse) dos imóveis próprios foram emitidos pelas associações de moradores locais; apenas 13,1% têm escritura definitiva e 31,2% não possui qualquer documento.

²⁸O IPEA sobre o morro. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. IPEA. Outubro/novembro de 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14758 Acesso em: 10 jan. 2010.

A comunidade apresenta déficits em relação a diversos serviços públicos. Há carência de escolas e creches, sendo comum encontrarmos crianças sem matrícula vagando pelo território em situação de quase abandono.

As grandes festas populares que acontecem na comunidade são os bailes funk, que são realizados nas praças e quadras espalhadas pelo território e que representam uma das pouquíssimas formas de lazer da população local. Além dos pagodes e bailes praticamente não existem outras opções de lazer. Eles são organizados pelas associações de moradores em parceria com equipes de som. Também existem os forrós, que ocorrem às sextas e sábados (na maioria dos casos) e que são frequentados por moradores – em sua maioria de origem nordestina – e por poucos jovens.

Os centros culturais do bairro estão todos fora dos limites do complexo de favelas e são muito pouco frequentados pelos moradores, em parte por não atenderem às expectativas dos jovens, que optam por outros tipos de lazer. Alguns shows musicais têm sido realizados na comunidade e vão se constituindo em alternativas aos bailes funk, principalmente para os jovens. Já se apresentaram na comunidade Caetano Veloso, O Rappa, Cidade negra, Gabriel o pensador, entre outros. O cantor Belo também se apresentou em recente evento organizado pelo AfroReggae (segundo semestre de 2010). A Escola de Samba Imperatriz Leopoldinense está situada nas proximidades do Morro do Alemão, mas como há cobrança de ingresso só é frequentada por pessoas da comunidade quando a entrada é franca ou quando se aproxima o Carnaval.

Existem cinco campos de futebol espalhados pelas comunidades onde acontecem algumas “peladas” e campeonatos anuais. Os campeonatos são organizados pelos próprios times da comunidade.

O Complexo do Alemão não dispunha de nenhum cinema ou teatro. Os mais próximos encontravam-se nos shoppings Nova América e Norte Shopping. O preço dos ingressos, contudo, afasta os moradores da comunidade. No final de 2010 foi inaugurado um centro de audiovisual com salas de cinema – equipamento este que foi construído com recursos do PAC. A política de preços dos ingressos neste equipamento está sendo adequada à realidade local.

As bibliotecas atendem a uma minoria de moradores e localizam-se no SESC Ramos e na Região Administrativa, fora dos limites dos morros e favelas. Entre as obras do PAC está prevista a construção da biblioteca pública, espaço multifuncional de 1540 metros quadrados de área construída. A previsão é atender cerca de 600 pessoas por dia, com dois pavimentos para

artes cênicas, salas para estudo de música e teatro e sala de informática com cem computadores e videoteca²⁹.

Existem aproximadamente 38 igrejas – evangélicas, católicas e centros espíritas não contabilizados. A frequência dos moradores a esses centros religiosos é enorme e servem, para além dos motivos espirituais, como opção de lazer, encontro e entretenimento.

A renda per capita no Complexo do Alemão era (em 2002) de cento e setenta e sete reais e trinta e um centavos (177,31), superior apenas à renda per capita de Acari e de Costa Barros, comunidades da zona norte da cidade do Rio de Janeiro. A renda per capita dos moradores do bairro da Gávea, na Zona Sul da cidade, no mesmo período, era de dois mil cento e trinta e nove reais e cinquenta e seis centavos (2.139,56), o que caracteriza uma “cidade partida” em termos de renda. Aliás, é importante dizer que o Complexo do Alemão é um bairro oficial da cidade do Rio de Janeiro desde 1993, algo que só é sabido pelos membros mais informados da comunidade:

I: Complexo do Alemão é um bairro desde 1993. É bairro da cidade. Não existe esse negócio que as pessoas falam: Complexo do Alemão fica ali em Ramos, fica em Olaria, fica na Penha. (Com ênfase) O Complexo do Alemão fica no Complexo do Alemão!!! É um bairro. Então a gente vem pensando a identidade desse bairro. É uma coisa que a gente vem trabalhando por dentro, pra tentar aproveitar essa intervenção, a possibilidade de discussão, pra fortalecer o sentimento de bairro entre os moradores do complexo do Alemão. (Entrevista realizada em outubro de 2009).

A média do decil mais rico do Complexo do Alemão era de quinhentos e sessenta e dois reais e sessenta e seis centavos (562,66) em 2002. “Ricos” tão pobres só são encontrados em Acari, Costa Barros, Jacarezinho e Maré. Entre os bairros do Rio de Janeiro, o Complexo do Alemão tem o maior percentual de pobres (29,2%). O coeficiente de Gini, que mede a desigualdade, é de 0,463, ou seja, não há grande desigualdade “para dentro” do Complexo do Alemão: praticamente todos os habitantes são pobres, o que revela a quase inexistência de estratificação social – em termos de renda – entre os moradores.

Segundo informações disponíveis no site do Instituto Raízes em Movimento, 11,3% do total da renda do bairro provém de transferências governamentais (aposentadorias, pensões, programas sociais) e 67,18% da renda é obtida por intermédio do trabalho. O nível de vida dos moradores, portanto, depende fundamentalmente de sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho (formal e informal), já que apenas 8% dos moradores têm mais de 50% de sua renda proveniente de transferências governamentais, um dos percentuais mais baixos encontrados nos

²⁹O IPEA sobre o morro. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. IPEA. Outubro/novembro de 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14758 Acesso em: 10 jan. 2010.

bairros do Rio de Janeiro: o mais baixo é o da Rocinha, seguido por Vidigal, Jacaré, Recreio dos Bandeirantes, Maré e Gardênia Azul.

Como evidência dessa situação desfavorável o índice de desenvolvimento social (IDS) calculado para o complexo é de 0,474, deixando-o na 149ª posição dentre os 158 bairros cariocas. Este é um indicador que abrange as dimensões: acesso a saneamento básico, qualidade habitacional, grau de escolaridade e disponibilidade de renda. Em relação às condições de saúde, a esperança de vida no Complexo é de 65 anos, enquanto a média para a cidade do Rio de Janeiro é de 72 anos³⁰.

O acesso dos moradores à justiça é precário. O Estado não oferece nenhum tipo de serviço jurídico aos moradores. Após a retomada pelo Estado do monopólio do uso da força na região, no final de 2010, o poder judiciário vem realizando ações com o objetivo de aumentar o acesso da população aos serviços jurídicos.

Existem nas proximidades do Complexo do Alemão alguns postos de saúde que atendem precariamente os moradores: O PAM (Posto de Atendimento Médico) de Ramos, o PAM de Del Castilho e o PAM do Engenho da Rainha. O Clube de Adolescentes “Nasci Bem” oferece atendimento em saúde sexual e reprodutiva e em prevenção de doenças sexualmente transmissíveis.

Quanto à infraestrutura, há fornecimento de luz elétrica em todo o território do Complexo do Alemão. Contudo, devido aos “gatos” e à precariedade das instalações a luz às vezes é fraca e, às vezes, a transmissão de energia é interrompida, o que provoca falta de luz. A água chega em quase todas as moradias através de uma rede de água encanada. No verão costuma faltar água. Ainda há alguns moradores que utilizam poços artesianos. Existem também algumas nascentes no território, em um total de doze.

O esgotamento sanitário é extremamente precário: em alguns pontos encontram-se valas negras a céu aberto. A população despeja boa parte do esgoto diretamente nos rios e canais, que passam muitas vezes na frente de algumas moradias. A população e as crianças – que brincam ao redor dessas valas – correm sérios riscos de contaminação por algum tipo de doença. Os lixões, apesar de poucos, ainda existem na região. O problema do lixo só não é maior por conta do programa “garis comunitários”, implementado pela prefeitura através da COMLURB, empresa responsável pela coleta do lixo. Mesmo após a “pacificação” do território, a população ainda sofre com a precariedade da coleta de lixo. Os caminhões da COMLURB costumam passar apenas uma vez por semana em cada rua. Basta caminhar pelos becos e vielas que deparamos com grande quantidade de lixo acumulado e mau cheiro.

³⁰O IPEA sobre o morro. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. IPEA. Outubro/novembro de 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14758 Acesso em: 10 jan. 2010.

Restam poucas áreas verdes na região, apesar dos esforços preservacionistas empreendidos por algumas instituições locais, a principal delas o “Verdejar”. Nas poucas áreas de mata encontram-se as nascentes, que servem para abastecer de água algumas residências. Contudo, logo abaixo das nascentes, os rios se transformam em imensos valões de esgoto. Boa parte da Serra da Misericórdia, onde está assentado o Complexo de favelas do Alemão, foi destruída pelas pedreiras, muito comuns na região a partir da segunda metade de século XX. Atualmente as pedreiras são proibidas na região, considerada Área de Proteção Ambiental (APA), embora algumas ilegais ainda estejam em atividade.

De acordo com o site do Instituto Raízes em Movimento, a região concentra cerca de 40% dos crimes cometidos no Rio de Janeiro.

Com relação aos transportes, existem oito empresas de ônibus que cobrem a região e que só funcionam até à meia-noite (não tenho dados a respeito de como ficou o serviço de transporte depois da “pacificação”). Após esse horário o acesso ao Complexo ou a outras regiões da cidade só pode ser feito através de Kombis. As Kombis e Vans estão na maioria das vezes em situação irregular, mas são extremamente importantes para a população local, pois além de suprirem a demanda – o que não é feito pelos transportes legalizados – fazem parte do sistema de economia informal, que gera renda e oferece emprego para pessoas da comunidade. Há também os serviços de mototáxi, que levam os usuários a qualquer parte do Complexo de favelas. Quem não utiliza esses serviços é obrigado a caminhar por longas distâncias até suas casas, tendo de subir ladeiras bastante íngremes. Os moradores que possuem carros utilizam este meio de transporte e são acionados por vizinhos quando alguém passa mal de madrugada, o que revela a existência de redes de solidariedade e proteção informais.

O sistema ferroviário oferece quatro estações à comunidade local (Olaria, Ramos, Bonsucesso e Penha), o que permite a conexão da comunidade com a Central do Brasil. O sistema ferroviário é muito utilizado pela população local. Quanto ao tema da “segurança pública” posso afirmar que é evitado pelos moradores locais, algo que já havia sido verificado por mim em pesquisa em outra favela carioca, a Cidade de Deus³¹. Um dos aspectos positivos do PAC na região é, segundo I., coordenador do Instituto Raízes em Movimento, que “alguns moradores acabam preferindo trabalhar nas obras em vez de continuar no tráfico.”³²

³¹ A “segurança pública” como tabu e o silêncio como estratégia política já haviam sido observados por mim em outra pesquisa, que realizei na Cidade de Deus e que deu origem à monografia “Cidade de Deus e de Direitos: do protagonismo social ao protagonismo local”, de 2007 [não publicado]. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/46261313/Cidade-de-Deus-e-de-Direitos>

³²O IPEA sobre o morro. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. IPEA. Outubro/novembro de 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14758 Acesso em: 10 jan. 2010.

Portanto, trata-se de um território que apresenta carências de diversos tipos. O PAC surge como provável solução para déficits estruturais e de serviços públicos. O que importa, para os objetivos deste trabalho, é verificar se os equipamentos e serviços que o Estado está implantando correspondem às prioridades identificadas pelos moradores e se a população local consegue ou não participar da gestão destes equipamentos e serviços. Como será visto, o PAC, apesar de sua proposta inovadora, na qual a participação popular é obrigatoriamente levada em conta – inclusive para que possa haver liberação de recursos– termina por se constituir, ao menos no Complexo do Alemão, como mais uma política de intervenção urbana realizada “de cima pra baixo”. Em conversas que tive com técnicos do IPEA, todos foram unânimes em relatar a necessidade da ampliação da participação popular no programa.

3 OS AGENTES SOCIAIS

Historicamente, a política habitacional para as classes populares, no Brasil e em especial na região metropolitana do Rio de Janeiro, é marcada por um caráter autoritário, fundamentado na remoção forçada das populações faveladas e na instalação destas coletividades em conjuntos habitacionais afastados dos centros urbanos. Segundo Mike Davis (2006), entre 1965 e 1974, foram removidas de favelas no Rio de Janeiro 139 mil pessoas.

Os favelados do Rio de Janeiro, dentre todas as cidades brasileiras, foram os que mais sofreram com a política de remoção de favelas:

No Rio de Janeiro, onde atingiu níveis inigualáveis em todo o país, a erradicação de favelas iniciou-se com a construção de parques proletários no início da década de 1940, durante o governo Vargas, mas só veio a se firmar como política sistemática de remoção de favelados para conjuntos habitacionais na década de 60, durante o governo Carlos Lacerda (ZALUAR, 1985).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que as políticas habitacionais para as classes populares eram implementadas, os moradores de favelas do Rio de Janeiro começaram a se organizar. A história dos movimentos sociais urbanos de favelas começa na década de 1950 e está intimamente ligada à intervenção do Estado e da Igreja Católica nas comunidades faveladas:

Os conselhos de moradores foram criaturas da Fundação Leão XIII, que na década de 50 começou a fundá-los a partir da favela da Praia do Pinto no Leblon. Naquela época, o projeto assistencialista da Fundação tinha por finalidade promover a “elevação moral e cultural” dos favelados através da “participação organizada” e “do próprio esforço do favelado”, buscando finalmente “integrá-lo à sociedade” (Valla, 1981). Ao conselho cabia a organização dos grupos para o “trabalho cooperativo”, bem como o controle e a proteção do local contra os marginais. Poucos anos mais tarde, o SERPHA, órgão estadual, encarregou-se de incentivar a formação de associações de moradores cujos dirigentes e líderes passariam a ser orientados para uma ação mais independente, cabendo ao SERPHA a incumbência de dar informação legal e financeira aos favelados. Extinto em 1962, o SERPHA foi substituído pela Secretaria de Serviços Sociais, órgão criado no governo Lacerda que veio a coordenar e preparar as remoções de favelas através de suas associações. Em 1974, a Fundação Leão XIII foi vinculada à Secretaria de Serviços Sociais, ambas atuando junto aos Centros Sociais Urbanos que passaram então a funcionar nos conjuntos. Até pelo menos 1982, as associações de moradores abriam-se à tutela do Estado através de suas ligações com os Centros Sociais Urbanos e com os políticos clientelistas, intermediários do governo estadual³³.

³³Um histórico da política habitacional e dos movimentos sociais de favelas no Rio de Janeiro pode ser visto em Burgos (1999), Valladares (2005) e Zaluar (1985).

Em 1980, o COMOCID não tinha, por norma de atuação, vínculos com quaisquer políticos clientelistas, adeptos que eram da “mobilização participativa”. Mas suas atividades estavam, de fato, muito próximas às do CSU, por onde, aliás, havia passado seus jovens líderes. Os empreendimentos culturais destes – peças de teatro, exposições de judô e caratê, exposições, etc. – eram feitos em colaboração com o CSU, mas não com as agremiações recreativas locais (ZALUAR, 1985).

As Associações de Moradores de favelas conviveram, desde seus primórdios, com o problema da independência/dependência em relação ao Estado. Em alguns períodos – principalmente ao longo das décadas de 1950 e 1960 – suas práticas foram mais autônomas. Em outros – como no período do regime autoritário pós-1964 – foram marcadas pela heteronomia e dependência.

O regime militar pós-1964 interrompeu o processo democratizante das intervenções públicas em favelas – que estava sendo operado pelas organizações de favelas desde as décadas de 1950 e 1960 – o que se constituiu em um grande obstáculo à luta dos pobres urbanos pelo direito à cidade. Este processo democratizante havia se desenrolado apesar da tutela do Estado e da Igreja sobre as populações faveladas. O cenário torna-se ainda mais complexo com a emergência, na década de 1980, da tirania dos traficantes de drogas, que passam a dominar os territórios de favelas no Rio de Janeiro, criando novos limites à participação dos excluídos na arena civil e política. Segundo Burgos,

O que o exame dessas intervenções públicas em favela autoriza a concluir é que o obstáculo central à sua solução foi a interrupção, pelo regime militar, da luta democratizante que vinha sendo desenvolvida por organizações de favelas entre os anos 50 e início dos 60. (BURGOS,1999).

Como é sabido, a modernização conservadora promovida no período militar não dispensou esforços no sentido de abolir a luta por direitos dos excluídos da ordem social e política. Análogo ao que se fez com a estrutura sindical e partidária, também as organizações de favelas seriam desmanteladas nesse período. Contudo, ao contrário do que ocorreu com as organizações operárias, o mundo dos excluídos não conheceu um processo de reorganização capaz de inseri-lo no contexto da transição democrática em curso nos anos 80. No Rio de Janeiro, onde a presença dos excluídos na cena política assumira importância inédita nas décadas de 50 e 60, a questão torna-se dramática, uma vez que a tiranização das favelas e conjuntos habitacionais pelo tráfico inibe a retomada da comunicação de seus interesses com a nova institucionalidade construída com a redemocratização do país. Assim, mais do que o déficit de direitos sociais, são os déficits de direitos civis e políticos que permanecem como

principais obstáculos à integração da cidade, e são eles que ainda fazem do Rio de Janeiro uma “cidade escassa”, na arguta metáfora utilizada por Maria Alice Rezende de Carvalho (BURGOS,1999).

A emergência da tirania dos traficantes de drogas coloca em xeque a representatividade das associações de moradores. Ao longo da década de 1990, a maioria delas, localizadas em favelas do Rio de Janeiro, foi cooptada pelo Estado e/ou dominada por lideranças ligadas ao tráfico de drogas:

Em meados da década de 1980, as principais associações de moradores nas favelas do Rio de Janeiro tornaram-se alvo do interesse dos chefes do tráfico, passando a maioria delas para o controle dos grupos de traficantes e assaltantes, especialmente os vinculados ao Comando Vermelho. O efeito principal da presença indesejada dos grupos de tóxico foi tornar irrealizáveis as atividades rotineiras e as funções administrativas mais simples, tais como pagamento da água que é coletivizada em quase todas as favelas, bem como outras despesas coletivas. O desalento tomou conta dos militantes do movimento, que viram os moradores deixarem a associação. Eles já não conseguiam mais mobilizá-los para suas atividades conjuntas (Peppe, 1992). Isso facilitou, por sua vez, a participação cada vez maior dos traficantes na política local e seu ingresso nas associações, em algumas delas através do voto. Anteriormente, em algumas favelas, traficantes já exerciam o papel de segurança, eliminando ou afastando os que molestavam os trabalhadores e suas famílias. No final da década, eles passaram não só a oferecer seus serviços como coletores de taxas, o que podia ser feito sem problemas devido ao medo que inspiravam nos moradores, mas também a financiar projetos comunitários, como praças de esportes. A ameaça ao movimento que reúne os trabalhadores pobres residentes em tais locais é evidente e extremamente desagregadora. Nenhuma resposta a esses problemas pode ser simples ou unilateral. Há que considerar os aspectos institucionais, políticos, culturais, sociais e econômicos da questão, os males a combater (Zaluar,2004).

Ao mesmo tempo, a década de 1990 foi marcada pela proliferação de ONG's pelo mundo todo. No Brasil não foi diferente. Nesse período verifica-se a disseminação do trabalho voluntário e das organizações não-governamentais.

Por parte dos governos, grandes lideranças foram cooptadas – principalmente aquelas ligadas às associações de moradores – ao mesmo tempo em que houve a partidarização dos movimentos comunitários, intensificando ainda mais as disputas internas. Dada a crise de representatividade pela qual passaram as associações de moradores de favelas no Rio de Janeiro, no mesmo período, era de se esperar que se constituíssem ONG's. Este fenômeno adentrou os anos 2000, induzido, em parte, pela aprovação do Estatuto das Cidades.

Os agentes sociais envolvidos no PAC do Complexo do Alemão são basicamente: o Estado (em nível federal, estadual e municipal), as ONG's locais (dirigidas por indivíduos a

quem chamo de intelectuais orgânicos da favela ou ativistas, baseado no conceito de Gramsci de intelectual orgânico³⁴) e as Associações de Moradores.

Os traficantes de drogas, pelo poder que exerciam em todo o território até o final do ano de 2010, também influenciavam as dinâmicas políticas locais e os processos do PAC. Contudo, o foco deste trabalho incide sobre o jogo de poder travado entre Estado, Associações de Moradores e ONG's locais. De certa forma, todos estes três atores tinham que dialogar com os traficantes para implementarem suas ações no território, ao menos até o final do ano de 2010. A diferença é que as Associações de Moradores utilizavam o suposto apoio que diziam receber dos traficantes explicitamente para poderem impor sua vontade. As ONG's eram forçadas então a dialogar com os traficantes para poderem participar do debate público em pé de igualdade com as associações.

As ONG's, portanto, utilizavam o contato com traficantes de forma reativa às ações truculentas (segundo elas) promovidas pelas Associações. Como praticamente todos os integrantes de ONG's e Associações de moradores foram socializados desde a infância no território do Complexo do Alemão, a possibilidade de diálogo com traficantes estava aberta a ambos os grupos políticos. Estes integrantes cresceram junto com boa parte dos indivíduos que se tornaram traficantes na localidade. Os conflitos entre as ONG's locais e as Associações de Moradores, ao menos em dois episódios, foram solucionados através da mediação do chefe do tráfico local.

Já o Estado, ao implementar políticas num território dominado por uma determinada facção criminosa – o Comando Vermelho – teve que, necessariamente, obter a autorização dos chefes do tráfico local para poder realizar as intervenções do PAC, embora isto não seja assumido. O Estado se apresenta no território através das agências governamentais envolvidas no processo, entre elas a EMOP, as diversas secretarias estaduais e municipais, os Ministérios Federais, a Caixa Econômica Federal e a Agência 21, empresa contratada para executar o trabalho técnico social. O Estado também aparece através dos interesses político-eleitorais dos governantes e da ação das forças de segurança.

A configuração do campo político no Complexo do Alemão – no qual Estado, ONG's locais e Associações de Moradores disputam posições de poder no interior das políticas e ações concretas desenvolvidas no âmbito do PAC – estrutura o que Pierre Bourdieu denomina de campo de lutas ou campo de disputas.

³⁴O conceito de *intelectual orgânico* e sua adaptação para o caso abordado nesta dissertação é tratado no item 3.1.

Para Bourdieu (2002), campos são espaços estruturados de posições cujas propriedades dependem das posições nestes espaços. Para que um campo funcione, entende Bourdieu, é preciso que haja objetos de disputa e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de hábitos que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc. Dentro dessa relação de forças, os agentes que monopolizam o capital específico, mais ou menos completamente, tendem a estratégias que visem a manutenção da ordem estabelecida, frequentemente, com intransigência em relação a mudanças no status quo (no caso, as Associações de Moradores). Os agentes que possuem menos capital, inversamente, tendem a estratégias de subversão e rompimento com o status quo, dentro de certos limites (no caso, ONG's locais). Outro fator considerado relevante por Bourdieu é a conservação do que se é produzido dentro do campo. Essa conservação ocorre, normalmente, ligada à aparição de um corpo de conservadores do passado e do presente (no caso, as Associações de Moradores) e serve, aos detentores do capital específico, para conservar e se conservar conservando. O autor considera tal estratégia com o passado e com o presente, como um dos índices mais seguros da constituição de um campo.

O campo de disputa em questão neste trabalho é o substrato – político, social, econômico e simbólico – sobre o qual se desenrola o jogo político local. Conforme irei demonstrar, o Estado procura impor suas posições e fazer valer seus interesses; as Associações de moradores cooperam com o Estado e as ONG's locais apresentam posições críticas sobre o PAC, contrariando alguns interesses dos outros atores que formam o campo, embora sua autonomia em relação ao Estado e às políticas públicas direcionadas às favelas do Complexo precise ser relativizada.

Um dos fatores que dificulta e até impede a participação direta dos moradores nos processos do PAC é a disputa pela representação de interesses e por posições de poder travada entre as Associações de Moradores e as ONG's locais. Mais do que isso, parece que os fatores que dificultam a participação popular são: 1) o perfil das Associações de Moradores, em particular o perfil do presidente da Associação de Moradores da favela da Grota, B., figura temida por moradores e comerciantes locais e que, em última instância, é quem fala em nome de todas as doze Associações de Moradores do Complexo; 2) o alinhamento entre Estado e Associações de Moradores no que tange as políticas executadas no território; 3) o caráter de biopolítica das intervenções levadas a cabo através do PAC; 4) a opacidade das informações e documentos relativos ao PAC na região e 5) a impermeabilidade do Estado às práticas participativas.

As Associações de Moradores são os interlocutores privilegiados pelas agências estatais no diálogo da “comunidade” com o Estado. O Estado define estas instituições como portadoras legítimas das vozes da “comunidade”. Ocorre que o perfil da principal liderança das Associações de Moradores do Complexo do Alemão é extremamente autoritário, segundo moradores, comerciantes e integrantes de ONG’s locais com quem conversei. B. utiliza-se da violência e da intimidação para alcançar seus objetivos. Isso pude perceber em conversas e entrevistas com moradores, comerciantes e membros de ONG’s locais. Além disso, B., segundo informações que obtive, é ligado ao PMDB, partido do governador Sérgio Cabral, e atua, portanto, para facilitar a execução das obras e garantir votos para seu grupo político. Portanto, B. e, por consequência, as doze associações de moradores locais que se submetem ao seu poder, não têm nenhum interesse em abrir o campo de debates em torno do PAC, muito menos em mobilizar a comunidade e chamá-la para participar dos processos decisórios. Conforme apurei, o perfil de B. é extremamente autoritário, violento e centralizador.

Por outro lado, as ONG’s locais, também em número de doze, apresentam “lideranças” de perfil totalmente diverso. São indivíduos em sua maioria apartidários, capacitados, com formação técnica, às vezes de nível superior – pelo menos em três casos – que entendem que a gestão e a participação da comunidade local nas políticas públicas em andamento devem se dar de forma compartilhada, transparente e democrática. Incentivam o acesso de toda comunidade às informações sobre o PAC, estimulam a participação do maior número possível de moradores, enfim, trabalham no sentido de mobilizar a população. Ou seja, trabalham como eles mesmos dizem, para “abrir o campo”.

Conforme uma vasta literatura nos mostra (OFFE, 1989; BOSCHI, 1987; AVRITZER, 1997; MACHADO DA SILVA e RIBEIRO, 1985; DAGNINO, 2000; TOURAINÉ, 1978, 1988, 2006), há uma grande diferença entre as antigas formas de liderança comunitária e o novo tipo de liderança forjado nas últimas décadas. Os “novos movimentos sociais” e seus líderes possuem perfis muito diferentes daqueles que antes existiam – e continuam existindo - nas favelas e bairros populares (CARDOSO, 1983,1987; DOIMO, 1995; LANDIM, 1993; TEIXEIRA, 2002). O presidente da associação de moradores, por exemplo, costuma apresentar perfil, visão de mundo e modo de encarar a política bem diferente das lideranças a que chamo de “intelectuais orgânicos da favela”. Portanto, as pesquisas sobre o tema corroboram os dados e impressões que obtive em campo. Arrisco dizer que as Associações de Moradores apresentam perfis conservadores e passivos. Por outro lado, as ONG’s apresentam perfis modernizantes, críticos e transformadores.

Lia de Mattos Rocha (2009), descrevendo e analisando a atuação de Associações de Moradores e ONG's na favela do Pereirão, no Rio de Janeiro, demonstra a diferença de perfis entre aquelas instituições locais. Para a autora, as ONG's estariam muito melhor ajustadas ao que Boltanski e Chiappello (1999) chamam de “novo espírito do capitalismo”. Já as Associações de Moradores estariam marcadas por práticas antiquadas, conservadoras e ineficientes. A meu ver, isso se repete no Complexo do Alemão, embora neste caso as associações tenham muito mais força e capital político do que no Pereirão³⁵. Como já foi dito, as Associações de Moradores do Complexo do Alemão procuram “embarreirar” os processos participativos, pois a participação popular se faria, muitas vezes, contra os interesses de suas lideranças e do Estado. Já as ONG's locais possuem visão de mundo e estratégias de ação muito mais flexíveis e ajustadas à lógica de uma “cidade por projetos”, que parece ser uma das concepções seguidas no “PAC das favelas”. Contudo, não pode deixar de ser dito que a autonomia das ONG's locais em relação ao Estado é relativa, já que são financiadas por empresas públicas como a Petrobrás, recebem recursos do Ministério da Cultura ao se constituírem como “pontos de cultura” (Raízes em Movimento e Oca dos Curumins), e não conseguem desvencilhar sua atuação política da política estatal para as favelas e bairros populares. Além disso, apesar do ajustamento das ONG's locais à lógica institucionalizada do PAC, o Estado, em sua prática cotidiana no Complexo do Alemão, tem se mostrado refratário à atuação crítica e participativa das ONG's locais.

3.1 Os intelectuais orgânicos da favela

Os ativistas do Complexo do Alemão são indivíduos que atuam politicamente através das ONG's locais. Embora haja doze ONG's atuando ativamente nos debates em torno do PAC, os ativistas não se resumem aos doze coordenadores de cada uma dessas instituições. Uma das características dessas entidades é ter sempre um grupo relativamente grande de ativistas engajados nas lutas e debates e na ação coletiva concreta. Além disso, através da mobilização que realizaram a partir do trabalho técnico-social, essas ONG's conseguiram incentivar para participarem das discussões sobre o PAC, em torno de uma centena de ativistas independentes,

³⁵Digo isso baseado nas informações sobre a associação de moradores do Pereirão disponíveis na tese de Lia de Mattos Rocha (2009).

que participam regularmente das discussões. As principais ONG's que participam dos debates do PAC são: Instituto Raízes em Movimento, Verdejar – Proteção Ambiental e Urbanismo, Oca dos Curumins, Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia, Movimento de Integração Social – Éfeta, Núcleo da Terra, NasciBem, Comunidade em Ação, PSF – Alemão e Observatório das Favelas. Com exceção do Observatório de Favelas – que realiza trabalhos em parceria com as instituições locais – todas as demais são ONG's locais, a maioria com mais de 10 anos de atuação no território e formadas em grande parte por moradores do próprio Complexo e adjacências, que realizam trabalhos sociais na área da cultura, educação infantil, educação sexual, ecologia, desenvolvimento sustentável, geração de renda, integração e participação popular, luta pela moradia digna e acesso à terra, etc. Chamo de ativistas ou “intelectuais orgânicos da favela” a um tipo de liderança comunitária que possui um perfil específico. Segundo Gramsci (apud GRUPPI, 1978) os “intelectuais orgânicos” ligados às classes populares teriam o papel histórico de atuar como uma vanguarda esclarecida, capaz de comandar, conscientizar e mobilizar a classe trabalhadora. Essa vanguarda intelectual e revolucionária não atuaria apenas no campo das ideias. É preciso lembrar que em Gramsci o conceito de práxis aparece com força: os intelectuais orgânicos são lideranças que pensam, comandam, conscientizam e agem. Teoria e prática andam lado a lado, ou seja, os intelectuais são ao mesmo tempo ativistas. Quando falo em “intelectuais orgânicos da favela” faço uma adaptação do conceito gramsciano, trazendo-o para os dias de hoje, mais especificamente para o cotidiano da atuação das ONG's locais no Complexo do Alemão. Há, contudo, ao menos duas diferenças fundamentais entre o conceito gramsciano e o que utilizo aqui.

Para Gramsci o lócus da conscientização e da mobilização das classes trabalhadoras era o partido. Os “intelectuais orgânicos da favela”, por outro lado, têm nas ONG's e no território da favela o espaço privilegiado para a discussão, mobilização e esclarecimento das classes subalternas. Não estão necessariamente vinculados a partidos políticos. Além disso, o trabalho, nos dias de hoje, perdeu a centralidade que tinha à época de Gramsci. As demandas populares são novas e múltiplas. As lutas das classes subalternas contemporâneas podem se dar em diversas frentes – lutas por reconhecimento, por exemplo (FRASER, 2002). Portanto, os “meus” intelectuais orgânicos são ativistas oriundos das classes populares, possuem nível universitário (em ao menos 3 casos), conhecem técnicas de gestão de projetos sociais, sabem elaborar, avaliar e implementar projetos sociais, são dinâmicos, flexíveis – ou seja, são capazes de realizar múltiplas tarefas, algumas vezes ao mesmo tempo – enfim, são profissionais que parecem ajustados a um “novo espírito do capitalismo”, novo espírito este que representa uma “nova” forma de fazer política social, algo que a literatura sociológica denomina de “cidade por

projetos”. Estes ativistas profissionais possuem uma forma específica de fazer política, trabalham em ONG’s, buscam atuar como protagonistas nas comunidades em que executam projetos, estão voltados para a realização de ações coletivas apoiadas por agências financiadoras de projetos sociais, buscam captar recursos junto a empresas públicas e privadas, migram de um projeto para outro, enfim, são portadores de um *habitus* que parece estar ajustado às exigências do mercado de financiamentos de projetos sociais.

Atualmente há um mercado de projetos sociais pujante no Rio de Janeiro. Empresas públicas, privadas e agências de fomento financiam projetos pontuais que têm por objetivo solucionar determinados problemas nos centros urbanos. Muitos destes projetos são executados em favelas. Abre-se, cada vez mais, um mercado para profissionais que conhecem o cotidiano das favelas e que possuem conhecimento de gestão de projetos deste tipo.

Boltanski e Chiappello (1999) identificam um tipo “novo” de cidade onde habitariam valores como a flexibilidade, a polivalência, a comunicação, a capacidade de se desligar de objetos e pessoas e de se conectar rapidamente a outros, etc. – valores que modelariam um “novo espírito do capitalismo”. Assim os autores constroem o conceito de “*cit  par projet*”, que seria a justific cao do capitalismo contemporâneo e definiria os critérios de grandeza nesta ordem social em constru o.

Lia de Mattos Rocha, escrevendo sobre a favela do Pereirão, avalia em sua tese de doutorado que,

Tal conceito   particularmente importante para a análise aqui pretendida, pois acredito que as organiza es não-governamentais estão “ajustadas”   gramática moral da “*cit  par projet*”, a qual articula o repertório das políticas públicas que têm sido executadas nas favelas cariocas, especialmente as políticas sociais.   através das ONGs, “ajustadas” a essa nova *cit *, que essas políticas são executadas e se tornam concretas e reais.   importante recuperar, rapidamente, a ideia de “ajustamento” já apresentada anteriormente: o conceito de *justesse*, tal como proposto por Boltanski e Th venot, significaria bom (ou mal) funcionamento tanto de coisas quanto de pessoas (1999) (ROCHA, 2009, p 153).

Segundo a autora, a ONG que tem sucesso em suas atividades   aquela que consegue executar diferentes projetos, que sempre consegue financiamento, e que, assim,   capaz de começar outro projeto quando o primeiro está em vias de acabar. As ONG’s locais que estudei no Complexo do Alemão me parecem ser deste tipo. Além disso, esse “ajustamento” das ONG’s locais se choca com o “desajustamento” das Associa es de Moradores. As diferenças culturais entre os membros destes grupos antagônicos, suas diferentes visões de mundo e estratégias de a o, acabam por acirrar as disputas no campo político local.

Alguns trabalhos criticam a execução de políticas sociais através de ONG's. Werneck Vianna (2009) critica as políticas “focalizadas” em indivíduos e grupos sociais específicos, que são executadas em detrimento de políticas sociais universalistas. Para Leite (1999), “o Estado exime-se de sua responsabilidade de promover o bem-estar social, separa cidadania e justiça social e, dessa forma, enfatiza uma concepção individualista de cidadania, focada no indivíduo como proprietário e consumidor” (1999, p. 9). Já Teixeira (2002), ressalta que “a grande maioria das ONGs apenas executa os “projetos sociais” que são formatados (em termos de seu público-alvo e ações principais) pelos financiadores desses – configurando-se um “encontro prestação de serviços” (2002, p. 111).

O PAC se apresenta dentro da perspectiva de ser uma política universalista de desenvolvimento econômico e social. Pretende também recuperar a centralidade do Estado na condução das políticas econômica e social. Por outro lado, não foge da lógica da “cidade por projetos”. Como já foi dito, sem projeto específico não há liberação de recursos. Percebe-se, dessa forma, que a lógica particularista da “cidade por projetos” se choca com as pretensões universalistas do PAC enquanto um projeto de nação. As ONG's locais portanto, acabam tendo que atuar nesses dois eixos, particularista e universalista, o que se torna relativamente simples para elas, dada sua flexibilidade e poder de ajustamento. Ao receberem recursos públicos para a execução de projetos sociais particulares, contudo, acabam se tornando menos autônomas do que se imaginam. Creio que este fato reduz a autonomia das ONG's locais, embora sejam capazes de propor diretrizes universais para a ação do poder público na favela que não estão necessariamente ligadas aos seus interesses mais imediatos.

3.2 As Associações de Moradores

O Complexo do Alemão é formado por doze favelas: Morro do Adeus, Morro da Esperança, Morro dos Mineiros/Matinha, Grotta, Itararé/Alvorada, Nova Brasília, Fazendinha, Palmeiras, Morro do Alemão, Morro da Baiana, Casinhas e Reservatório de Ramos. Cada uma delas possui sua Associação de Moradores. Portanto, no Complexo existem doze Associações de Moradores e, conseqüentemente, doze presidentes de Associações. Dentre estes presidentes, B., da Associação de Moradores da favela da Grotta, constitui-se na liderança mais forte. É ele que acumula o maior capital político entre todos os demais líderes comunitários. Possui forte ascendência sobre comerciantes da região, impõe o pagamento de taxas de associação aos

moradores, controla a contratação de mão-de-obra para as obras do PAC, indica pessoas para ocuparem cargos de gestão nos equipamentos que vão sendo entregues pelo estado, é ligado ao partido (PMDB) do governador do estado, enfim, é o principal líder comunitário do Complexo e aquele que controla os votos e opiniões dos demais presidentes de associações – especialmente quando precisam opinar sobre alguma questão relativa ao PAC, durante as reuniões que acontecem semanalmente no Canteiro Social.

Dito isto, é necessário abordar, ainda que de maneira geral, a questão da representatividade e da legitimidade das Associações de Moradores de Favelas, tanto no caso do Complexo do Alemão, quanto nas favelas cariocas em geral.

Segundo Rocha (2009), o domínio de traficantes de drogas em favelas representa dificuldades à ação coletiva naqueles territórios. Por um lado, os traficantes muitas vezes controlam e cerceiam a ação das associações de moradores; por outro, os líderes são desqualificados pela “opinião pública”, por serem identificados como porta-vozes de interesses criminosos, o que abre espaço para o surgimento de novos atores locais, especialmente as ONG’s.

Denúncias de corrupção, de uso dos recursos da associação para interesses pessoais e até de envolvimento com o tráfico têm afastado os moradores da participação nos movimentos de base – principalmente as associações de moradores - e descreditado a atuação de seus representantes (Zaluar, 1985; Leeds, 2003; Machado da Silva e Leite, 2004). Porém, neste contexto surgem outros atores sociais que apresentam novas credenciais para participar da discussão pública sobre as favelas, e que entram na disputa sobre a imagem dessas localidades e também sobre quem pode falar de forma legítima pelos moradores (ROCHA, 2009, p.3).

De acordo com a autora,

O estigma que envolve todos os moradores de favela torna-se um obstáculo especialmente para as lideranças comunitárias que pretendem falar pelos moradores de favela. Para esses, apresentar-se no espaço público, seja frente ao governo, financiadores de projetos sociais ou à mídia, exige que primeiro eles provem não falar pelos traficantes que habitam suas localidades. A “limpeza moral” torna-se condição para sua legitimidade enquanto representantes dos moradores ‘de bem’ das favelas. Todavia, a contiguidade que vivenciam com os traficantes muitas vezes é acionada por essas organizações supralocais quando sua entrada nas favelas é necessária, como, por exemplo, nas situações em que a prefeitura confirma com as associações de moradores a autorização para a realização de obras e serviços, exigindo que a associação demande aos traficantes de drogas pela ‘autorização’ e eximindo-se assim do contato com eles (Miranda e Magalhães, 2004). Assim, ao mesmo tempo em que se exige o afastamento das lideranças em relação às quadrilhas de tráfico de drogas, essa mediação é requisitada em diversos outros momentos, o que traz grandes dificuldades para as associações – que são frequentemente identificadas como coniventes e cúmplices dos traficantes (ROCHA, 2009, p.10).

Desta forma, podemos afirmar que a atuação dessas lideranças é limitada, “particularmente no que diz respeito à denúncia das violências sofridas pela população e a intervenção no debate a respeito da segurança pública”. Contudo, segundo o depoimento de algumas pessoas que entrevistei, o presidente de associação de moradores que tem mais influência (B.) não se preocupava em apresentar-se como alguém afastado dos chefes do tráfico. Ao contrário, sistematicamente utilizava seus contatos com traficantes como forma de impor sua vontade e alcançar seus objetivos pessoais. Isso ficará claro no capítulo 4. Ou seja, seu “contato com o tráfico” parecia lhe dar “mais poder” e ele frequentemente usava esta relação no sistema de correlações de forças internas.

De acordo com Rocha (2009), todos aqueles que se colocam contra a opressão exercida pelos traficantes são vistos como inimigos e correm o risco de serem assassinados. Esse não parece ser o caso de B.. Como não tem interesse em defender os interesses dos moradores, para ele não importa se a pressão dos traficantes afasta os moradores da vida associativa cotidiana. Sua atuação é de um cooptado, alguém que está ali para defender interesses pessoais e estatais.

Segundo Rocha (2002), as associações de moradores possuem hoje menor capacidade de publicização de temas e demandas que as organizações não-governamentais, e isso se deve a diversas variáveis, entre elas o baixo “ajustamento” das associações de moradores à atual configuração do “problema da favela”, i.e., ao debate atual sobre segurança pública e sobre qual o papel que essas localidades desempenham dentro da discussão sobre violência urbana e formas de combatê-la.

Pelas minhas observações e entrevistas percebo que B., e os demais presidentes de associações de moradores, mostram-se muito pouco preocupados com questões teóricas ou ideológicas. Atuam muito mais no sentido pragmático da ação política, buscam inibir a mobilização e a participação popular efetiva. São mediadores das relações entre o Estado e as populações que “representam” e “exploram” este papel de mediador até as últimas consequências. Contudo, nem sempre a comunidade mais geral acredita na legitimidade deste papel de intermediário ou mediadores.

Diante da falta de legitimidade para falar em nome dos moradores e da perda de espaço para as ONG’s locais, B. construiu uma estratégia de ação muito interessante e inteligente, no sentido de acumular poder político, rebater as acusações das ONG’s locais e legitimar sua atuação no território da Grota e do Complexo do Alemão como um todo. A partir de negociações, que tiveram início no segundo semestre de 2009 e que se consolidaram ao longo do ano de 2010, as associações de moradores do Complexo do Alemão se aproximaram de uma famosa ONG que atua em diversas favelas no Brasil e no exterior: o AfroReggae. B. é amigo

pessoal de José Junior, presidente e fundador do AfroReggae, instituição que possui reconhecida expertise no trabalho social e na recuperação de traficantes de drogas, além de um reconhecido trabalho no campo da cultura e na mediação de conflitos.

O AfroReggae possui grande visibilidade na mídia, recebe apoio financeiro e institucional de grandes empresas, além de contar com o apoio de diversos artistas e intelectuais brasileiros. Essa aproximação permitiu o encontro das associações de moradores com a juventude local, que passou a contar com as oficinas realizadas pelo AfroReggae. Além disso, a sede da Associação de Moradores da Grota, transformada pelo PAC em centro cultural – que seria compartilhado pelas diversas instituições locais do Complexo – foi transformado em sede do AfroReggae no território (compartilhada com a associação de moradores da Grota), fato este que gerou polêmica entre os grupos políticos locais. A sede da Grota é de fácil acesso. Está localizada próximo a uma das principais vias que cortam o Complexo, a estrada do Itararé, e o equipamento que será construído pelo Estado para compensar as demais instituições locais fica em uma região no alto do morro e de difícil acesso.

Além disso, as ONG's locais se sentiram preteridas pelo Estado em favor do AfroReggae, que não é originário da localidade. Ouvi da boca de diversos ativistas locais que tinham que ser privilegiadas as instituições que nasceram no Complexo, algumas delas com mais de dez anos de atuação no território.

É preciso dizer, ainda, que José Junior e o AfroReggae contam com a simpatia e o apoio financeiro e institucional do governo do Estado do Rio de Janeiro. Sergio Cabral Filho e José Junior são muito amigos – conforme afirmação do próprio Junior em entrevista concedida à REDE TV em 10 de dezembro de /2010. Não esqueçamos que B. é ligado ao partido do governador e, portanto, a união de forças com associações como o AfroReggae parece ser algo “natural” dentro da estratégia política do estado e das associações de moradores para o território.

Esta aproximação funcionou como uma “jogada de mestre” de B. que, embora continue enfrentado resistência de moradores, comerciantes e das ONG's locais, conseguiu renovar a gramática das associações de moradores, reinventar seu discurso e se aproximar de uma linguagem política mais moderna, que vinha sendo monopolizada até então pelas ONG's locais, das quais o Instituto Raízes em Movimento é a mais expressiva.

No momento em que se preparava a invasão do Complexo do Alemão pelas forças de segurança, no final de novembro de 2010, por exemplo, José Junior foi “convidado” por B. para mediar a rendição dos traficantes e evitar o temido “banho de sangue” que era esperado pela maioria da população local, e também por boa parte da opinião pública. Este fato teve grande

repercussão na mídia, e embora a mediação não tenha sido bem-sucedida, já que a maior parte dos traficantes não se rendeu, a retomada do território de forma “pacífica” pelo estado, com poucos mortos e feridos – ao menos pelo que foi noticiado na imprensa – proporcionou maior visibilidade e legitimidade às associações de moradores locais. A partir da união de forças com a AfroReggae, ao menos no discurso, as associações de moradores se aproximam da forma de atuação das ONG’s locais e tornam o campo de disputas mais complexo.

3.3 O Estado

Ao tratar do Estado, em nível teórico, sigo algumas sugestões de Veena Das e Deborah Poole (2008) e também utilizo o conceito de *biopolítica* elaborado por Michel Foucault (FOUCAULT, 2002).

Segundo as antropólogas Venna Das e Deborah Poole, uma antropologia do Estado requer o estudo das *margens*. As margens, de acordo com as autoras, são lugares privilegiados para se compreender o Estado através do olhar antropológico e seu estudo deve ser feito através de etnografias incrustadas “en prácticas, lugares y lenguajes que son consideradas en los márgenes del estado nación”. Neste sentido, trato o Complexo do Alemão como margem do Estado.

No livro “Anthropology in the Margins of the State” (DAS; POOLE, 2004), tanto as organizadoras quanto diversos outros pesquisadores – entre eles Talal Asad, Pradeep Jeganathan e Marianne Ferme – utilizam uma estratégia analítica e descritiva que procura se distanciar da imagem do Estado como estrutura administrativa de organização política racionalizada, que tende a debilitar-se ao longo de suas margens territoriais e sociais, e propõe, em troca, uma reflexão sobre como as práticas e políticas de vida nestas áreas moldam as práticas políticas de regulação e disciplinamento que constituem o que chamamos de estado.

De acordo com essa concepção, as práticas e políticas de vida no Complexo do Alemão seriam capazes de moldar, dentro de determinados limites, as políticas públicas implementadas pelo Estado naquele território. Me parece que essa seria uma das funções desempenhadas pela participação popular no PAC.

De acordo com as autoras, a antropologia tem sido frequentemente entendida como a disciplina que fala por aquelas populações que têm sido marginalizadas das estruturas políticas e econômicas e a etnografia, por ser uma forma de produção do conhecimento que privilegia a

experiência, permite introduzirmo-nos nos domínios do social que não são de fácil acesso quando se seguem os protocolos formais de que se servem outras disciplinas.

As etnografias das margens ofereceriam, neste sentido, uma perspectiva única sobre as práticas do estado nas margens sociais e permitiriam repensar os limites entre centro e periferia, entre público e privado, entre o legal e o ilegal. Para as autoras, uma antropologia das margens sugere que estas margens são pressupostos necessários do estado, “de la misma forma que la excepción es la regla”. Pensar o Complexo do Alemão como margem permite-nos romper com a visão dualista de cidade que tem caracterizado boa parte da reflexão dos cientistas sociais brasileiros sobre favela, livrando-nos de pré-noções tais como “cidade partida” e “apartheid social”, ao mesmo tempo em que nos permite vislumbrar a coexistência e as negociações, nos territórios de favela, da cidade formal e da cidade informal, do legal e do ilegal, do centro e da periferia, da ordem e da desordem.

Venna Das e Deborah Poole afirmam que, até bem pouco tempo, em função das origens históricas da antropologia – ligadas ao estudo dos povos “primitivos” – se considerava que seu objeto de estudo eram as sociedades sem estado. Por outro lado, se pensarmos nos primórdios da antropologia com Montesquieu, Maine e Evans-Pritchard, a busca por encontrar ordem ou razão entre os primitivos nos leva a utilizar uma linguagem da ordem herdada do estado moderno europeu. Mesmo que isso não seja reconhecido por alguns antropólogos, a linguagem e a figura do estado sempre estiveram presentes na antropologia, o que de certa forma nos permitiria dizer que a antropologia sempre produziu conhecimento sobre o estado, mesmo quando seus objetos eram pensados como excluídos ou opostos às formas de racionalidade administrativa, política e de autoridade atribuídas ao estado.

Desde esta concepción de práctica antropológica, el primitivo es pensado como un sitio nostálgico para El descubrimiento de la forma estatal como operador cultural universal (aun cuando no estuviera presente, era percibido como si lo estuviese, como esperando em el umbral de La realidad). (DAS; POOLE, 2008, p.21)

Pierre Clastres, por exemplo, reivindicava que a racionalidade e as formas de vida, próprias dos povos primitivos, podiam ser entendidas como expressão de um desejo coletivo de evitar a emergência iminente do Estado. De acordo com as autoras, toda investigação etnográfica deve levar em conta como o duplo efeito de ordem e transcendência foi considerado para reconhecer a presença do estado. Em um primeiro nível, toda reflexão sobre o estado parece tratar do problema da ordem. Assim, na hora de reconhecer os efeitos e a presença do “estado” na vida local, os antropólogos buscam os signos de racionalidade administrativas e hierárquicas que aparentemente provém vínculos ordenados com os aparatos políticos e

reguladores de um estado burocrático centralizado. Este é o enfoque de diversos trabalhos recentes escritos por antropólogos. Nesta perspectiva, a tarefa do antropólogo consistiria em perceber primeiro as instâncias do estado tal como existem em nível local para depois analisar as manifestações locais da burocracia e do direito, tanto como interpretações culturais quanto como apropriações das práticas e das formas que constituem o estado liberal moderno.

Outra forma de olhar o estado que tem sido utilizada por antropólogos é pensar as margens como espaços de desordem, locais onde o estado não tem conseguido instaurar a ordem.

A pergunta que as autoras se fazem é, dado que hoje em dia é impossível pensar os sistemas políticos compreendidos por qualquer forma de sociedade sem estado, o que estamos observando são formas de estado incompletas, ou, por acaso são as formas de ilegalidade, pertencimento parcial e desordem, que parecem habitar as margens do estado, que constituem as condições necessárias para o estado enquanto objeto teórico e político. As autoras sugerem que é a segunda pergunta que deve ser respondida.

A relação entre a violência e as funções ordenadoras do estado é, para as autoras, a chave para a compreensão do problema das margens. As autoras citam Weber para começar a tratar desta questão.

Una organización gobernante será considerada política en tanto y cuanto su existencia y orden sobre un territorio este continuamente salvaguardada por La amenaza y La aplicación de la fuerza física por parte de su personal administrativo. Una organización política obligatoria con operaciones continuas será llamada estado en tanto y cuanto su aparato administrativo mantenga para sí, con éxito, el *monopolio* del uso *legítimo* de la fuerza en la aplicación del orden por El establecido” (WEBER,1978 apud DAS; POOLE, 2008, p.22).

A partir desta concepção foram criados limites entre aquelas práticas e espaços que eram vistos como parte do estado e aqueles que estavam excluídos dele. Outras formas de violência, por exemplo, que parecem imitar a violência do estado ou desafiar seu controle, passaram a ser consideradas ilegítimas. Nesta perspectiva, o estado é concebido como um projeto sempre incompleto que deve ser constantemente enunciado e imaginado, invocando o selvagem, o vazio e o caos que não somente encontram-se fora dos limites de sua jurisdição, mas também constituem ameaças a partir de dentro.

As autoras sugerem que Hobbes, Locke e Rousseau, os pais fundadores da teoria do estado moderno, pensaram o estado de natureza a partir da imagem da América como uma região de selvageria real, e também como um lugar idealizado. Sugerem que pensemos as *margens do estado*, localizadas no terreno da linguagem e da prática, como sendo os lugares

reais que concedem força à ideia de estado de natureza e onde podemos encontrar as origens míticas e filosóficas do estado.

Situados siempre en los márgenes de lo que se acepta como incuestionable control del estado, los márgenes (...) son simultáneamente sitios en donde la naturaleza puede ser imaginada como salvaje y descontrolada y donde el estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar y de legislar. Estos sitios no son meramente territoriales: son también (y quizás sea este su aspecto más importante) sitios de práctica em los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica (DAS; POOLE, 2008, p.24).

Segundo as autoras, existem três conceitos de margem. O primeiro prioriza a ideia de *margem* como *periferia*, onde estão contidas aquelas pessoas que são consideradas insuficientemente socializadas nos marcos da lei. O papel do Estado, neste caso, seria reduzir os déficits de cidadania entre as populações periféricas –que habitam as margens – e as populações plenamente socializadas nos marcos da lei –que habitam o “centro”:

Como etnógrafos, estábamos interesados em comprender las tecnologías específicas del poder a través de las cuales los estados intentan “manejar” y “pacificar” a estas poblaciones, tanto a través de la fuerza como a través de la pedagogía de la conversión intentando transformar a estos “sujetos rebeldes” en sujetos legales del estado (DAS; POOLE, 2008, p.24).

O segundo enfoque relacionado com o conceito de margem gira em torno dos temas da legibilidade e da ilegibilidade. A maior parte do estado moderno está constituído a partir de práticas escritas. Contudo, apesar das autoras reconhecerem que as práticas de levantamento documental e estatístico do estado estarem a serviço do controle estatal sobre os sujeitos, as populações, os territórios e as vidas – por serem ações do estado no sentido de tornar as populações legíveis para si – elas são contra a noção que vincula diretamente estado e legibilidade (escrita). Para elas existem diferentes espaços, formas e práticas através das quais o estado está constantemente sendo experimentado e desconstruído mediante a ilegibilidade de suas próprias práticas, documentos e palavras. No caso do PAC no Complexo do Alemão, uma das principais reivindicações das ONG's locais diz respeito a falta de informações sobre os projetos de intervenção e à opacidade – ou inexistência de documentos formais sobre as políticas a serem implementadas no território. O Estado é experimentado pelas ONG's locais como um ente que segura e esconde a informação, quando na visão delas deveria fazer justamente o contrário, ou seja, socializar e divulgar a informação para todos os interessados.

Entre el tipo de prácticas que consideramos se encuentran las economías de desplazamientos, las falsificaciones y las interpretaciones alrededor de la circulación y el uso de la documentación de identificación personal. Se destaca aquí “el puesto de control” con espacio lleno de tensión en el que los supuestos acerca de la seguridad de la identidad y de los derechos pueden ser repentinamente y, a veces, violentamente negados (DAS; POOLE, 2008, p. 25).

Um terceiro enfoque se concentra nas margens como sendo o espaço entre os corpos, a lei e a disciplina. A produção de um corpo *biopolítico* é a atividade originária do poder soberano. Muitos antropólogos, segundo as autoras, têm utilizado a noção de biopoder para rastrear as formas pelas quais o poder estende seus sustentáculos pelas tramas capilares do social. Sob este enfoque podemos pensar o poder que o estado possui de patologizar certas populações e indivíduos e sua ação no sentido de produzir sujeitos e populações “normais”, através do que chamam de uma “pedagogia da conversão”. Esse é o caso da política de segurança pública, da política educacional, da política habitacional, de desenvolvimento urbano e também da política cultural dirigida às populações de favelas. Todas estas políticas visam ajustar os indivíduos e grupos sociais que vivem em favelas a um padrão considerado pelo estado como “normal”.

Segundo as autoras as margens não são inertes e é nos processos da vida diária que podemos ver como o estado é reconfigurado nas margens. As margens não são inertes nem homogêneas. Seu caráter indeterminado ajuda a derrubar a solidez geralmente atribuída ao estado. Nas margens, o estado é ao mesmo tempo temido e desejado (as “duas faces do estado”) pelas populações locais. Percebe-se isso claramente quando pensamos na política de segurança pública. Ao mesmo tempo em que os moradores dizem que desejam viver em paz, temem a ação truculenta das forças de segurança.

Mesmo as intervenções programadas pelo PAC, como a instalação do teleférico, por exemplo, por interferirem no cotidiano e na vida social, são vivenciados em seus aspectos positivos e negativos pela população, que deseja a melhoria dos serviços e dos equipamentos disponíveis mas, por outro lado, desconfia das prioridades definidas pelo estado e da forma como os projetos são executados. No caso das remoções, fica evidente que, ao mesmo tempo em que as famílias beneficiadas pelas casas populares que estão sendo construídas desejam morar em condições mais satisfatórias, temem que o estado não cumpra suas promessas de realocação posterior.

As margens não são apenas espaços de exclusão e exceção, são espaços criativos onde formas alternativas de ação econômica e política são instituídas. Apesar de certas populações serem patologizadas através de várias práticas de saber-poder “ellas no se someten pasivamente a estas condiciones” (DAS; POOLE, 2008, p.35). As ONG's representam bem essa

característica das margens sociais, principalmente se pensarmos suas ações na área da cultura, do grafite, da educação e da geração de emprego e renda.

Segundo Talal Assad (2008), a noção de estado no pensamento contemporâneo lhe confere vida própria, distinta tanto dos governantes quanto dos governados. Por conta desta abstração, o estado pode reclamar lealdade de ambas as partes. Quando a relação entre o estado e a população governada é imaginada como aquela na qual o estado encarna a soberania independentemente da população, este fica autorizado a manter certos espaços e populações como margens, através de suas práticas administrativas. Por outro lado, uma concepção de estado como aquela na qual o poder é delegado, embora seja alienado dos sujeitos, permitiria ao estado pensar a si mesmo como margem do corpo de cidadãos. Isso revela, segundo o autor que:

Las concepciones de soberania pueden desplazar las posiciones relativas del centro u periferia: los márgenes se mueven, entonces, tanto em el interior como fuera del estado [...] La indeterminación de los márgenes no solo da lugar a formas de resistencia, sino que, de modo más transcendente, permite estrategias de atracción del estado hacia ciertos tipos de márgenes del cuerpo de ciudadanos (DAS; POOLE, 2008, p.44).

As margens, portanto, não são espaços inertes, nem tampouco populações que simplesmente tem que ser dirigidas. Estas populações e espaços se sentem insatisfeitas com uma vida que tem que ser dirigida, ao mesmo tempo em que suas vidas escapam do controle do estado. De acordo com esta característica das margens, a participação popular em políticas públicas sobre o território do Complexo do Alemão faz todo o sentido, pois é através da participação que as populações podem expressar suas insatisfações, propor medidas concretas para a melhoria de suas vidas. Os habitantes das margens entendem que sabem melhor que o estado o que é bom para suas vidas. Neste sentido, podemos compreender melhor a luta de entidades e moradores para que o estado respeite o “saber fazer” local.

Das e Poole (2008), apontam que, segundo Foucault

[...] el referente negativo de la biopolítica parecería ser el punto en el cual se produce un corte entre aquéllos cuyas vidas son administradas y valoradas, y aquellos cuyas vidas son juzgadas con sin valor; aquéllos que, por tanto, se “dejan morir”. (DAS; POOLE, 2008, 40)

A pergunta é: como um estado cuja função é organizar a vida produz uma categoria de gente que pode ser considerada “assassinável”?

Os debates públicos sobre favelas construíram uma imagem patologizada do favelado. O favelado é visto como alguém que é crédulo, anti-higiênico, irracional e necessitado de disciplina.

O objetivo do estado é, então, “normalizar” estes sujeitos, através da adoção de práticas administrativas sobre suas vidas.

Las poblaciones [...] pueden existir en el imaginario del estado sólo como entidades a ser administradas, pero los habitantes de estos márgenes no son objetos inertes: las formas de gobierno, las relaciones sociales alrededor de distintas zonas de experiencia, y los géneros culturales dentro de los cuales el lenguaje adquiere vida, generan modos de encarar el estado biopolítico, a los cuales no se pueda llegar a través de la especulación metafísica (DAS; POOLE, 2008, p.42).

De acordo com Foucault, um dos fenômenos fundamentais do século XIX, foi uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo, “uma espécie de estatização do biológico” (FOUCAULT, 2002). Para melhor explicar este fenômeno, Foucault recorre à teoria clássica da soberania, na qual o direito de vida e de morte era um dos principais atributos do soberano

Em certo sentido, dizer que o soberano tem direito de vida e de morte significa, no fundo, que ele pode fazer morrer e deixar viver, em todo caso, que a vida e a morte não são desses fenômenos naturais, imediatos, de certo modo originais ou radicais, que se localizariam fora do campo do poder político (FOUCAULT, 2002, P.286).

Neste sentido, “é porque o soberano pode matar que ele exerce o direito sobre a vida”

Eu creio que, justamente, uma das mais maciças transformações do direito político do século XIX consistiu, não digo exatamente em substituir, mas em completar esse velho direito de soberania – fazer morrer ou deixar viver – com outro direito novo, que não vai apagar o primeiro, mas vai penetrá-lo, perpassá-lo, modificá-lo, e que vai ser um direito, ou melhor, um poder exatamente inverso: poder de “fazer” viver e de “deixar” morrer. O direito de soberania é, portanto, o de fazer morrer ou de deixar viver. E depois, este novo direito é que se instala: o direito de fazer viver e de deixar morrer (FOUCAULT, 2002, P.287).

Contudo o direito de soberania apresenta uma contradição interna, pois, quando se realiza o contrato social, ou seja, quando os indivíduos se reúnem para constituir um soberano, para delegar a um soberano um poder absoluto sobre eles, eles o fazem porque estão premidos pelo perigo e pela necessidade; o fazem portanto para proteger suas vidas.

Ora, se a proteção da vida e a necessidade de segurança são as fontes do poder soberano, pode o soberano ter o poder de vida e de morte sobre seus súditos?

Segundo Foucault, nos séculos XVII e XVIII, surgiram tecnologias de poder que eram essencialmente centradas no corpo, no corpo individual. Eram todos aqueles procedimentos pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais, a organização em torno destes corpos de todo um campo de visibilidade. Eram também as técnicas que tentavam aumentar a força útil desses corpos, através dos exercícios, do treinamento. A toda essa

tecnologia Foucault chama de tecnologia disciplinar. Ela se instala no final do século XVII e no decorrer do século XVIII.

Ora, durante a segunda metade do século XVIII, eu creio que se vê aparecer algo de novo, que é uma outra tecnologia de poder, não disciplinar dessa feita. Uma tecnologia de poder que não exclui a primeira, que não exclui a técnica disciplinar, mas que a embute, que a integra, que a modifica parcialmente e que, sobretudo, vai utilizá-la implantando-se de certo modo nela, e incrustando-se efetivamente graças a essa técnica disciplinar prévia. Essa nova técnica não suprime a técnica disciplinar simplesmente porque é de outro nível, está em outra escala.

Ao que essa nova técnica de poder não disciplinar se aplica é – diferentemente da disciplina, que se dirige ao corpo – a vida dos homens, ou ainda, se vocês preferirem, ela se dirige não ao homem-corpo, mas ao homem vivo, ao homem ser vivo; no limite, se vocês quiserem, ao homem-espécie. Mais precisamente eu diria isto: a disciplina tenta reger a multiplicidade dos homens na medida em que essa multiplicidade pode e deve redundar em corpos individuais que devem ser vigiados, treinados, utilizados, eventualmente punidos. E, depois, a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global... (FOUCAULT, 2002, P.288-289).

A essa nova tecnologia Foucault chama de *biopolítica*. A biopolítica se realiza através de “um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, etc.”. São esses processos que, na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos constituíram “os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica. É nesse momento, em todo caso, que se lança mão da medição estatística desses fenômenos com as primeiras demografias” (Foucault, 2002, p.290).

Para os objetivos deste trabalho, a biopolítica é encarada enquanto um processo de intervenção no meio urbano, políticas que visam solucionar problemas em um ambiente que não é natural. Políticas que repercutem na população. A biopolítica busca resolver “o problema da cidade” e o problema das favelas. É através de “diagnósticos” sobre as populações que habitam determinados territórios da cidade, das carências de infraestrutura, de moradia, de saneamento, dos problemas educacionais e sociais e econômicos “que a biopolítica vai extrair seu saber e definir o campo de intervenção do seu poder” (Idem).

A biopolítica, portanto, faz surgir um novo personagem: a população; sobre a qual será exercido seu poder. As teorias da soberania só conheciam o indivíduo e a sociedade. A biopolítica irá lidar não com o indivíduo-corpo, nem tampouco com a sociedade, e sim com a noção de população. Os problemas populacionais e urbanos passam a ser tratados como “problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder” (FOUCAULT, 2002, p. 292). A biopolítica, portanto, lida essencialmente com fenômenos coletivos, “que só se tornam pertinentes no nível da massa”.

Para lidar com esses problemas coletivos, nos mecanismos implantados e utilizados pela biopolítica iremos encontrar as previsões, as estimativas estatísticas, as medições, os relatórios, diagnósticos, pesquisas, etc. Através destes mecanismos da biopolítica o Estado procura ler as populações onde serão realizadas intervenções. Além disso, a biopolítica, enquanto saber-poder, trata sobretudo de estabelecer mecanismos reguladores sobre estas populações, de gerir populações, assegurar compensações, etc. A biopolítica vai além da disciplina e estabelece uma regulamentação sobre a vida das populações.

A biopolítica, para ser exercida enquanto saber-poder, requer a criação de órgãos complexos de coordenação e de centralização. Requer, portanto, a ação racionalizada do Estado.

A biopolítica procura produzir uma normalização da vida, dos comportamentos, etc. A norma se aplica tanto ao homem-corpo (indivíduo) quanto ao homem-espécie (população). Como se articula com o poder disciplinar, a biopolítica produz efeitos a um só tempo disciplinares e regulamentadores. “A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer” (FOUCAULT, 2002, p.294).

É claro, por tirar a vida não entendo simplesmente o assassinio direto, mas também tudo o que pode ser assassinio indireto: o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, pura e simplesmente, a morte política, a expulsão, a rejeição, etc. (FOUCAULT, 2002, p.294)

Nos processos de identificação e escolha de comunidades beneficiadas pelo PAC, a quem o Estado vai fazer viver e deixar morrer? Já mostrei que o processo de escolha das favelas beneficiadas pelo PAC esteve ancorado no critério “segurança pública”. Ao escolher o Complexo do Alemão e outras favelas como objeto do PAC, ou seja, ao “fazer viver” os moradores das favelas escolhidas, o estado “deixa morrer” inúmeras outras populações do Estado do Rio de Janeiro que vivem em favelas. É claro que isso pode ser justificado pela restrição orçamentária do programa, mas a escolha de algumas favelas e não de outras evidencia que o programa privilegia determinadas regiões da cidade onde a resolução dos problemas sociais seria capaz de produzir efeitos positivos – no caso a redução da violência – que se propagariam pelas demais regiões da cidade, não apenas as favelas. Ao pacificar e gerenciar populações de grandes complexos de favelas – dominados por traficantes de drogas– o estado, de acordo com esta lógica, geraria resultados satisfatórios para um grande número de moradores da cidade como um todo.

Outra lógica seguida pelo PAC no Complexo do Alemão, além da biopolítica, é a concepção de que os problemas estruturais e socioeconômicos se resolvem, na modernidade,

“por projetos”. A “cidade por projetos” é a forma que a política social assume nos dias de hoje. Conforme mostra Rocha (2009) neste tipo de política para a cidade o estado se utiliza primordialmente das ONG’s, que são as executoras dos projetos sociais em favelas. Ao mesmo tempo, no Complexo do Alemão, observo que são justamente as ONG’s locais que impõe resistências à ação estatal, resistências estas que dificultam a implementação da biopolítica nas margens sociais.

4 DISPUTAS E CONTROVÉRSIAS

A primeira grande disputa no campo político analisado, e que foi motivada pela possibilidade da realização de intervenções no território estudado, intervenções estas que depois vieram a constituir o “PAC das comunidades”, diz respeito à luta travada entre as ONG’s locais e as associações de moradores do Complexo do Alemão pelo direito de falar em nome da população local. Enquanto as associações buscavam monopolizar as informações e o direito de atuarem como interlocutoras entre o estado e as comunidades, as ONG’s locais buscavam “abrir o campo”, ou seja, lutavam para serem reconhecidas como atores sociais relevantes nas discussões iniciais em torno do programa. Esta luta, segundo Bourdieu, é típica de qualquer campo. Nela, enquanto o dominante busca conservar suas posições de poder, os neófitos (ou recém-chegados) lutam para romper o cerceamento do direito de entrada. Neste caso, o campo de disputas começa estruturado de uma forma – na qual as associações de moradores são consideradas pelo estado como as únicas interlocutoras legítimas – para depois reestruturar-se sob uma nova configuração, onde o estado é forçado a reconhecer a existência de outros atores sociais no território do Complexo do Alemão. Esta disputa culmina na nomeação de I. como gestor do PAC local, fato este que fortalece a posição das ONG’s locais em detrimento das associações de moradores.

A partir da nomeação de I. como gestor do PAC, a disputa começa a se dar em duas frentes: o formato e a relevância do trabalho técnico-social e através de ações de bastidores executadas pelas associações, visando enfraquecer a posição das ONG’s locais e a desqualificar seu principal ativista.

Com relação ao trabalho técnico-social, a disputa se deu em relação ao sentido atribuído pelos dois grupos políticos à questão da participação popular ao longo do “ciclo de vida” do programa. Esta disputa revela a diferença entre duas visões de mundo antagônicas.

De um lado, as associações de moradores atuavam no sentido de restringir a participação popular ampla, uma vez que se consideravam representantes legitimamente eleitos e, portanto, tinham o direito de falar pelas comunidades sem realizar consultas prévias. Além disso, para as associações, a participação popular poderia atrasar as obras, o que contrariava seus interesses e os do estado. Do outro, as ONG’s locais, capitaneadas por A., que entendiam o trabalho técnico-social – dentro do eixo desenvolvimento sustentável – como o instrumento a ser usado no sentido de mobilizar o maior número possível de moradores para participarem ativamente das discussões em torno do PAC do Complexo do Alemão.

A capacidade associativa e de formatação de ações coletivas demonstrada pelas ONG's locais acabou se impondo sobre as práticas conservadoras e restritivas das associações de moradores, acabando por se tornarem hegemônicas dentro das discussões travadas no Canteiro Social, embora o estado continuasse privilegiando as associações de moradores ao longo das discussões em torno do programa. Por estarem, internamente, perdendo espaço político para as ONG's locais, as associações de moradores, lideradas por B., passaram a atuar estrategicamente para derrubar o gestor do PAC e dessa forma recuperarem suas posições de poder. As associações de moradores fizeram três abaixo assinados ao longo de um ano e meio para tentar derrubar o gestor do PAC. As discussões no Canteiro Social foram se tornando cada vez mais acaloradas, até que B. resolveu agir de maneira violenta. Durante uma reunião no Canteiro Social do PAC, em 2009, local onde as associações de moradores, as ONG's locais e a "comunidade" travam os debates, um documento enviado pelo governo do Estado, onde constavam algumas propostas na área da segurança pública, foi usado por B. para colocar I. em uma posição extremamente delicada. B. acusou I. de estar querendo levar a polícia para o Complexo, atribuindo a ele a autoria do documento. B. foi até os chefes do tráfico de drogas local e acusou I. de ter sido o idealizador do documento, omitindo o fato de se tratar de um documento oficial do governo do Estado do Rio de Janeiro. I. teve que sair às pressas da reunião, após receber telefonemas de amigos e parentes dizendo que os traficantes estavam se dirigindo ao Canteiro Social. Temendo pela própria vida – os traficantes teriam dito que não iriam matá-lo, que iriam "apenas" quebrar suas pernas – teve que se esconder por três dias até conseguir um mediador – um tio dele – que conseguiu marcar uma reunião com o principal chefe do tráfico, Pezão. Nesta reunião conseguiu esclarecer os fatos, provar que o documento tinha sido idealizado pelo governo do Estado e enviado para ser debatido pela "comunidade" e que o próprio B. havia assinado a ata da reunião na qual o documento seria discutido. Um outro fato, referente às realocações de moradores no trabalho de obras realizadas para dar passagem ao teleférico, ilustra bem o aparente "desrespeito" de B. às vozes da "comunidade" e sua intenção de atuar alinhado aos interesses estatais. B. foi com um bando armado até uma localidade por onde iriam passar as obras do teleférico. Algumas famílias não queriam aceitar a remoção antes de obterem garantias concretas de que teriam acesso ao aluguel social e de que, depois de terminadas as obras, seriam beneficiárias de algumas unidades habitacionais construídas com recursos do PAC e previstas para serem entregues no futuro próximo. Como a obra estava atrasada, o que contrariava interesses político-eleitorais do governo do Estado e os interesses econômicos do Consórcio Rio Melhor³⁶, B. foi até a localidade onde a população resistia à remoção, em companhia de um grupo armado, e ameaçou as famílias para forçá-las a sair do

local. B. disse às famílias que tinha o apoio dos traficantes, fato este que não foi confirmado por membros de ONG's que "apuraram" a denúncia. Os traficantes foram contatados por integrantes de ONG's locais e se mantiveram neutros em relação ao conflito, o que acabou garantindo o direito das famílias permanecerem no local até a obtenção de garantias concretas do estado. Em ambos os casos, mesmo que indiretamente, o poder do tráfico foi usado pelos dois grupos políticos para que o conflito fosse solucionado, ou seja, os dois conflitos foram mediados pelos traficantes locais. É importante dizer que, nesses dois casos específicos, alguns dos outros presidentes de associações de moradores locais, entre eles o do Morro da Baiana, se colocaram contrários às ações de B., tendo se aproximado do outro grupo político em algumas posições, embora não tenham em nenhum momento rompido com o presidente da associação de moradores da Grotá.

As ONG's locais por um lado, saíram fortalecidas após estes dois episódios, já que a figura de B. foi desqualificada. Por outro lado, I. não suportou a pressão pela sua saída e acabou pedindo demissão do cargo de gestor do PAC, o que colocou os conflitos temporariamente em suspenso. É importante lembrar que outros fatores também influenciaram a saída de A., entre eles sua luta para reestruturar e fortalecer o Instituto Raízes em Movimento (através de apoio financeiro da Petrobrás) e a busca por maior autonomia em relação ao estado, pois, no fundo, sabia que estava atuando como um subcontratado dos interesses oficiais. Por outro lado, a principal proposta de seu grupo político, que era "abrir o campo", foi executada, segundo ele, com sucesso, durante sua gestão. Outra disputa entre os grupos políticos locais e, principalmente, entre as ONG's e o estado, se refere à falta de transparência e de qualidade nas informações sobre as intervenções do PAC no Complexo do Alemão.

Chama atenção o fato de não existir nenhum documento oficial – a não ser as licitações, realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para execução das obras e os projetos básicos do estado e da prefeitura – que institucionalize o "PAC das favelas". Isto permite que o estado não seja nunca responsabilizado por não cumprir suas promessas. Este fato, aliado à resistência do Estado em mostrar para as comunidades de favelas atingidas pelo programa, quais obras efetivamente seriam executadas nestas localidades e quais equipamentos públicos seriam construídos, dificultam a participação popular e aumentam a sensação de impotência dos movimentos sociais.

Este fato nos permite pensar em uma sugestão dada por Venna Das e Deborah Poole (2008). A não existência de documentos formais e a falta de transparência das informações sobre as obras executadas nas favelas, permite que o Estado atue nestes territórios sem levar em consideração a voz dos atores locais, atuando, neste sentido, na fronteira entre o legal e o ilegal,

entre o formal e o informal. Esta me parece ser uma estratégia utilizada deliberadamente pelo Estado para poder atuar nestas comunidades sem sofrer pressão das classes populares, numa tentativa de inibir a participação popular e assim agir de forma arbitrária sobre estes territórios.

A técnica em planejamento e pesquisa do IPEA, Rute Rodrigues, destaca a necessidade de aumentar a participação social no programa. Segundo ela, os setores mais organizados do Complexo do Alemão deveriam ter sido informados mais detalhadamente sobre todo o projeto, e lembra que algumas ONG's locais redigiram um documento demandando mais acesso às informações.

A falta de envolvimento no processo pode levar a atrasos das obras, sobretudo no caso das realocações. Além disso, sem informação sobre o projeto não há como as pessoas cobrarem que ele seja executado da melhor maneira possível³⁷.

A inexistência de documentos oficiais transparentes, e a opacidade das informações que chegam, dificultam a participação e o envolvimento da população nos processos do PAC. Esta estratégia acaba tendo um “efeito não antecipado” pelo estado. O estado utiliza a ocultação de informações como técnica que visa acelerar as obras. Contudo, a ausência de informações impede que a população, principalmente aquela que sofre com as remoções, tenha confiança para aceitar as propostas de realocação do estado, o que termina atrasando as obras, já que os moradores acabam se recusando a sair de suas casas. O valor das indenizações, por exemplo, é objeto de controvérsia entre o estado e a população removida. A falta de transparência em relação aos critérios adotados para avaliar os imóveis leva a uma situação de insegurança que atrapalha o andamento das obras. Ao mesmo tempo, a luta das ONG's locais para “abrir o campo” se torna mais árdua, daí a importância atribuída por A., enquanto gestor do PAC, para a comunicação social. Ele nomeou dois comunicadores de sua confiança para serem seus assessores, sem consultar suas bases. A informação qualificada é um elemento fundamental para a eficácia da participação popular em políticas públicas.

Para as associações de moradores, quanto menos acesso os envolvidos tiverem às informações, maior será sua capacidade de manter suas posições de poder. Por estarem alinhados com o governo do estado e obterem informações privilegiadas, têm sua ação política facilitada, se antecipam aos acontecimentos e manipulam a divulgação da informação.

A união entre as associações de moradores, o estado e o AfroReggae, por exemplo, só foi divulgada quando já estava definido que o futuro centro cultural seria, na verdade, a sede daquela

³⁷O IPEA sobre o morro. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. IPEA. Outubro/novembro de 2010. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=14758Acesso em: 10 jan. 2010.

ONG no Complexo do Alemão. Embora a informação tenha vazado e as ONG's locais tenham tido acesso a ela, pouco puderam fazer para recuperarem a gestão compartilhada de um equipamento público que havia sido previsto para atender a outros fins.

Outro problema que acabou se transformando em motivo de disputa, para além da inexistência de documentos e da opacidade das informações que chegam à “comunidade”, foi o falseamento do trabalho técnico-social. Ao longo da realização do trabalho técnico-social, que mobilizou ao menos 934 moradores das 12 favelas que formam o Complexo, a Agência 21 começou a forçar a barra para que o trabalho caminhasse com mais rapidez. Isso só seria possível se a consulta popular fosse negligenciada, o que contrariava as propostas das ONG's locais e se alinhava aos interesses das associações e do estado. Ao mesmo tempo, aumenta a pressão direta das associações de moradores contra a atuação das ONG's locais, que segundo eles estariam travando o andamento do PAC. Com a saída de I. do cargo de gestor, o caminho fica aberto para que estado e associações de moradores formalmente “finalizem” o trabalho técnico-social, embora, segundo as ONG's, ainda houvesse muito trabalho a ser feito. A finalização formal do TTS permite que a liberação de recursos seja feita, simplesmente, a partir do cumprimento do cronograma de obras. Fica subentendido que a população foi formalmente ouvida, como determinam as diretrizes do Ministério e do Estatuto das Cidades. Contudo, na prática, observa-se que boa parte da população local ainda tinha e tem muito a dizer sobre o programa. O falseamento do TTS cerceia a voz das comunidades e serve aos interesses político-eleitorais do estado e das associações de moradores. A pressão da Agência 21, inclusive, foi um dos fatores que contribuiu para o pedido de demissão de I. do cargo de gestor do PAC. Quando perguntado sobre os motivos que o levaram a abrir mão de um salário que girava em torno de cinco mil reais, ele disse: “eles queriam que agíssemos como meros empregados deles”.

A linha de ação seguida pelas ONG's locais foi elaborada no sentido de avançarem nas discussões para além das propostas do Estado. Dentre as alternativas que se apresentavam à ação coletiva no território, só era possível fomentar a participação a partir do que já estava estabelecido pelo estado. Se havia a previsão de construção de uma escola técnica, a pergunta inicial que se faziam era: esta escola atende aos nossos anseios e necessidades? Se não atende, o que pode ser feito para melhorar o projeto? É possível articular esta escola técnica com outras escolas da região para, por exemplo, ampliar o número de vagas? Quais serão os cursos técnicos oferecidos? Podemos incluir outros? Quais?

A definição de critérios claros e objetivos não foi sequer discutida com a comunidade. Segundo E. da ONG Verdejar, se houve discussão foi em algum fórum fechado, ao qual não tiveram acesso.

A estratégia de ação das ONG's locais, na prática, segue o seguinte formato: em primeiro lugar é feito um diagnóstico dos pontos positivos e negativos de cada projeto (isso quando o estado abre o acesso às informações). A partir daí, começam a pensar as ações concretas que irão empreender.

No entanto, com relação aos equipamentos que seriam construídos, o estado não abriu nenhuma discussão. A partir dos equipamentos impostos pelo estado, as ONG's locais passaram a discutir como deveria ser a gestão de cada um deles.

Como não são convidadas pelo estado a participar, as ONG's locais organizam reuniões paralelas. Com o pedido de demissão de I. do cargo de gestor e com a finalização do TTS pronto, partiram para a pressão.

Segundo A., um dos principais motivos de sua saída do cargo de gestor do PAC foi o desrespeito ao TTS. As associações de moradores continuariam participando ativamente como agentes do governo na localidade. Enquanto ele, A., abria os debates, as associações trabalhavam para fechar as discussões. Um exemplo de embarreiramento dos debates por parte das associações diz respeito à questão da energia elétrica no território.

As ONG's locais discutiam a política energética para a "comunidade" e sonhavam em deixar os avanços neste setor como um legado do PAC para a "comunidade". No entanto, essa iniciativa foi barrada pelas associações de moradores, embora não tenha ficado claro quais seriam os interesses das associações em barrar este processo.

E., da ONG Verdejar, contesta o papel desempenhado pelos presidentes de associações nos debates em torno do PAC na localidade. Segundo ele: "as verdadeiras lideranças comunitárias são os quase cem moradores que participam ativamente das discussões paralelas. Só que eles são barrados pelas associações".

Além dos embates relatados acima, reproduzo abaixo sete controvérsias entre ONG's, Associações de moradores e Estado.

4. 1 Primeira controvérsia

Em junho de 2009, o presidente Lula entregou as primeiras 96 casas na parte baixa do Morro do Adeus, o centro de geração de trabalho e renda, um campo de futebol e uma quadra esportiva. Na ocasião, as ONG's locais lutavam para influírem na definição da política de geração de trabalho e renda no território. B., presidente da Associação de Moradores da Grota,

conseguiu nomear uma tia dele – que (segundo integrantes das ONG’s locais) não tem nem o ensino fundamental completo – para gerir o centro de geração de trabalho e renda. As ONG’s questionaram o porquê de não haver discussão sobre a política de geração de trabalho e renda e sobre a gestão compartilhada dos equipamentos do PAC.

Esse fato pegou as ONG’s de surpresa. Quando queriam obter informações sobre a possível construção do centro de geração de trabalho e renda, o estado informava que não tinha previsão de construir este centro. Só que, de fato, o estado construiu, e quando entregou, já veio com tudo pronto, inclusive com a nomeação da tia do B. para gestora.

As ONG’s locais reconhecem este fato como o limite, a gota d’água em suas relações com o estado e com as associações de moradores. A partir daí, partiram para o enfrentamento, pois não aceitavam mais o “embarreiramento” promovido pelas associações e pelo próprio estado.

Segundo o integrante de uma ONG local: “até poderia ser a tia dele, contanto que tivesse havido discussão e que ela tivesse qualificação técnica”.

4.2 Segunda controvérsia

A Agência 21, empresa contratada pelo estado através de licitação para executar o trabalho técnico-social, apresenta uma estrutura capenga e não disponibiliza computadores para o trabalho no Canteiro Social. Embora receba 2,5% de todo o orçamento do PAC no território (mais ou menos 17 milhões de reais), não transforma essa receita em benefícios para a comunidade, não constrói infraestrutura para o TTS, além de atrasar sistematicamente os salários da equipe (era para receberem todo dia 5 e só recebem no dia 20). As ONG’s querem abrir o balanço e exigir a prestação de contas da agência 21.

4.3 Terceira controvérsia

As ONG’s redigiram um documento demonstrando o desrespeito ao TTS e o protocolaram na secretaria de governo do estado, no gabinete do governador, na prefeitura, na Caixa e na secretaria da presidência da República. Segundo as ONG’s, a promoção de trabalho

e renda foi esquecida. Além disso, a questão ambiental, prevista no projeto básico, também foi esquecida pelo estado. O projeto urbanístico da serra da misericórdia também teria sido negligenciado pelo estado. O prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, declarou, em outubro de 2009, que toda obra na cidade teria ciclovia. As ONG's questionam por que no Complexo não tem, já que segundo elas as ciclovias teriam um grande impacto positivo no território.

A partir desse documento as ONG's locais partem para o embate com o governo, no sentido de mostrar que o estado estaria perdendo uma ótima oportunidade de fazer algo diferente.

Segundo as ONG's o governo não respeita TTS, chegando até mesmo a ignorá-lo. Mas oficialmente finge que se preocupa. Oficialmente, no papel, o TTS está impecável, o que permite que o governo continue recebendo verbas federais e dando andamento às obras.

Uma evidência de que o estado ignora o TTS é o fato de não existir ninguém, em nenhum órgão do estado, escalado para dialogar com a “comunidade”.

A partir da entrega do documento protocolado, todo o coletivo do Comitê desautoriza a utilização do nome das instituições do coletivo pelo estado. Deste momento em diante, a expectativa das ONG's era de que o estado não pudesse mais utilizar o nome de nenhuma instituição do coletivo para justificar que houvesse participação popular. Se utilizasse, o coletivo ameaçava entrar na justiça, o que caracterizaria uma judicialização de suas lutas. O objetivo final era mostrar que a participação popular não estava sendo respeitada e que a gestão compartilhada não estava sendo cumprida.

4.4 Quarta controvérsia

Foi realizado um mapeamento pelos movimentos sociais do Complexo do Alemão. Associações de moradores, ONG's, creches, igrejas, etc. tudo está mapeado. Sabe-se com que trabalha cada um desses atores, qual a expertise de cada um. As ONG's propuseram fazer um trabalho coletivo, conjunto. As ONG's querem articular todos os movimentos sociais que existem na região. Por outro lado, as associações trabalham para barrar essa iniciativa. As ONG's desejam a gestão compartilhada dos equipamentos. As associações de moradores, não. Ocorre que a gestão compartilhada dos equipamentos construídos com recursos do PAC está prevista por todas as secretarias de governo, e está sendo desrespeitada. Além disso, o conceito de gestão compartilhada orienta o trabalho técnico-social.

4.5 Quinta controvérsia

As ONG's querem informações de todos os equipamentos previstos de serem construídos com recursos do PAC no território.

De acordo com A.: “Não sabemos, oficialmente não tem. Além de não termos participado, essas decisões foram tomadas em porta fechada no gabinete. A partir de critérios políticos eles foram aprovando”.

4.6 Sexta controvérsia

O Centro de referência da juventude, que deveria ficar localizado onde era a antiga fábrica da Poesi, em um local que poderia abrigar todas as instituições locais que trabalham com essa temática, foi deslocado para o alto do morro. Em seu lugar, o estado construiu três prédios e disponibilizou para o Afroreggae, que atua na localidade desde 2008. E o estado fez isso por baixo dos panos, sem assumir, pois sabe que enfrentaria fortes resistências por parte dos movimentos sociais locais.

Este fato evidencia que o poder das doze associações de moradores e de seus respectivos presidentes é muito maior do que o das ONG's. As ONG's não aceitam o fato do Afroreggae, por ser privilegiado pelo estado, aparecer como representante do social no Complexo. Ainda mais por que tudo foi feito sem transparência e sem debate.

4.7 Sétima controvérsia

Uma das ações mais complicadas do PAC no Complexo do Alemão tem a ver com as remoções e realocações. Para evitar arbitrariedades foi formado um Comitê de acompanhamento das realocações. Só que o estado fechou a porta para o coletivo de ONG's do Complexo do Alemão. Isso teria acontecido, segundo integrantes das ONG's, em virtude dos doze presidentes de associações trabalharem dentro do estado.

No Complexo do Alemão o estado dizia que os moradores estavam dificultando as remoções. A insegurança dos moradores deveria ser tratada, segundo o TTS, dentro do eixo “gestão do impacto”, que visa, como já foi dito, alavancar os impactos positivos e reduzir os negativos. Só que as associações não deixam os moradores participarem do acompanhamento.

Segundo integrantes de ONG’s locais, as associações de moradores trabalhavam, em relação às realocações, da seguinte forma: uma gang (liderada por B.) pegava a lista dos moradores que estariam dificultando as remoções e batia na porta deles para ameaçá-los e intimidá-los. Segundo relatos que obtive, o tráfico nem tinha autorizado isso. Os moradores foram ao Canteiro Social e formalizaram a denúncia. Depois foram ao tráfico, reclamaram e confirmaram que aquela postura não era referendada pelos traficantes.

Este fato também motivou a saída de I. do cargo de gestor do PAC, segundo ele:

I.: Cheguei no limite. Isso ameaçava a mim e ao coletivo a que pertenco. Os presidentes de associações querem cargos no governo, querem facilidades, querem dinheiro. E o governo quer que eles facilitem tudo no território. E aí eles podem ser candidatos mais à frente, com apoio do governo.

Para terminar, cabe dizer que a ideia do coletivo de ONG’s do Complexo do Alemão sempre foi de discutir e abrir os processos do PAC na região. No fundo, há uma disputa entre modelos diferentes de gestão de políticas públicas no território. Segundo E., da ONG Verdejar:

E.: Não é uma disputa nossa pela administração de um equipamento. O que a gente quer é que seja discutido. Pra gente não interessa administrar um espaço. Não é isso, a gente quer é discutir as políticas. A gente gosta muito do conceito de conselho gestor, como na saúde”.

Segundo A., a ideia do coletivo também era de ampliar as discussões para fora, trazer atores externos, como a Caixa, a Secretaria de Cultura, o Ministério Público etc. E isso se baseia, segundo ele, em algumas experiências pontuais bem-sucedidas, onde a secretaria de cultura abriu para a participação do Verdejar e do Raízes em Movimento. A secretaria de cultura do município do Rio de Janeiro convidou o Raízes em Movimento, por exemplo, para trabalhar em núcleos de cultura em 2 escolas municipais na região. De acordo com A.:

I.: Adriana Rattes, da prefeitura (secretária de cultura), chegou, olhou e viu que já tinha grafite, fotografia com o observatório, percussão com a Imperatriz (e não com o Afroreggae), escolinha de mestre-sala e porta-bandeira com a Maria Helena. As associações não têm nada disso, não trabalham com isso.

No fundo, o que o coletivo de ONG's do Complexo do Alemão quer é construir um modelo novo de gestão de políticas públicas. Segundo E., o conceito de “conselhos de gestão, como os da saúde” agrada muito ao coletivo. Eles têm consciência da dificuldade que a implementação deste modelo representa. Admitem que se as próprias secretarias (municipais e estaduais) têm dificuldade de se articularem entre si, mais difícil ainda é a articulação delas com os movimentos sociais.

O fato é que o coletivo de ONG's conseguiu se articular muito mais com as secretarias estaduais e municipais ligadas ao “social” (cultura, educação), que são secretarias do PT dentro de um governo do PMDB. Conforme foi relatado por diversos integrantes de ONG's locais, são as secretarias do PT que estão mais interessadas nesse tipo de proposta de gestão e de participação. O PMDB não está nem aí. Além da disputa por modelos de gestão de políticas públicas entre ONG's e associações de moradores, existe uma disputa entre modelos diversos de gestão dentro do próprio estado.

CONCLUSÃO

A política no Complexo do Alemão não consegue se desvincular das políticas para o Complexo do Alemão. Tanto associações de moradores quanto ONG's locais encontram-se atreladas à estrutura do estado e sobrevivem graças ao repasse de recursos efetuados pelas três instâncias de governo.

A participação da sociedade civil em políticas públicas e a criação de espaços consultivos e deliberativos, onde a cidadania poderia expressar sua vontade e suas demandas – ideário que fez parte do pensamento e da ação política das esquerdas brasileiras nas últimas décadas e que costuma ser apresentado como solução para os problemas e assimetrias da democracia brasileira – tem, na prática, conseguido resultados que estão aquém das expectativas daqueles que defendem a criação de instrumentos de democracia deliberativa e direta como forma de aprimorar a democracia representativa.

A política no Complexo do Alemão me parece ser um exemplo emblemático das dificuldades que a sociedade civil e em especial as classes populares encontram para poderem ter suas vozes ouvidas pelo estado.

Algumas razões contribuem para manter a estrutura autoritária do estado brasileiro e impedir a democratização das instituições, principalmente daquelas que são responsáveis pela política social e urbana.

As políticas estatais apresentam, de maneira geral, um caráter de biopolítica. O estado, ao executar suas políticas, procura quase sempre controlar, manejar e tutelar populações e indivíduos. A estrutura estatal e o desenho das políticas públicas, em geral produzem fortes resistências às tentativas da sociedade civil organizada de penetrarem naquelas estruturas e expressarem suas demandas. Portanto, enquanto as políticas públicas continuarem sendo pensadas como instrumentos que o estado tem de realizar o controle da sociedade, dificilmente teremos a formação de um novo cenário político, no qual as vozes da sociedade civil sejam efetivamente levadas em consideração pelos agentes públicos. De fato, a análise da política no Complexo do Alemão nos permite perceber que existe uma grande dificuldade de se compatibilizar a biopolítica com a participação popular.

Além disso, o estado se apresenta nas margens sociais de maneira muito contraditória. Sua atuação é ambivalente. Essa ambivalência gera nos cidadãos sentimentos de amor e ódio em relação ao estado. Como já foi dito, o estado é ao mesmo tempo temido e desejado pela população. Parece que o estado será tanto mais desejado – e menos temido – quanto menos ele

quiser se impor sobre a vontade da sociedade civil e dos cidadãos e quanto mais espaço abrir para a efetiva participação popular.

Por outro lado, a fé da esquerda brasileira na democracia participativa como solução dos problemas nacionais, parece encontrar, ao menos no caso analisado neste estudo, resistências na própria sociedade civil. Setores retrógrados do Complexo do Alemão, no caso as associações de moradores, resistem aos ideais participativos e democráticos e levantam barreiras contra a entrada de novos atores no cenário político local. Esse setor da sociedade civil local, formado por lideranças cooptadas pelo aparato estatal, se mostram capazes de utilizar até mesmo a violência física e psicológica para atingirem seus objetivos. Estão mais interessados em fazer valer os interesses do estado do que em lutar pela concretização da vontade das comunidades que representam. A aproximação deste setor político local com o Afrorregae, muito mais do que uma tentativa de modernização do discurso e da ação política, me parece se constituir numa estratégia de fachada. A velha prática de mudar para continuar o mesmo.

Já as ONG's locais, embora apresentem perfis coletivos e individuais muito mais modernos e democráticos do que as associações de moradores e seus líderes, continuam tendo que enfrentar barreiras à entrada nas discussões sobre as políticas implementadas no Complexo do Alemão. Têm dificuldades de se fazerem reconhecer pelo estado como atores importantes no contexto local. Disputam o mesmo espaço político que as associações de moradores e, em parte por isso, são boicotadas por elas. Dessa forma, não conseguem – ou ao menos não conseguiram até agora – influenciar decisivamente as políticas que chegam ao Complexo do Alemão através da PAC. Isso fica claro quando I. responde uma pergunta que fiz a ele a respeito da eficácia da ação política das ONG's locais em relação ao PAC na localidade:

R: Eu estava perguntando quais efetivamente foram as alterações que vocês conseguiram realizar a partir de demandas da comunidade?

I: Até o momento nada.

A participação dos intelectuais orgânicos e das ONG's de que fazem parte nos processos consultivos e deliberativos que se estabelecem em torno do PAC é barrada tanto pelo estado quanto pelas associações de moradores. As tentativas de “abrir o campo” são dificultadas pela opacidade das informações que o estado disponibiliza e pela falta de transparência em relação aos projetos de obras e ao legado social do PAC no território. As tentativas de se transformarem em protagonistas na cena política local, juntamente com os moradores que conseguiram mobilizar ao longo da execução do trabalho técnico-social, têm sido constantemente travadas

pelas associações de moradores, que não querem perder o monopólio da representação dos interesses da comunidade local e muito menos o papel que desempenham enquanto interlocutores privilegiados pelo estado.

Ao mesmo tempo, embora os integrantes das ONG's locais do Complexo do Alemão evitem a partidarização do movimento, o fato de serem financiadas pelo estado retira uma parte de sua autonomia e atrela o trabalho dessas instituições às políticas estatais.

Além disso, o estado recorre ao falseamento do trabalho técnico-social para impor seus interesses político-eleitorais. Para o estado é mais importante que as obras sejam executadas no prazo do que ouvir as demandas dos moradores. Dessa forma, aquele que deveria ser o instrumento capaz de levar para dentro do PAC as vozes dos moradores do Complexo do Alemão, acaba sendo usado pelo estado para legitimar ações que se constituem “de cima para baixo”, o que contraria os ideais participativos e as diretrizes do Estatuto e do Ministério das Cidades.

A própria coligação de partidos políticos que sustenta o poder executivo – federal estadual e municipal – impõe limites à participação popular no PAC e revela a ambivalência com a qual o estado se apresenta nas margens sociais. As diferenças programáticas e ideológicas entre os principais partidos da coalizão – PT e PMDB – produz uma disputa entre modelos de gestão dentro da estrutura do estado. Enquanto os Ministérios e Secretarias comandados pelo PMDB realizam uma gestão mais tradicional e autoritária, os Ministérios e Secretarias ligados diretamente ao PT procuram praticar a gestão compartilhada.

As disputas entre associações de moradores, ONG's locais e o estado, no Complexo do Alemão, demonstram que a institucionalização da participação popular em políticas públicas ainda tem um longo caminho a ser percorrido para ser efetivado. O estado continua pouco permeável à práticas participativas, o que diminui os potenciais impactos positivos de programas voltados para as classes populares, em particular o PAC das favelas.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, B. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- BOLTANSKI, L.; THEVENOT, L (Org.). *Justesse et justice dans Le travail*. Cahiers du centre d'études et de l'emploi. Paris: PUF, 1989.
- _____. *De La Justification: Les Economies des Grandeurs*. Paris: Gallimard,1991.
- BOLTANSKI, L; CHIAPELLO, E. *Le Nouvel esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard,1999.
- BOSCHI, R. *A Arte da Associação Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a Construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/ IUPERJ, 1991.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BOURDIEU, P. *Campo de Poder, Campo intelectual: Itinerário de um conceito*. Montessor.2002.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais urbanos: Balanço crítico. In: SORJ, B.; TAVARES, M. H. (Org.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARDOSO, R. C. L. Movimentos Sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 1, n.3, p.1-10, jan. 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm>. Acesso em: 6 abr. 2009.
- DAGNINO, E. Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E, ESCOBAR, A (Org.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino- Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- DAS, V.; POOLE, D.. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*. Buenos Aires, n. 17, p.19-52, 2008.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

FOUCAULT, M. *Em defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRASER, N. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2002.

GUIMARÃES, A. P. *As classes perigosas: banditismo urbano e rural*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2008.

GRUPPI, Luciano. *O Conceito de hegemonia em Gramsci*. São Paulo: Graal Editora, 1978.

HADDAD, Fernando (Org.). *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. Petrópolis: Vozes, 1998.

LANDIM, L. *A invenção das ONG'S: do serviço invisível à profissão sem nome*. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

LANDIM, L. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. *Democracia Viva*, n. 28, ago./set., 2005.

LEITE, M. P. Entre o Individualismo e a Solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, out. 2000.

_____. As mães em movimento. In: BIRMAN, P; LEITE, M. P. (Org.). *Um Mural para a Dor: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

_____. Miedo y representación comunitaria em las favelas de Rio de Janeiro: los invisibles exilados de la violencia. In: REGUILO, R. GODOY, M. A. (Org.). *Ciudades translocales: espacios, flujo, representación: perspectivas desde las Americas*. Guadalajara; N. York, ITESO/SSRC: Editorial ITESO/Social Sciences Research Council, pp. 365-392, 2005a.

_____. Violência, insegurança e cidadania: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Observatório da Cidadania*, 2005b, p. 66-70.

LEITE, M. P.; OLIVEIRA, P. P. Violência e insegurança nas favelas cariocas: o ponto de vista dos moradores. *Praia Vermelha* (UFRJ), ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 13, 2006, p. 14-42.

MACHADO, L. A. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, Ano IX, n.41, p. 35-47, maio/jun. 1967.

MACHADO, L. A.; RIBEIRO, A. C. T. Paradigma e movimento social: por onde andam nossas ideias? *Ciências Sociais Hoje*, n. 2, p. 318-336, 1985. ANPOCS.

_____. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. *Sociedade e Estado*, v. 10, n. 2, jul./dez.,1995.

_____. A Continuidade do “Problema da Favela”. In: OLIVEIRA, L. L. *Cidade: histórias e desafios*. Rio de Janeiro, Editora FGV,2002.

_____. Sociabilidade Violenta: Por Uma Interpretação da Criminalidade Contemporânea no Brasil Urbano. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004a, v. I, p.291-351.

_____. Sociabilidade Violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. *IBASE. Rio: a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: IBASE, 2004b.

_____. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: MACHADO, L. A; LEITE, M. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008a.

_____. Introdução. In: MACHADO, L. A; LEITE, M. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008b.

MACHADO, L. A; LEITE, M. Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. *et alii* (Org.). *Rio: a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: Ibase,2004.

MACHADO, L. A; LEITE, M. Violência, crime e política: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: MACHADO DA SILVA, L.A. (Org). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008, pp.47-76.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1967.

OFFE, C. Trabalho: a categoria-chave da sociologia? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.4, n.10, jan. 1989, p. 5-19.

PANDOLFI, D.; GRYNSZPAN, M. Poder Público e Favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, L. L. *Cidade: Histórias e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

PANDOLFI, D. C.; GRYNSZPAN, M.(Org.). *A favela fala*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

ROCHA, L. M. *Uma favela “diferente das outras?”: Rotina, silenciamento e ação coletiva na favela do Pereirão*, Rio de Janeiro. 2009. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Faculdade de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, J.. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

ZALUAR, A.. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.