

## *Cidade e Cidadania*

Adriano de Oliveira Sampaio  
Aline Meneguini de Oliveira  
Ana Carolina Christovão  
Anderson Moraes de Castro e Silva  
Beatriz Dornelles  
Elisângela de Almeida Chiquito  
Eric Monné Fraga de Oliveira  
Erminia Maricato  
Esteban A. Zunino  
Fernando Biffignandi  
Fernando O. Paulino



# revista **faac**



ISSN 2236-3424

revista faac | publicação semestral | Bauru | v. 2, n.1 | p. 1-110 | abr./set. 2012

# revista **faac**

## Editoria

JEFFERSON O. GOULART [Editor Executivo]

Thiago Siqueira/Natália Ulmi [Assistentes-bolsistas]

## Comitê Editorial

JEFFERSON O. GOULART [Suplente: Maria Angélica S. R. Martins]

LUIZ CLÁUDIO BITTENCOURT [Suplente: Renata Cardoso Magagnin]

MARIA DO CARMO J. P. PALHACI [Suplente: Luiz Antonio Vasques Hellmeister]

ADENIL ALFEU DOMINGOS [Suplente: Ângelo Sottovia Aranha]

MILTON KOJI NAKATA [Suplente: Osmar Vicente Rodrigues]

## Conselho Editorial

DERRICK KERCKHOVE – University of Toronto [Canadá]

FRANCISCO JAVIER GOMÉS TARÍN – Universitat Jaume I [Espanha]

GUSTAVO CIMADEVILLA – Universidad Nacional de Río Cuarto [Argentina]

JEREMY MYERSON – Royal College of Art [Reino Unido]

JORGE ZAFFORE – Universidad Nacional de La Matanza [Argentina]

JULIÁN SOBRINO SIMAL – Universidad de Sevilla [Espanha]

RUI ANTONIO RODRIGUES RAMOS – Universidade do Minho [Portugal]

ADALBERTO RETTO JR. – Universidade Estadual Paulista

ANAMARIA DE MORAES – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

ANTONIO NELSON RODRIGUES DA SILVA – Universidade de São Paulo

GLÁUCIA ENEIDA DAVINO – Universidade Presbiteriana Mackenzie

ITIRO IIDA – Universidade de Brasília

JONAS GONÇALVES COELHO – Universidade Estadual Paulista

JOSÉ AMALIO PINHEIRO – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

JOSE CARLOS PLÁCIDO DA SILVA – Universidade Estadual Paulista

LUCIO F. F. KOWARICK – Universidade de São Paulo

MARCIO PIZARRO NORONHA – Universidade Federal de Goiás

MARIA ANTONIA BENUCCI – Universidade Estadual Paulista

MAURO VENTURA DE SOUZA – Universidade Estadual Paulista

NELLY DE CAMARGO – Universidade de São Paulo

Revista Faac é uma publicação eletrônica semestral e interdisciplinar vinculada à Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FAAC/UNESP). O periódico tem como missão principal publicar estudos relevantes e inéditos, na forma de artigos, ensaios, resenhas e similares, nacionais e internacionais, contribuindo para o debate intelectual face à excelência acadêmica e científica de sua produção e diversidade temática, voltada prioritariamente à comunidade acadêmico-científica. Sem prejuízo de acolhimento e difusão de contribuições de outros campos do conhecimento, suas áreas preferenciais são: arquitetura e urbanismo; artes e representação gráfica; desenho industrial; ciências humanas; comunicação social.

**Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores. É permitida sua reprodução, total ou parcial, desde que seja citada a fonte.**

---

Revista FAAC / FAAC - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. - - Bauru, SP: a Instituição, 2011.

v.

Semestral

ISSN 2236-3424

1. Ciências Humanas - periódico I. Revista FAAC. II. FAAC - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação.

CDD: 070

CDD: 370

CDD: 720

---

Copyright© FAAC, 2011

PRODUÇÃO GRÁFICA

Canal6 Projetos Editoriais <[www.canal6.com.br](http://www.canal6.com.br)>

CAPA E DIAGRAMAÇÃO

Marcelo Canal Woelke

REVISÃO

Vivian Codogno

# Sumário

- 5 | **Apresentação: desafios da vida urbana na marcha pela conquista de direitos**
- 7 | **Chamada de Artigos**  
*Sociedade, Comunicação e Linguagem*

## DOSSIÊ TEMÁTICO

### *O Brasil pós-Lula: cenários e tendências contemporâneas*

- 11 | **Comunicando com as comunidades de baixa-renda: construindo uma arquitetura social e participativa**  
*Beatriz Dornelles e Fernando Biffignandi*
- 21 | **Redes dos “pobres” na cidade do Rio de Janeiro: redução ou reprodução das desigualdades?**  
*Ana Carolina Christovão*
- 33 | **O presídio, a favela e a invasão: uma abordagem sobre relações vicinais singulares**  
*Anderson Moraes de Castro e Silva*
- 43 | **A cidade como emoção: a relação afetividade-racionalidade em uma torcida hooligan londrina**  
*Eric Monné Fraga de Oliveira*
- 55 | **Urbanização brasileira e marginalidade: os olhares socioeconômico e sociocultural em contraponto**  
*Aline Meneguini de Oliveira*
- 69 | **A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50**  
*Elisângela de Almeida Chiquito*

## ARTIGOS LIVRES

- 81 | **Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina**  
*Esteban A. Zunino*
- 91 | **Como as TVs pensam suas próprias marcas? Um olhar sobre o posicionamento de marca da TV Record e TV Globo nos telejornais das 20 horas (2007-2009)**  
*Adriano de Oliveira Sampaio*

## RESENHAS

- 103 | **A propósito de *São Paulo: novos percursos e atores***  
*Erminia Maricato*
- 109 | **Bases relevantes para reflexão do papel público do jornalismo**  
*Fernando O. Paulino*



# Apresentação: desafios da vida urbana na marcha pela conquista de direitos

A cidade é um fenômeno sociopolítico antigo na experiência humana. Criada sob a égide da segurança para proteger e defender seus habitantes, sua invenção também foi motivada por razões políticas e econômicas, respectivamente para assegurar controle e centralização do poder e ostentação e abrigo da riqueza material. Cidades existem desde as civilizações mais remotas, mas a organização urbana da sociedade ganhou um impulso qualitativamente diferente com as revoluções burguesas e o advento do capitalismo. Desde então, está em curso um movimento irresistível de urbanização que busca promover a circulação de pessoas e, sobretudo, de mercadorias.

No Brasil, esse percurso foi mais lento em razão do próprio histórico de um país que conheceu a engrenagem capitalista mais tardiamente, da mesma forma que sua correspondente industrialização só ocorreu a partir de meados do século passado. Assim, o processo industrializante fez emergir sua irmã siamesa, a urbanização. Iniciamos o século XXI com uma taxa de urbanização de quase 85%, índice comparável às economias capitalistas mais avançadas. Transformado definitivamente em país urbano, o Brasil carrega a mácula de um modelo de produção do espaço urbano altamente espoliador de elevadas taxas de segregação socioespacial que precisa ser conhecido em suas múltiplas dimensões.

Essa constatação mais descritiva inspirou *Revista Faac* a produzir uma edição dedicada ao fenômeno

urbano e à condição normativamente inerente aos seus habitantes, ou seja, os que vivem nas cidades são (ou deveriam ser) cidadãos. Cidadania, portanto, designa a condição de sujeitos portadores de direitos. No caso, mais especificamente do direito à cidade. Essa prerrogativa se traduziu historicamente em três alicerces complementares: direitos políticos (de participar da vida pública da *polis*), direitos sociais (de partilhar parte da riqueza produzida) e direitos civis (de que todos sejam reconhecidos por sua igualdade perante o Estado). Mas as diferenças entre o enunciado normativo e a realidade são gigantescas, especialmente em um país tão desigual como o nosso.

Daí o convite a se pensar *cidade e cidadania* como um binômio inseparável a partir de seus conceitos fundadores e de sua configuração concreta – olhar a partir do qual poderíamos formular hipóteses explicativas e indicativas capazes de superar os múltiplos obstáculos que se interpuseram ao exercício de direitos.

Nossa edição é aberta precisamente com o dossiê temático correspondente. Em *Comunicando com as comunidades de baixa-renda: construindo uma arquitetura social e participativa*, Beatriz Dornelles e Fernando Biffignandi analisam o discurso e o padrão comunicacional de profissionais da arquitetura e do urbanismo na relação com outros estratos sociais – notadamente comunidades de baixa-renda – na busca de soluções de habitação de interesse

social. A abordagem teórica e empírica revela a adoção de preconceitos históricos como mecanismo de inferiorização intelectual dos interlocutores.

Na sequência, em *Redes dos 'pobres' na cidade do Rio de Janeiro: redução ou reprodução das desigualdades?*, Ana Carolina Christovão oferece uma reflexão crítica das ações de urbanização de favelas no Morro da Providência e de Manguinhos, no Rio. Trata justamente das contradições dessas políticas públicas, que opõem integração à marginalização. Ainda sobre a capital carioca, Anderson Moraes de Castro e Silva, em *O presídio, a favela e a invasão: uma abordagem sobre relações vicinais singulares*, interpreta as formas de interação social entre servidores do presídio Hélio Gomes e a comunidade favelada de seu entorno. Sob o forte impacto econômico e urbanístico das intervenções preparatórias aos megaeventos esportivos que se avizinham em 2014 e 2016, uma ótima oportunidade para problematizar os dilemas da cidade.

Em *A cidade como emoção: a relação afetividade-racionalidade em uma torcida hooligan londrina*, Eric Monné Fraga de Oliveira faz uma abordagem original sobre a afetividade urbana tomando como base de seu estudo grupos organizados de torcedores de futebol, os *hooligans*, reunidos em torno do *West Ham United Football Club*, tradicional clube de Londres, comparando-o, no caso brasileiro, com o Clube de Regatas Vasco da Gama.

Aline Meneguini de Oliveira envereda pela revisão da literatura sobre a errática experiência urbana brasileira em *Urbanização brasileira e marginalidade: os olhares socioeconômico e sociocultural*. Além das explicações socioeconômicas que tiveram papel preponderante na produção das favelas e periferias, também são discutidas as razões culturais que também contribuíram fortemente para a concentração espacial da pobreza urbana.

Fechando o dossiê, Elisângela de Almeida Chiquito desenvolve um criterioso percurso historiográfico para problematizar a trajetória de um dos pioneiros experimentos institucionais de planejamento regional no Brasil em *A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50*. O texto analisa especialmente a influência norte-americana dessa experiência, tanto na dimensão política como em seus pressupostos conceituais de desenvolvimento.

Na seção de artigos livres, o argentino Esteban Zunino aborda uma inovação institucional bastante contemporânea e ainda pouco estudada entre nós,

o novo marco regulatório da radiodifusão em seu país. *Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina* problematiza essa agenda da perspectiva da Economia Política da Comunicação – tema sensível tanto lá como cá e que, tudo indica, deve permanecer na agenda desses países e de outros da América Latina por um longo tempo face ao papel de relevo desempenhado pela mídia nas dinâmicas político-institucional, econômica e cultural.

Em *Como as TVs pensam suas próprias marcas? Um olhar sobre o posicionamento de marca da TV Record e TV Globo nos telejornais das 20 horas (2007-2009)*, Adriano de Oliveira Sampaio analisa as estratégias de mercado utilizadas por duas grandes emissoras de TV do país, Globo e Record, tendo como referências comparativas seus principais telejornais na perspectiva de cativar audiência.

Na derradeira seção de resenhas, e em estreita sintonia com o dossiê temático, a urbanista Erminia Maricato analisa a instigante coletânea interdisciplinar organizada por Lúcio Kowarick e Eduardo Marques em *A propósito de São Paulo: novos percursos e atores*. Sob o tema cidade e cidadania, nada melhor do que (re)visitar São Paulo como objeto de estudo para compreender os descaminhos da experiência urbana brasileira.

Fechando a edição, Fernando Paulino resenha o livro *Jornalismo público*, de Danilo Rothberg, em *Bases relevantes para reflexão do papel público do jornalismo*. Aqui outro tema recorrente da cidadania: os desafios da comunicação de interesse público no Brasil a partir do exame do modelo britânico.

Boa leitura!

O Editor

# Sociedade, Comunicação e Linguagem

*Revista Faac* convida pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento a colaborarem com textos inéditos para o dossiê temático de sua próxima edição. O tema escolhido é **Sociedade, Comunicação e Linguagem**. A velocidade e a profundidade das mudanças contemporâneas têm desafiado diversas disciplinas a interpretá-las adequadamente, esforço nem sempre bem-sucedido em razão da própria atualidade e complexidade desses fenômenos cujos sentidos e significações ainda estão por serem desvendados. Fala-se em sociedade global ou mundializada, supostamente sem barreiras, pós-fordista, em terceira revolução industrial, de novas tecnologias da informação e comunicação, de mundos virtuais e digitais, de comunicação e linguagem livres e até do fim da sociedade fundada no trabalho. Independente do aporte teórico-metodológico empregado, há múltiplos enigmas a decifrar. *Revista Faac* sugere uma reflexão multidisciplinar e interdisciplinar sobre **Sociedade, Comunicação e Linguagem**, incluindo um olhar abrangente sobre as teias sociais características de nosso tempo, os formatos comunicacionais que se espraiam nessa conjuntura e um exame crítico das correspondentes maneiras de construção de significados e sentidos relativos às esferas textual e discursiva. Claro está que o debate sobre a cultura ocupa lugar privilegiado nessa reflexão temática ampla que se reporta inevitavelmente

às construções que separam o humano do natural, especialmente no que concerne aos meios de comunicação e aos códigos através dos quais a sociedade contemporânea escreve e reescreve suas diversas linguagens. Nesses termos, nossos *objetos* podem ser buscados em vários lugares: nas formas associativas da sociedade e em sua ação coletiva (tanto nas mais tradicionais como sindicatos e partidos, como em outras de recorte artístico-cultural); nos estudos da religião e da religiosidade; nos meios de comunicação (seja nos tradicionais ou nos mais recentes como as redes sociais); nas artes (literatura, cinema, música etc.); nas formas não verbais de comunicação etc. Em síntese, um empenho analítico e intelectual proporcional aos mistérios que nos desafiam cotidianamente, e que podem ser tratados pelas ciências humanas e pelas ciências sociais aplicadas em seus diferentes campos de pesquisa: na sociologia, na comunicação, na filosofia, na semiótica, no design, nas artes, no urbanismo, na antropologia, na psicologia, na literatura etc. Além do dossiê temático sobre **Sociedade, Comunicação e Linguagem**, também podem ser encaminhados artigos, ensaios e resenhas sobre temas livres. As normas de submissão e análise estão disponíveis [aqui](#). Os trabalhos serão recebidos por via eletrônica até **31/03/2013**, e os autores poderão acompanhar o progresso de sua submissão através do sistema eletrônico da revista.





*Dossiê  
Temático*



# Comunicando com as comunidades de baixa-renda: construindo uma arquitetura social e participativa

DORNELLES, Beatriz; BIFFIGNANDI, Fernando

## Resumo

Este artigo debate a forma de pensar a comunicação no relacionamento entre os arquitetos e urbanistas que produzem habitação social e as comunidades de baixa-renda em nosso país. Nos dias de hoje, discutir um processo de comunicação que envolva comunidades carentes, utilizando o princípio da interatividade, pressupõe uma mudança de paradigma desvinculada da lógica presente nos procedimentos tradicionais. Através de referenciais teóricos pertinentes, buscamos abrir as portas para o debate, apontando alguns preconceitos históricos a partir dos quais a capacidade de compreensão se confunde com a capacidade intelectual daqueles que devem receber orientações técnicas sobre seu novo tipo de vida.

**Palavras-chave:** comunicação social – comunidade – planejamento urbano – arquitetura de interesse social – transdisciplinaridade.

## Abstract

*This article aims to discuss the way of thinking about communication in this relationship between the architects and planners that produce social housing and low-income communities in our country. Nowadays, to discuss a communication process that involves communities in need, using the principle of interactivity, requires a paradigm shift, independent of logic present in traditional procedures. Through theoretical, seek to open the doors to the debate by reviewing some historical prejudices, where the capacity for understanding is intertwined with the intellectual capacity of those who should receive technical guidance on your new life style. His future through new home.*

**Keywords:** popular communication – community – urban planning; social housing architecture – transdisciplinarity.

---

## Introdução

Neste estudo apresentamos uma reflexão sobre a condição humana refletida nas dificuldades de comunicação entre o corpo técnico que produz a habitação social e seus usuários – as comunidades mais pobres do Brasil. O desafio dos técnicos dessa

área deve ser a eficácia no processo de comunicação comunitária, quando se deseja orientar, integrar e repassar informações em todos os níveis, desde o cumprimento da legislação vigente até mesmo à maneira correta de usar um vaso sanitário.

Buscamos identificar alguns dos problemas presentes nessa relação comunicacional entre as fa-

mílias de baixo poder aquisitivo (beneficiadas nos Programas de Habitação Social) e os projetos para as suas novas moradias, cujo cumprimento de cada uma dessas etapas pressupõe que a comunidade deva ser informada e, sobretudo, ouvida em um processo definido como participação popular ou planejamento participativo.

A concepção de gestão participativa, adotada por diversas esferas governamentais, segundo Fedozzi (2004), não é inédita na história do Brasil, mas adquiriu um novo *status* na agenda política nacional em razão das múltiplas transformações estruturais que vêm ocorrendo nas últimas três décadas. O autor enfatiza que, a partir da transição das décadas de 1970-80, surgiram novos atores e movimentos populares urbanos que passaram a lutar – na esfera pública que se ampliava – pelos direitos básicos da cidadania, abrindo novas “possibilidades de práticas inovadoras de gestão pública, ampliando-se experiências de participação da população na gestão local por meio de diversos arranjos criados para tal objetivo” (Fedozzi, 2004, p. 5).

Assim, alinhados com a nova visão de repensar o ordenamento da cidade, diversos mecanismos legais vêm sendo desenvolvidos para o enfrentamento das graves questões sociais urbanas e, dependendo da ocupação, de questões ambientais e de regularidade. A regularização fundiária abre um novo caminho, visando à urbanização e à posse da terra para as comunidades que vivem em áreas públicas e sem infraestrutura. Seu objetivo, também, consiste em garantir a permanência dos moradores no próprio local após serem implantadas as obras, permitindo sua integração com a cidade, agregando melhorias na saúde, segurança, lazer e locomoção. Trata-se de uma realidade complexa que envolve diversas etapas e que não se esgota com o processo de entrega das casas. Essas famílias que antes habitavam em “malocas”<sup>1</sup> agora terão uma casa, um endereço, enfim, a tão proclamada cidadania.

A comunicação – como elemento fundamental dessa relação – confere um novo sentido à vida dessas famílias na sociedade: a importância em abrir espaço no universo fechado da exatidão dos projetos urbanísticos e arquitetônicos, dedicando uma

1 O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa possui diversos significados para esta expressão. A que mais se aproxima de nossa situação é aquela que se refere a “maloca” como “casa muito pobre, bastante rústica; choupana, rancho, barracão. Domicílio familiar, casa”.

visão mais humana a esse grupo de pessoas especiais que, devido à sua condição de vida e de exclusão social, tem na incapacidade de compreensão sua dificuldade maior.

Questões importantes servem como linhas mestras no balizamento do tema estudado: adequar a linguagem empregada através da transdisciplinaridade no formato da relação, decodificando os conceitos técnicos empregados na linguagem de arquitetura como forma de derrubar as barreiras presentes nesse processo, além de desmistificar o estereótipo da incapacidade intelectual, por vezes adotada como forma de poder junto às comunidades atendidas.

A defesa da importância da interatividade no campo da comunicação se ampara nos preceitos metodológicos contidos na “Educomunicação”, de Paulo Freire<sup>2</sup> e na “Folkcomunicação”, de Luiz Beltrão;<sup>3</sup> a primeira abordagem contribui para a compreensão e decodificação das diversas formas de linguagem utilizadas, enquanto a segunda evidencia a manutenção da identidade e as percepções culturais das populações envolvidas em cada processo de comunicação.

## Contextualizando o objeto de pesquisa

A história nos mostra que o crescimento das grandes cidades brasileiras foi gerado pelo desenvolvimento econômico e, com ele, seu processo de urbanização. Bonduki (2004) enfatiza que, ao contrário do que ocorrera na República Velha, a construção de um modelo de habitação operária não era apenas um discurso ideológico desvinculado de estratégias concretas, de modo que “tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo” (Bonduki, 2004, p. 77).

Aspectos como a concentração de renda, desigualdade social e desemprego fizeram com que

2 Paulo Reglus Neves Freire (1921-1997), educador e filósofo pernambucano, tem destacada participação na área da educação popular. De grande atividade intelectual, desempenhou a função de Consultor especial para assuntos de educação no Ministério de Educação e Cultura.

3 Luiz Beltrão de Andrade Lima (1918-1986) foi pesquisador, educador e divulgador científico, produziu conhecimento midiático ancorado na vivência profissional e tornou-se também o primeiro Doutor em Comunicação do Brasil (Universidade de Brasília, 1967).

grande parte da população ocupasse as áreas de cidades menos valorizadas, projetando sua vida na informalidade, em assentamentos irregulares. As razões apontam para o excessivo custo da terra urbanizada nas cidades brasileiras, aliado à baixa capacidade de remuneração das famílias e sua dificuldade de acesso às alternativas habitacionais oferecidas no mercado formal. A insuficiência de políticas habitacionais para as famílias de baixa renda é um fator que levou um significativo contingente da população a viver em assentamentos precários de maneira informal. Construções em áreas impróprias para moradia ou sujeitas a riscos naturais.

Na visão de Schawartzman (2004), o tema da exclusão social no Brasil deveria conter uma análise dos direitos sociais legalmente estabelecidos:

Uma análise que se limitasse a cotejar os direitos formais com seu atendimento deixaria de lado dois aspectos cruciais desta questão, que são os mecanismos pelos quais o setor público vem, ou não, procurando atender a esses direitos, e as formas que a sociedade tem buscado para garantir que esses direitos sejam atendidos e que, na sua ausência, criam situações de exclusão (Schawartzman, 2004, p. 38).

Importante ressaltar que, nas grandes cidades brasileiras, o desenvolvimento de um projeto urbano envolve técnicos de diversas áreas. São dezenas de profissionais de arquitetura e engenharia, trabalhando nas plantas das novas unidades habitacionais, buscando respeitar as características de cada grupo populacional. Cada grupo composto, em sua maioria, por famílias ocupantes de áreas irregulares de alto risco ou impróprias para a moradia (que antes viviam à margem da sociedade) terá uma casa, um endereço, enfim cidadania.

Ao buscar a construção da cidadania, os moradores discutem, em conjunto, seu papel como fomentadores da inclusão e desenvolvimento social. Surgindo como direito social, através de instrumentos coletivos na busca dos direitos Individuais (liberdade, igualdade, direito à vida digna), devemos recordar que cidadania, em seu significado etimológico, deriva da palavra civita, que, em latim significa cidade, e que tem seu correlato grego na palavra politikos, ou aquele que habita na cidade. Necessário, portanto, ressaltar que o conceito de cidadania sempre esteve vinculado à participação, de modo direto ou indireto, na formação dos governos e administrações, sobretudo, no direito de votar e ser votado.

Tomando como referência Marshall (1967) e sua definição clássica do conceito de cidadania,

compreenderemos que ela evidencia o princípio básico de que todos os indivíduos são considerados cidadãos, reconhecidamente beneficiários dos direitos universalmente dispostos pelo Estado e seus pares, isto é:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo, na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (Marshall, 1967, p. 63).

Nesse sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor, pois “só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão” (Covre, 1991, p. 10). Nesses termos, os movimentos sociais não ocorreram por acaso, “eles têm origem nas contradições sociais que levam parcelas ou toda uma população a buscar formas de conquistar ou reconquistar espaços democráticos negados pela classe do poder” (Festa & Silva, 1986, p. 11).

Dessa mesma perspectiva, podemos compreender a cidadania como um processo histórico que “depende da força organizativa e mobilizadora das pessoas e das articulações e organizações sociais por elas criadas. Ela se baseia em dois princípios fundamentais: igualdade e liberdade” (Peruzzo, 2009, p. 34).

Assim, verificamos que o surgimento dos movimentos sociais populares ocorre através de uma ação coletiva, na busca por empregos, educação, saúde e moradia. Esses movimentos foram historicamente exercidos nas comunidades de baixa renda por lideranças ou associações de moradores, nas quais a presença do líder comunitário equivale à posição de representante político (ou o desejo de sê-lo). Nesse contexto, ele surge como aquele indivíduo que se destaca em seu grupo, exercendo representatividade através da motivação, organização e responsabilidade.

Nessas condições, “a tendência para liderar não é um atributo de todos [...]. Certamente, muitas pessoas não desenvolvem sua capacidade de liderança por falta de oportunidade” (Schithler & Kisil, 2008, p. 8) O exercício da representatividade não é uma tarefa simples, devendo a complexa relação existente entre os profissionais que produzem a habitação de interesse social e as comunidades atendidas ser encarada como uma experiência em

contínua construção, incluindo a preservação de seus valores nesse processo de transformação social.

## A estreita relação comunitária

Enfocando nossa abordagem no processo da comunicação das etapas de regularização urbana, penetramos em um terreno permeado por conflitos, fruto da incompatibilidade entre diferentes grupos e de forte desigualdade social. As periferias, como cenário desse embate, expõem a fragilidade de seus personagens, deixando transparecer o lado negativo do desenvolvimento urbano, transformando as comunidades populares em vilãs, responsáveis pelo processo de degradação espacial da cidade.

A vida em uma ocupação irregular é um somatório de problemas, como a falta de infraestrutura básica, energia elétrica, sistema de esgoto e coleta de lixo, componentes vitais no processo de urbanização. Uma vez iniciado o processo de regularização urbana e fundiária pelas prefeituras de grandes cidades, começa o relacionamento entre urbanistas e a comunidade atendida. Define-se o cronograma de reuniões com as equipes técnicas em conjunto com as associações de moradores, que sempre apresentam um número expressivo de famílias.

No lançamento de cada projeto urbanístico é essencial repassar o conhecimento de forma conjunta com cada família envolvida, incentivando a necessária participação coletiva junto aos técnicos responsáveis. Ao fazermos referência aos profissionais de arquitetura e urbanismo envolvidos, reconhecemos sua competência e capacidade técnicas pertinentes à sua formação: o planejamento urbano. Porém, ao analisar o formato de comunicação presente na relação dos técnicos com os moradores das vilas populares, o domínio intelectual carece de um referencial teórico que permita o diálogo com populares leigos em arquitetura e urbanismo.

Nesse sentido, “o papel do intelectual não é mais o de se colocar um pouco na frente ou um pouco de lado para dizer a muda verdade de todos”, de modo que seja seu dever lutar contra as “formas de poder exatamente onde ele é, ao mesmo tempo, o objeto e o instrumento: na ordem do saber, da verdade, da consciência, do discurso” (Foucault, 2004, p. 42).

A estreita relação que envolve realidades tão distintas entre o corpo técnico e as comunidades carentes enseja a busca de uma alternativa teórica que agregue eficácia nesse processo de comunicação, tendo como diretriz o diálogo. A troca de informações, através da interatividade e do respeito às

peculiaridades de cada grupo, será fundamental na busca de referenciais que auxiliem a compreensão desse complexo modelo de comunicação.

## A comunicação e os processos interativos

A história mostra que os modelos de comunicação interpessoal são similares aos preconizados por Aristóteles e sua Retórica, diferenciados apenas pela complexidade apresentada por cada um. Desde a teoria formulada por Lasswell,<sup>4</sup> com a manutenção da base aristotélica, passando pela readequação proposta por Nixon,<sup>5</sup> a comunicação continuou sendo compreendida como um fluxo linear. Uma via de mão única, na qual a fonte, como detentora do poder decisivo sobre qual mensagem enviar, é transmitida como um sinal até encontrar o seu receptor. Somente em 1949, com Shannon<sup>6</sup> e Weaver,<sup>7</sup> esse paradigma da comunicação é rompido, através do desenvolvimento de um novo modelo que enfatiza a interatividade do receptor e a presença do ruído. O significado de ruído é algo acrescido ao sinal, entre a transmissão e a recepção, e não previsto pela fonte, sugerindo problemas de interpretação de seu significado. Surge, com esse modelo, a necessidade de um codificador e um decodificador semântico.

Assim, a própria natureza, ao longo do processo de evolução, encarregou-se de preparar cada indivíduo para a comunicação:

Através dos sentidos como executores dos processos de emissão e recepção, onde os elementos bá-

4 Harold Dwight Lasswell (1902-1978) é considerado o pai da moderna Ciência Política, tendo importância decisiva nos estudos dessa área do conhecimento até hoje. Também é considerado um dos mais importantes pensadores da Teoria da Comunicação.

5 Raymond B. Nixon (1904-1997) foi fundador da *International Association for Media and Communication Research (IAMCR)* e editor da revista *Journalism Quarterly*, a mais antiga publicação periódica do campo comunicacional. Exerceu papel destacado na sedimentação da comunidade norte-americana de ciências da comunicação.

6 Claude Elwood Shannon (1916-2001), engenheiro eletricitista e matemático, é considerado o fundador da Teoria da Informação.

7 Warren Weaver (1894-1978), matemático e pesquisador científico, foi diretor da *Rockefeller Foundation's Natural Science Division*.

sicos da comunicação estão baseados na realidade ou situação onde ela se realiza e sobre a qual tem um efeito transformador; nos interlocutores que dela participam; nos conteúdos ou mensagens que elas compartilham; e, finalmente, nos meios que empregam para transmiti-los (Bordenave, 1994, p. 40).

Existe um processo de *troca*, em que as diferenças constituem a singularidade de cada uma delas, propiciando a construção e a apropriação de novos saberes a partir de uma comunicação em cadeia. A escolha da melhor linguagem será a ferramenta adequada para que haja uma compreensão satisfatória.

Nesses termos, uma mensagem ou informação não é comunicação senão um modo relativo: “ao adquirir as características socioculturais do ambiente social ao qual pertence, o homem terá, na linguagem, a representação de sua realidade” (Martino, 2010, p. 16). Ou seja, a concepção interpessoal é fundamental para qualquer arquiteto e urbanista, quanto mais àquele que tenha como dever de ofício profissional relacionar-se com comunidades de vilas populares.

Acreditamos ser necessária uma nova filosofia de *pensar e agir*, na qual o técnico abdica da exclusividade do saber, abrindo espaço também para o aprendizado mútuo, uma conjugação de fatores de alcance múltiplo através da flexibilidade presente no relacionamento dialógico, em que saber comunicar passa a depender dos conhecimentos interpessoais pré-existentes. No relacionamento interpessoal, devemos considerar o retorno ou *feedback*,<sup>8</sup> fundamental na análise da forma com que as informações estão afetando um ou mais integrantes de um determinado grupo. Sem essas informações, é quase impossível ter o controle do grau de evolução e a satisfação de cada um no processo.

As relações interpessoais transcorrem em decorrência do processo de interação, não se relacionando “diretamente com a competência técnica de cada pessoa [...]. Profissionais competentes individualmente podem render muito abaixo de sua capacidade por influência do grupo ou situação de trabalho” (Moscovici, 2003, p. 34). De outra parte, Casado (2002) entende que o homem, como ser social, possibilitou e garantiu a vida social através dos diferentes sistemas de comunicação que desenvol-

veu. Ao interagir com seus semelhantes, “utilizando um código comum, inteligível”, o homem fez mais do que informar e ser informado sobre as coisas do mundo: “ele agregou novas formas de organização do próprio pensamento, ampliando a consciência de si próprio, de seu lugar no mundo e de sua responsabilidade social” (Casado, 2002, p. 271).

Falar a língua do povo deveria ser algo natural para qualquer organização compreender as necessidades de seu público-alvo. Seu atendimento deve pressupor uma comunicação simples e adequada, por vezes diferenciada daquela linguagem normalmente empregada, impondo a necessária aceitação de códigos e símbolos para a manutenção dessa relação.

Contextualizando a questão da comunicação para o universo das famílias carentes, percebemos as dificuldades em dissociar o relacionamento humano de cada atividade técnica realizada. Ou seja, é preciso reconhecer as características subjetivas, presentes nas vilas populares, para absorver seus conhecimentos de vida. Na acepção habermasiana, “a linguagem só existe como linguagem de um povo”, abordagem que reproduz o conceito de Hegel<sup>9</sup> de que a “razão da utilização de símbolos representativos como primeira determinação ao espírito abstrato [...] na dimensão do espírito real, a linguagem adquire existência como sistema de uma determinada tradição cultural” (Habermas, 1968, p. 31). O autor entende que a consciência, uma vez externada, interage com outras, transformando-se automaticamente em uma nova, diferente.

A língua se torna verdadeira apenas quando expressa a ideia do grupo, preservando as individualidades formadoras de seu conteúdo. Essa interação dos saberes coletivos origina um processo transdisciplinar, baseado na vivência cotidiana de cada comunidade que, de acordo com Martino (2010), deverá fornecer informações preciosas para uma comunicação eficaz, em que o “código nada mais é que uma organização”, um processo que o autor classifica como os “traços materiais dispostos, arranjados, sobre o suporte, e, portanto, tornando-se uma informação” (MARTINO, 2010, p. 18).

8 Expressão de origem inglesa que, em comunicação, tem o sentido de retorno e consiste na *informação* sobre o desempenho, conduta ou ação executada, objetivando reorientar ou estimular comportamentos futuros mais adequados.

9 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), filósofo e autor de um esquema dialético no qual o que existe de lógico, natural, humano, e divino oscila perpetuamente de uma tese para uma antítese, e de volta para uma síntese mais rica.

## A transdisciplinaridade como alternativa de diálogo

Considerando a relação com as comunidades carentes no contexto social e urbano, nossa hipótese reforça a ideia de que, ao adotar uma visão transdisciplinar, o processo comunicacional adquire um novo sentido, isto é, se concebe “que o prefixo ‘trans’ diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina”. Seu objetivo é a “compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento” (Nicolescu, 2001, p. 11).

A transdisciplinaridade surge como uma alternativa de pensamento, em meio ao formato globalizado de comunicação e ao compartilhamento dos saberes, contrapondo-se ao modelo cartesiano<sup>10</sup> de fragmentação do conhecimento, utilizado por muitos profissionais ao repassar as informações técnicas para as comunidades de baixa renda. Sob esse prisma, nossa experiência profissional indica que, ao agregar o conhecimento de cada família envolvida, desde o lançamento das bases e definições dos projetos urbanísticos, o incentivo à participação comunitária passa a ser uma ação essencial que poderia evitar conflitos de fácil resolução.

A abordagem transdisciplinar propõe a religação desses saberes compartimentados, como uma ponte entre as disciplinas que facilita o diálogo e a integração do conhecimento. A evidência da realidade social, presente no relacionamento entre os urbanistas e as comunidades carentes, permite a exploração de algumas potencialidades que favorecem sua compreensão. Um convite para a reflexão do saber comum, ou seja, o conhecimento a partir de múltiplas disciplinas integradas de forma interativa, mas sem abdicar de suas especificidades.

Ao considerarmos a presença dos profissionais na apresentação de seus projetos técnicos às comunidades carentes, compreendemos que a transdisciplinaridade configura-se como elemento-chave nessa transmissão de conhecimentos mútuos através da interação das vivências. Ela possibilitará que cada profissional de projeto tenha condições de de-

sempear o papel de multiplicador nesse processo de desenvolvimento, classificado como comunicação cidadã. Penetrando no universo das populações marginalizadas, desprovidas de conhecimento formal e acadêmico, deve-se buscar interpretar suas necessidades, garantindo o direito à informação e à manifestação de suas opiniões.

Tal relação permite a transparência do conhecimento dialógico, fruto da convivência, da compreensão das necessidades compartilhadas através das experiências adquiridas. Ouvir as pessoas é a matéria-prima da inter-relação pessoal comunitária, e a valorização das qualidades desses atores sociais confere ao conjunto um sentido maior de responsabilidade social. Trata-se da união de esforços particulares e responsabilidade coletiva.

Não devemos esquecer que, ao trabalhar com comunidades carentes, é obrigação do arquiteto e urbanista propor projetos em conjunto com cada morador, detentor de um direito que garantirá a certeza da satisfação, promovendo dentro de suas possibilidades o bem-estar de uma família. Um grande número de variáveis concorre para a compreensão dos fenômenos que cercam a relação entre o comportamento humano e seu ambiente (construído ou natural) ou, em outras palavras, o morador e sua casa:

Essas limitações estão relacionadas, sobretudo, ao papel do arquiteto na solução de problemas espaciais (que envolvem necessariamente algumas importantes dimensões comportamentais) em níveis que variam do individual ao coletivo, e em instâncias de uso do espaço que variam do privado ao público, ao utilizar procedimentos projetuais que são adequados para a solução de problemas de um modo centrado no próprio arquiteto-urbanista, que controla a tomada de decisões acerca da totalidade ou da maior parte dos aspectos relevantes à constituição dos espaços arquitetônicos e urbanísticos (BARRETO, 2011, p. 2).

Assim, a complexa relação entre os arquitetos e as comunidades carentes deve ser encarada como uma experiência em contínua construção, com a devida manutenção desses valores no processo de transformação social, respeitando-os e aceitando as diferenças.

## A linguagem como poder, mito e estereótipo

Mesmo considerando os avanços das ciências sociais e o estudo do conhecimento, observamos

10 Modelo desenvolvido pelo filósofo francês René Descartes (1596-1650), o qual preconiza que a natureza, assim como a Matemática, pode ser dividida em inúmeras partes, mais simples, mais fáceis de estudar, pois, segundo o pressuposto, entendendo-se as partes, entender-se ia o todo.

que o processo de *incomunicação* dificulta a simples leitura do mundo real, pois “tudo é visível, mas cada vez menos compreensível” (WOLTON, 2006, p. 49). Se cada profissional técnico, ao utilizar um vocabulário específico (aprendido nos meios acadêmicos e propagados no universo fechado dos escritórios) acreditar que poderá ser compreendido pelas comunidades mais carentes estará incorrendo em grave equívoco social.

Estamos diante de uma forma indireta de poder, o poder da linguagem, cujo uso, na verdade, serve apenas para encobrir a deficiência de desconhecimento do linguajar mais simples, falado pela população em geral, reforçando uma postura, por vezes assoberbada, de superioridade intelectual sobre a população supostamente *inculta*. Ressalte-se que a forma “opressiva e fascista” da linguagem expressa uma relação onde “servidão e poder se confundem inelutavelmente [...]. Não vemos o poder que reside na língua, porque esquecemos que toda língua é uma classificação, e que toda classificação é opressiva” (BARTHES, 1978, p. 11).

Transferindo esse conceito para a realidade das comunidades mais pobres, encontraremos algumas das razões que levam à sua estigmatização, por esquecerem ou falarem sem preocupação com as regras da língua culta. Barthes entende que são necessárias condições especiais para que a linguagem se transforme em mito. Mas o que se deve estabelecer solidamente desde o início é que o mito é um sistema de comunicação, uma mensagem: “eis por que não poderia ser um objeto, um conceito ou uma ideia: ele é um modo de significação, uma forma” (BARTHES, 2009, p. 199). Logo, o mito seria um produto das vivências adquiridas pela humanidade ao longo do tempo, refletindo a realidade de cada indivíduo, sua bagagem de vida. Dessa forma, ao enfocarmos o cotidiano das comunidades economicamente carentes, perceberemos que essa dificuldade intelectual é fruto da exclusão social, aliada a um sistema educacional deficiente.

Outra forma de preconceito reside na vinculação do conhecimento simples ao conceito de letramento, como se bastasse apenas o domínio da língua para que um indivíduo adquirisse o pleno desenvolvimento sociocultural. A má distribuição de renda e o sistema educacional deficiente são decorrentes de políticas públicas conduzidas de forma equivocada em nosso país, razão pela qual o grau de analfabetismo nas comunidades carentes atinge praticamente a todas as faixas etárias. Barthes alerta que, mesmo a linguagem sendo um objeto poderoso, “existe uma

batalha contra o estereótipo”, buscando evitar que o autoritarismo ganhe forma no discurso, contaminando-o sob todas as formas. Assim:

Combater os estereótipos é, pois, uma tarefa essencial, porque neles, sob o manto da naturalidade, a ideologia é veiculada, a inconsciência dos seres falantes com relação a suas verdadeiras condições de fala (de vida) é perpetuada [...], mas a luta contra o estereótipo e seu reino é certamente a tática mais segura para evitar que o discurso coalhe nas ilusões da naturalidade e nas tentações do autoritarismo (BARTHES, 1977, p. 57).

A desconstituição desses estereótipos, criados e reproduzidos pela sociedade, é também papel do técnico, através de uma proposta de relacionamento que compreenda as dificuldades culturais presentes nas comunidades carentes. Uma triste realidade de vida, em que seus acertos são diminuídos para ridicularizar seus erros!

## **A compreensão através da Educomunicação e da Folkcomunicação**

Partindo dessa breve incursão teórica, iniciamos nossa abordagem metodológica referenciada pelos preceitos do diálogo entre a Educomunicação (de Paulo Freire) e a Folkcomunicação (de Luiz Beltrão) como conceitos complementares às funções cognitivas, reforçando seu conteúdo prático, a validação da aplicação teórica, representada na vida que brota do interior das vilas mais pobres.

Como vimos, comunicação e educação não são esferas distintas. Através da Educomunicação, essa ligação dialógica, comprometida com o social, origina uma nova forma de pensamento transversal em que os saberes populares são somados aos técnicos. Ela surge como elemento mediador, reconhecendo e valorizando o potencial da integração comunitária como estratégia para o fortalecimento do aprendizado através da metodologia de comunicação adotada.

Nesse sentido, lembramos de Paulo Freire, que, através da sua “Pedagogia do Oprimido”, preconizou a necessidade de uma educação dialógica com as pessoas mais simples, como um método realmente democrático, considerada internacionalmente como a primeira teoria latino-americana de Comunicação. Ao conceber que não existe ensinar sem aprender, Freire reforça a importância de se percorrer um único caminho, utilizando a co-

municação como elemento formador da cidadania através da participação dialógica, permitindo a livre expressão das ideias de todo indivíduo, sobretudo, dos mais humildes, como aqueles que habitam as vilas populares de qualquer metrópole brasileira:

Quero dizer que ensinar e aprender se vão dando de tal maneira que quem ensina aprende, de um lado, porque reconhece um conhecimento antes aprendido e, de outro, porque, observado a maneira como a curiosidade do aluno aprendiz trabalha para apreender o ensinando-se, sem o que não o aprende, o “ensinante” se ajuda a descobrir incertezas, acertos, equívocos (FREIRE, p. 259, 1997).

Dessa forma, a comunicação, para ser eficaz, deve garantir a participação de todos os envolvidos no processo, como agentes ou beneficiários das ações, planejando e, principalmente, executando, tendo como base a própria realidade existente. Uma aliança que respeita as vivências de cada grupo, cujos conflitos e diferenças são expostos a partir da linearidade da relação. Um processo que se valida através da construção mútua, resultando uma proposta consensual.

Ao se refletir sobre a substituição dos valores culturais presentes em cada comunidade, “o pensamento mágico não é ilógico nem é pré-lógico”, pelo contrário, ele possui uma “estrutura lógica interna e reage, até onde pode ao ser substituído ‘mecanicamente’ por outro”. Portanto, esse modo de pensar “está indiscutivelmente ligado a uma linguagem e a uma estrutura como a uma forma de atuar” (FREIRE, 1983, p. 19). Adotando uma postura que conjugue a educação com a comunicação, o urbanista tem a possibilidade de vivenciar o cotidiano de cada comunidade, descobrindo uma linguagem que favoreça a transmissão do conhecimento técnico e seus códigos, agindo como mediador no processo de interação social.

Ao evidenciarmos a Folkcomunicação como referencial teórico, consideramos sua relevância como forma de comunicação presente no universo dos grupos marginalizados<sup>11</sup> próximos às realidades encontradas na periferia de Porto Alegre, onde a análise dos diferentes contextos socioculturais transparece questões importantes, como a sua essência comunicativa. Os estudos de Beltrão (1980) são pressupostos básicos para o pensamento comu-

nicacional brasileiro e latino-americano. Ao dedicar parte de sua vida à compreensão da comunicação no âmbito científico, o pesquisador priorizou o Brasil e sua brasilidade, ao interpretar a realidade de seu cotidiano. A Folkcomunicação tem sido considerada por muitos pesquisadores um novo campo de aplicação da pesquisa latino-americana no âmbito das ciências da comunicação.

A Folkcomunicação propõe o diálogo como instrumento de negociação, comunicação e entendimento. Ao empregarmos os ensinamentos de Beltrão, descobriremos as formas com que o indivíduo não afetado diretamente pela mídia pode se comunicar em sociedade. A folkcomunicação é, por natureza e estrutura:

Um processo artesanal e horizontal, semelhante em essência aos tipos de comunicação interpessoal, já que suas mensagens são elaboradas, codificadas e transmitidas em linguagens e canais familiares à audiência, por sua vez conhecida psicológica e vivencialmente pelo comunicador, ainda que dispersa (BELTRÃO, 1980, p. 18).

Levando em consideração a importância desses princípios, compreendemos que o formato de comunicação utilizado entre os urbanistas e as comunidades populares reproduz o discurso impessoal presente em boa parte das repartições públicas. Ao desconsiderar o potencial da comunicação popular, muitos técnicos desprezam a cultura local oriunda da realidade das vilas populares brasileiras. Esses grupos concentram-se em favelas, construções populares de baixo custo ou nenhum custo em áreas periféricas dos centros urbanos. A habitação em si também gera doenças e incapacidade para o trabalho e para a integração/ascensão social de tais indivíduos (BELTRÃO, 1980).

A Folkcomunicação considera a existência de novas possibilidades para a comunicação, preservando a identidade social e cultural dos indivíduos ao mesmo tempo em que permite a troca de valores existentes como a expressão das ideias, preservando o aspecto natural e em detrimento da frieza institucional.

## Considerações finais

A abordagem do conceito de cidadania faz perceber que grupos populares possuem uma forma particular de usar a comunicação, transmitida por várias gerações. Para o êxito do processo comunicacional, é vital interpretar cada manifestação, genuinamente forjada nas comunidades populares.

---

11 Beltrão (1980) conceitua marginal como um indivíduo “à margem de duas culturas e de duas sociedades que nunca se interpenetraram e fundiram totalmente”.

Muitos problemas poderiam ser evitados se houvesse uma preocupação em estabelecer uma classificação adequada nos termos empregados na linguagem. A pressuposição de que o conhecimento técnico – apreendido nos meios acadêmicos e propagado no universo fechado dos escritórios de arquitetura e urbanismo – pode ser assimilado (ou minimamente compreendido) por cada morador de uma comunidade carente permite explicar as dificuldades presentes nesse tipo de comunicação.

É imprescindível transgredir no uso da língua culta adotando uma comunicação compatível e equilibrada, por vezes dramatizada, se necessário, empregando a moderna tecnologia de maneira adequada, para que, através desta, se favoreça ao indivíduo das vilas populares a compreensão do objeto proposto – no caso, as informações contidas nos projetos de arquitetura e urbanização.

O resultado dessa complexa relação será a valorização das qualidades desses atores sociais, os quais, ao vivenciarem sua realidade, conferem ao conjunto desse trabalho um sentido de responsabilidade social: a união de esforços particulares e coletivos.

É preciso valorizar a complexidade cotidiana, a “cultura primeira”, como o senso comum preconizado por Maffesoli (2007) entre o erudito e o popular ou entre o científico e o empírico, que, sem nada perder de suas preocupações reflexivas,

pretende permanecer o mais perto possível de seu fundamento natural.

A necessidade de abrir ao diálogo às ideias advindas das comunidades mais pobres, reforçada pela compreensão de que não cabe somente ao intelectual produzir o conhecimento único, implica aceitar a heterogeneidade do saber como uma maneira de indicar o retorno à prioridade dos mecanismos de sociabilidade que a elas conferem condições de existência:

Esse é o novo paradigma que se apresenta para um mundo como em que vivemos, em permanente formação e transformação, a partir de novas referências partilhadas entre os homens gerando saber popular incorporado ou como afirma o intelectual, o senso comum que tanto apavora os detentores do saber (MAFFESOLI, 2007, p. 46).

É necessário que se adotem novos procedimentos comunicacionais que possibilitem a eficácia do processo, respeitando as diferenças e permitindo a inclusão social. Cada novo empreendimento será enriquecido com o envolvimento de todos os membros da comunidade, através da conscientização sobre a importância da comunicação, garantindo não apenas o direito à informação, mas à construção de sua própria identidade.

---

## Referências

BARTHES, R. *Mitologias*. São Paulo: Difel, 2009.

\_\_\_\_\_. *Elementos de semiologia*. São Paulo: Cultrix, 2003.

\_\_\_\_\_. *Aula*. São Paulo: Cultrix, 1978.

BELTRÃO, L. *Folkcomunicação: Um estudo dos agentes e dos meios populares de informação de fatos e expressão de ideias*. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.

\_\_\_\_\_. *Folkcomunicação: A comunicação dos marginalizados*. São Paulo: Cortez, 1980a.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da comunicação*. Brasília: Thesaurus, 1980b.

BERLO, D. *O processo da comunicação: Introdução à teoria e prática*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BORDENAVE, J. *O que é comunicação*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, P. *Sobre a Televisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

CASADO, T. O papel da comunicação impessoal. In. FLEURY, M. et al. (orgs.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.

COVRE, M. *O que é cidadania?* São Paulo: Brasiliense, 1991.

FEDOZZI, L. *Caminhos alternativos para a construção da cidadania*. In: PACS. Instituto políticas alternativas para o cone sul. N° 09. Rio de Janeiro: Grafthaly, 1994.

FESTA, R. & SILVA, C. *Comunicação popular e alternativa no Brasil*. São Paulo: Paulinas, 1986.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2004.

FREIRE, P. *Professora sim, tia não: Cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo: Olho D'Água, 1997.

\_\_\_\_\_. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1983.

HABERMAS, J. *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1968.

MACHADO, I. O ponto de vista semiótico. In: HOHLFELDT, A. et al. (orgs.). *Teorias da comunicação: Conceitos, Escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes, 2010.

MARTINO, L. De qual comunicação estamos falando? In: HOHLFELDT, A. et al. (orgs.). *Teorias da Comunicação: Conceitos, Escolas e tendências*. Petrópolis: Vozes: 2010.

MARSHALL, H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOSCOVICI, F. *Desenvolvimento interpessoal: Treinamento em grupo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

SCHLITHER, C.; KISIL, M. *Desenvolvimento de lideranças comunitárias: Reflexões e sugestões*. São Paulo: IDIS, 1008.

SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

## Referências em meios eletrônicos

BARRETO, F. A temática da projeção participativa: Nexos entre a psicologia ambiental e o projeto de arquitetura e urbanismo, 2005. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/fau/pos\\_graduacao/paranoa/edicao2005/projeto\\_arquitetura.p](http://vsites.unb.br/fau/pos_graduacao/paranoa/edicao2005/projeto_arquitetura.p)>. Acesso em 12 abr. 2011.

BENJAMIN, R. A nova abrangência da folkcomunicação. Cátedra Unesco de Comunicação para o Desenvolvimento Regional. Universidade Metodista de São Paulo, 1999. Artigos / Unesco PCLA – Vol. I nº 1, São Paulo. Disponível em: <<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista1/artigos3.htm>> Acesso em 29 mai. 2011.

TRIGUEIRO, O. O estudo científico da comunicação. Avanços teóricos e metodológicos ensejados pela latinoamericana. Cátedra Unesco de Comunicação para o Desenvolvimento Regional. Universidade Metodista de SP Artigos/Unesco, PCLA – Vol. II nº 2, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista6/artigo%206.htm#A%20TEORIA%20DA%20FOLKCOMUNICA%C3%87%C3%83>> Acesso em 29 mai. 2011

**Beatriz Dornelles** é professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), com pós-doutorado em Comunicação pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal). E-mail: <[biacpd@puers.br](mailto:biacpd@puers.br)>. **Fernando Biffignandi** é arquiteto e urbanista do Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, Mestrando do Programa de Pós-Graduação Faculdade de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: <[biffignandi@yahoo.com](mailto:biffignandi@yahoo.com)>.

Recebido para avaliação em agosto de 2011. Aprovado para publicação em julho de 2012.

# Redes dos “pobres” na cidade do Rio de Janeiro: redução ou reprodução das desigualdades?

CHRISTOVÃO, Ana Carolina

## Resumo

O trabalho apresenta uma reflexão sobre os efeitos das redes de relações estabelecidas localmente no município do Rio de Janeiro nos dias atuais. Nesse sentido, aborda casos das políticas de “urbanização de favelas” que vêm se desenvolvendo atualmente. Longe da oposição “urbanização X remoção”, as atuais políticas que carregam consigo o discurso da “integração” da favela à cidade têm revelado uma estranha articulação entre essas duas tradicionais opositoras. Mas como a população alvo de tais políticas vem reagindo a essa mudança? Numa tentativa de responder a essa questão, através da hipótese da construção de redes locais, o trabalho percorre os casos do Morro da Providência e de Manguinhos.

**Palavras-chave:** redes locais – urbanização de favelas – Morro da Providência – Manguinhos – Rio de Janeiro.

## Abstract

*These paper presents a reflection on the effects of networks of relationships that are established locally, in the context of the municipality of Rio de Janeiro today. In this sense, it covers cases of policies of “slum upgrading” that are developing today. Far from the opposition “urban X removal”, the current policies that carry with them the talk of “integration” of the slum to the city, have revealed a strange connection between these two traditional opponents. But as the target population of such policies has been reacting to this change? In an attempt to answer this question, by the hypothesis of the construction of local networks, the work covers the cases of the hill of Providência and Manguinhos.*

**Keywords:** local nets – slum urbanization – Hill of Providence – Manguinhos – Rio de Janeiro.

---

## Introdução

Ao final dos anos de 1990, autores como Zaluar e Alvito (1998) afirmavam que “a favela teria vencido”! Argumentavam, entre outros fatores, que a ameaça da remoção já não mais existia; que a corrente que defendia a urbanização das favelas teria se estabelecido, em detrimento de sua histórica

opositora. Por outro lado, Silva (2002) respondia que a batalha não estava, de fato, vencida; já que os “favelados”, os sujeitos de tais *locus* de habitação popular – desde o período inicial de sua luta por moradia, até alcançarem o centenário de sua existência – jamais haviam sido ouvidos, ou seja, jamais haviam sido encarados e respeitados enquanto detentores de direitos, assim como os demais cida-

dãos da cidade. Todo o processo havia se dado de modo vertical.

Passados cerca de dez anos do centenário das favelas, quando esse debate estava em pauta, observase, hoje, uma até então inimaginável combinação entre as políticas públicas de urbanização de favelas e a remoção, dentro da corrente que se autodenomina defensora da “integração” da favela (à cidade). É verdade que políticas de urbanização de favelas, desde os anos 1980, no governo de Leonel Brizola, vêm se fortalecendo através de programas como o Projeto Mutirão (deste governante estadual), Favela-Bairro (gestão municipal César Maia, anos 1990), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ações de urbanização de favelas (programa do Governo Federal, na era Lula, já nos anos 2000), Morar Carioca (atual programa do município do RJ, gestão Eduardo Paes), entre outros. Hoje, porém, a palavra remoção (de grande expressão, principalmente, durante o período de ditadura militar) está completamente de volta à agenda local, sendo aceita de maneira alarmante por importantes parcelas da população que englobam líderes de governo, grandes empresários, setores da mídia, além de demais membros das classes alta e média. Tais indivíduos, como já mencionado, afirmam estarem pautados pelo princípio da integração, mas muito se pode questionar quanto a isso, como faremos mais adiante.

Este trabalho pretende investigar as atuais políticas de urbanização voltadas às favelas cariocas, com o objetivo de averiguar o efeito das redes de relações que são estabelecidas localmente, tendo dois estudos de caso como meio para tal. O primeiro trata da favela da Providência, localizada na zona central da cidade, que atualmente é alvo de uma grande intervenção denominada Porto Maravilha. Além de sua localização estratégica, tal favela também tem enorme importância histórica, já que muitos acreditam que esta teria sido a primeira favela a se constituir na cidade. O segundo caso consiste no “Complexo” de Manguinhos. Na verdade, trata-se de um conjunto de favelas, também de localização estratégica, já que se encontra às margens da Av. Brasil – uma das principais vias de acesso ao município –, mas que há anos enfrenta problemas decorrentes do processo de desindustrialização da região, do abandono e da conseqüente violência que assola a região. Atualmente ambas são alvo de “novas” políticas de urbanização.

## **“Redes dos pobres” no Rio de Janeiro dos anos 2000**

A partir do período de redemocratização brasileira, o país apresentou enormes avanços no que diz respeito à sua política de desenvolvimento urbano. Da Constituição de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), muito se evoluiu quanto aos instrumentos legais para garantias do direito à cidade, assim como do direito à participação e controle social. A instituição do Ministério das Cidades, bem como de seu Conselho, durante o governo Lula (2003-2010), teve como efeitos um estímulo ainda maior para a criação de conselhos nos níveis locais e, também, para a construção participativa de planos nacionais, estaduais e locais, em setores como habitação e saneamento, dentre tantos outros.

No que diz respeito ao município do Rio de Janeiro, outrora capital do país, todo o processo relativo à participação e controle social, nos últimos anos, não esteve em consonância aos avanços ocorridos no âmbito federal. Desde a chegada ao poder do então prefeito César Maia, em 1993, observou-se um verdadeiro retrocesso nesse aspecto. A começar pelo fato de que o Plano Diretor Decenal do Município, construído de maneira democrática durante a gestão anterior, foi deixado de lado em razão da contratação da consultoria de uma empresa catalã (também responsável pelo Plano de Barcelona) para elaboração de um plano estratégico para a cidade. O objetivo deste, longe de passar pelo debate do direito à cidade e à participação social, girava em torno da busca de ampliação da “atratividade” da cidade para o mercado internacional, pautada claramente pela demanda e pelos interesses dos setores empresariais.

Desde então, pouco se viu sobre a construção de espaços democráticos de discussão das políticas voltadas para a cidade do Rio de Janeiro, como seria o caso dos conselhos municipais (ou mesmo estaduais). Mesmo quando se tratou de política habitacional e, mais precisamente, de programas de urbanização de favelas (como foi o caso do Programa Favela-Bairro, na gestão César Maia), jamais houve consulta à população. Como acusava Machado (2002), nunca os sujeitos alvos dessas ações foram envolvidos em seu processo de construção.

Já em 2010, durante o segundo ano de mandato do prefeito Eduardo Paes – após a cidade sediar os jogos Pan-americanos de 2007, além de ser escolhida sede das Olimpíadas de 2016 e também

sediar alguns jogos da Copa do Mundo de 2014, todos megaeventos esportivos –, um novo programa de urbanização de favelas foi anunciado: o Morar Carioca. Esse programa consiste, de acordo com a Prefeitura, em um “plano de integração de assentamentos precários informais”, cujo objetivo seria “urbanizar todas as favelas até o ano de 2020” como um “legado dos grandes eventos” para a cidade. Em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), foi promovido um concurso para escolha dos 40 escritórios que desenvolverão os projetos para as favelas. Com algumas obras que já estavam em andamento (como no caso do Morro da Providência) ganhando a denominação do “novo” Morar Carioca, os primeiros escritórios selecionados iniciaram o seu trabalho de elaboração de projeto para as favelas apenas a partir de junho de 2012, com quase um ano de atraso, às vésperas das eleições municipais.

Com tantos investimentos, e com tão pouco espaço para participação eficaz, a população alvo de programas recentes de urbanização de favelas, principalmente pelas constantes ameaças de remoção que vem sofrendo nos últimos anos, se viu obrigada a buscar novos meios de resistir, mas também de buscar participar das decisões sobre a vida política de seu município. Com isso, fóruns, comitês e conselhos populares, dentre outros, voltaram à tona e vêm se destacando a cada dia. Nesta parte do texto, serão abordadas apenas algumas dessas experiências recentes.

Primeiramente, o caso do Conselho Popular. Trata-se de um grupo que reúne diversos movimentos sociais, em geral voltados a lutas por moradia na cidade do Rio de Janeiro, e associações de moradores, além de parlamentares, membros da Defensoria Pública, Ministério Público e da Igreja Católica, representada pela Pastoral de Favelas. Essa articulação vem se fortalecendo a cada dia frente às ameaças de remoções que atingem, fundamentalmente, os mais pobres, em função dos grandes eventos esportivos.

Com bandeiras semelhantes, mas focado, propriamente, no tema dos megaeventos, também merece destaque o caso do Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas. Esse grupo ganhou contornos mais bem definidos a partir da realização do Fórum Social Urbano, em março de 2010. Contra o “modelo excludente” que estaria orientando a política urbana no Rio de Janeiro, como ocorrido à época dos jogos pan-americanos de 2007, o Comitê é composto, também, por diferentes movimentos sociais,

além de acadêmicos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e assessores parlamentares.

Por fim, cabe destacar a atuação da Relatoria do Direito à Cidade (plataforma DHESCA), cuja visita ao Rio de Janeiro em maio deste ano para avaliação das intervenções para a Copa e Jogos Olímpicos – acompanhada por Raquel Rolnik, relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a moradia adequada – resultou em inúmeras denúncias de violação de direitos. Além disso, promoveu-se a criação da Comissão de Mediação de Conflitos, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação.

Apesar das dificuldades, novos espaços vêm se constituindo, representando grandes possibilidades para o debate e a atuação da população no tocante às políticas voltadas para o município. A combinação de forças de diferentes instâncias da sociedade civil se mostra capaz de promover desde a conscientização da população, que em geral era alçada à condição de refém daquilo que é do interesse da grande mídia divulgar, até o fortalecimento para uma luta em condições menos desiguais frente aos gestores públicos. Além disso, tais articulações da cidade vêm servindo como inspiradoras para a constituição ou reativação de outras articulações em nível local, como veremos a seguir.

## **O caso do Morro da Providência e a Comissão de Moradores da Providência**

Para compreender as intervenções do poder público no Morro da Providência é necessário levar em conta todo o processo de revitalização que está sendo desenvolvido na área portuária da cidade. Planos de revitalização para essa região datam das últimas décadas, desde a gestão César Maia. Indo ao encontro do proposto para diversas outras regiões portuárias ao redor do mundo, tais planos para o município teriam por intenção “reverter os processos de abandono e esvaziamento desta área”. Após inúmeras propostas, vale destacar que, hoje, essa ação não se encontra descolada das propostas em torno dos grandes eventos esportivos a serem realizados no Rio de Janeiro.

Com o desenrolar desse processo, o Projeto Porto Maravilha foi lançado, oficialmente, no ano de 2010 (já na gestão Eduardo Paes). Na verdade, trata-se da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro, cujo objetivo principal consiste em revitalizar a região portuária da cidade. O projeto está dividido em duas fases que deverão

ser concluídas até o ano de 2015. A primeira prevê apenas recursos públicos municipais, da ordem de R\$ 350 milhões. A segunda fase contará com capital privado, e a previsão indica um aporte de mais de R\$ 7 bilhões. Para coordenar o projeto foi criada, em 2009, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), uma empresa municipal de capital misto (Lei nº 102/2009). A execução caberá ao consórcio Porto Novo, integrado por grandes construtoras como a Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia. Pelos 15 anos de concessão, o consórcio receberá R\$ 7,3 bilhões de um fundo gestor de recursos privados, administrado pela CDURP. Ele ficará responsável não apenas pelas obras, como por gerir diversos serviços como coleta de lixo, iluminação pública, entre outros, na região.

Dentre as inúmeras ações anunciadas junto ao projeto Porto Maravilha, destaca-se a reurbanização do Morro da Providência, prevista na segunda etapa do projeto (2011). Tais ações de urbanização e reassentamento integram, de fato, o projeto Morar Carioca, anunciado, também, em 2011. Além dessas, o projeto também aponta para a implantação do programa UPP Social, a cargo do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.

As obras do Programa Morar Carioca, no Morro da Providência, tiveram seu início anunciado em janeiro de 2011 e sua conclusão prevista para meados de 2013. Seu orçamento gira em torno de R\$ 131 milhões, procedentes da segunda etapa do PAC, com contrapartida de 5% da Prefeitura. Suas ações vão desde a implantação de novas redes de água, esgoto e drenagem, e de um sistema de conservação, controle e ordenamento do uso e da ocupação do solo (limites físicos e desadensamento de trechos), até a construção de um Centro Histórico e Cultural, de um teleférico e de um plano inclinado. O teleférico deverá ter três estações que interligarão a Providência com a Central do Brasil e a Cidade do Samba. O plano inclinado deverá ligar a Ladeira do Barroso à Praça da Igreja do Cruzeiro. Por fim, estão previstas a construção de 1.061 novas moradias, no entorno da Central do Brasil, para reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco da Providência (cerca de 300) e de outras áreas (com recursos da Prefeitura e do programa Minha Casa, Minha Vida).

Ou seja, a atuação do Morar Carioca no Morro da Providência consiste, na verdade, numa continuação das intervenções do Programa Favela Bairro, que chegaram à Providência a partir do ano de

2001, transformando-a em Área de Especial Interesse Social (Lei nº 2.976 AEIS – Morro da Providência-Região Portuária). Entregue no ano de 2005, ao custo de R\$ 14,5 milhões, o programa havia sido marcado pela ausência de participação e controle social por parte dos moradores; pela baixa qualidade das intervenções; pelo fracasso das ações relativas à criação da “célula urbana” que impulsionaria a criação do Museu a Céu Aberto, na região; bem como do processo de regularização fundiária que estava previsto; dentre outros aspectos destacados por Palhares (2009).

É também importante destacar a atuação do Governo Federal no Morro da Providência, a partir do ano de 2007, em função da Emenda Parlamentar apresentada pelo senador Marcelo Crivela. O Projeto Cimento Social consistia numa parceria do Governo Federal com o Ministério das Cidades e o Exército. Com orçamento em torno de R\$ 12 milhões, seu objetivo seria a intervenção nas moradias (780 casas), através da reforma das fachadas e telhados, além da implantação de redes de esgotos, construção de creches, centros comunitários e equipamentos urbanos. O projeto do senador previa ainda o revestimento de algumas residências à prova de bala, o que mais tarde foi negado pelo Comando Militar do Leste.

Escolhida por seu valor simbólico como primeira favela da cidade, os moradores do Morro da Providência resistiram à implantação do projeto. Com isso, foi necessária a ocupação da área por 200 militares do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e do Batalhão de Choque para garantir o início das obras. Novamente, nenhuma consulta aos moradores estava prevista no projeto, exceto o emprego destes na realização das obras. Até mesmo as cores das fachadas seriam aquelas da bandeira nacional, sem aprovação prévia dos moradores. Por fim, inúmeros relatos de abuso de autoridade foram descritos contra a atuação do Exército, até culminar num incidente de proporções trágicas: no dia 13 de junho de 2008, três jovens foram detidos por militares e retirados da favela. Afirma-se que os jovens teriam sido entregues a traficantes de facção rival à da Providência e, conseqüentemente, mortos. O caso teve enorme repercussão, o que resultou no embargo das obras do projeto, deixando as casas inacabadas. Apenas no ano de 2011 o projeto teria sido retomado.

No ano de 2010, foi instalada, no Morro da Providência, uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Trata-se de uma ação de ocupação de favelas

no município do Rio de Janeiro, por parte da Secretaria de Segurança do Governo do Estado. Oficialmente, o objetivo do governo seria a “criação de um novo modelo de segurança pública”, que envolvesse a “aproximação entre policiais e população”, além da provisão de “políticas sociais” às comunidades. A ocupação do Morro da Providência se deu na mesma semana marcada pela realização do Fórum Urbano Mundial nos arredores dessa região, em abril de 2010.

Em agosto de 2010, como “continuidade” dessa ação, foi anunciado o início do programa UPP Social na Providência, atualmente ligado ao Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.<sup>1</sup> Seu objetivo seria “promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade”. Para tal, possui uma equipe de gestão que atua diretamente nos territórios “pacificados”, gerando dados e informações sobre os mesmos, que teria por intenção: “o apoio a organizações e projetos locais”; “a recuperação de espaços públicos”; “a regularização urbana, de serviços e negócios”; “oportunidades para a juventude e iniciativas cidadãs, culturais, esportivas e de lazer que apaguem de uma vez por todas as fronteiras do passado”. Até o momento, a UPP Social do Morro da Providência realizou alguns encontros de fórum local, promoveu algumas ações culturais, além de outras iniciativas relacionadas ao sistema FIRJAN (vinculado a empresários do setor industrial no Estado, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) e ao sistema Fecomercio (do setor comercial), além do SEBRAE (voltado aos pequenos empreendedores).

Com tantas atuações do poder público nos últimos anos – as quais se explicam, fundamentalmente, pela localização e importância histórica da área –, consta que os moradores do Morro da Providência não foram, de fato, convidados a participar das decisões em torno de seu local de moradia. Como consequência, acabaram sendo levados a se unir e a construir o seu próprio espaço para debates e discussões sobre tais projetos. Esse é o caso da recente formação da Comissão de Moradores da Providência, desmembramento do grupo denominado Fórum Comunitário do Porto.

Após vivenciar inúmeros casos de violações de direitos nos últimos meses, moradores da Providência tomaram a iniciativa de constituir uma comissão de moradores. Agravado pelo fato de sua área estar sob gestão privada em função do projeto Porto Maravilha, que está sendo executado pelo consórcio Porto Novo, os moradores vêm encontrando enormes dificuldades em identificar um interlocutor que possa responder pelas intervenções e com quem possam dialogar de fato. Mais uma vez, os moradores sofrem com a ausência de informações precisas, seja sobre as obras, seja sobre o processo de remoção de moradias, o que gera ainda mais insegurança. Com isso, resta recorrer a órgãos como o Ministério Público ou mesmo à recém-formada Comissão de Mediação (citada em tópico anterior), mas nem sempre com sucesso.

Com relação às remoções previstas na área, todo o processo vem se desenvolvendo de maneira angustiante para os moradores. Desde o início do ano, a Secretaria Municipal de Habitação vem marcando determinadas residências, num número inclusive superior ao previsto para remoções, sem, de fato, prestar esclarecimentos aos moradores sobre essa ação. Várias famílias já foram convocadas para iniciar o processo de negociação individual de saída de suas casas, através de pagamento de aluguel social. Apenas em alguns casos, as famílias ouviram propostas em torno da aquisição de um apartamento num dos novos conjuntos habitacionais a serem construídos, porém, sem maiores garantias sobre a aquisição do mesmo.<sup>2</sup>

A Comissão de Moradores, constituída em meio a esse cenário, buscou se articular ao Ministério Público Federal, ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública Estadual e ao Fórum Comunitário do Porto na tentativa de ganhar forças para o enfrentamento de todas essas questões. Com isso, conseguiu que fossem realizadas algumas audiências públicas com a presença do secretário municipal de habitação, Jorge Bittar; no entanto, ainda sem o esclarecimento devido e sem ainda alcançar soluções para seus problemas ocasionados pelas ações da prefeitura. Por fim, cabe destacar que o caso do Morar Carioca, no Morro da Providência, não se encontra de acordo com aquilo que foi apresentado como diretriz do programa, em que escritórios de

1 Em sua fase inicial, o programa estava vinculado à Secretaria de Assistência Social, do Governo do Estado, porém com a transição do ex-secretário Ricardo Henriques para a presidência do IPP, o programa também foi realocado.

2 A este respeito, ver conteúdo do sítio institucional do vereador Eliomar Coelho (PSOL). Disponível em <<http://www.eliomar.com.br/2011/10/04/relatorio-sobre-violacao-de-direitos-na-providencia/>>.

arquitetura seriam contratados para elaboração dos diferentes projetos de modo participativo com os moradores locais. Isso ocorreu porque tais intervenções, na verdade, já haviam sido anunciadas, em abril de 2010, com projeto de reurbanização elaborado pela arquiteta Fernanda Salles. O Morar Carioca do Morro da Providência nada mais é do que uma nova versão desse projeto.

## **O caso de Manguinhos e o Fórum Social de Manguinhos**

É interessante observar como o caso de Manguinhos se diferencia da situação do Morro da Providência. Nos últimos anos, não foram tantas as ações desenvolvidas pelo poder público na região. Por outro lado, desde o início de seu processo de formação, a grande região denominada Manguinhos teria se constituído entre os vácuos deixados pelo poder público em decorrência de inúmeros planos elaborados, porém inacabados, conforme explica Pessoa (2006). A partir de então, teria se desenvolvido um processo de ocupação irregular nesse território, hoje composto por mais de uma dezena de distintas favelas. Recentemente, com o fechamento de inúmeras fábricas na região, houve um avanço ainda maior do processo de favelização, combinado a uma preocupante degradação ambiental.

Recorrendo à sua história recente, nos anos 1990, para abrigar moradores atingidos por enchentes na região, foram construídos pela prefeitura, em parceria com o Governo do Estado e com financiamento do BID, dois conjuntos habitacionais que mais adiante se transformaram nas favelas Mandela I e Mandela II, em antigo terreno pertencente à Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Depois novos grupos de moradores passaram a ocupar outras partes do terreno abandonado pela empresa. Em 1995, é formada a favela Mandela de Pedra e, em 2001, Samora II ou Embratel. Já em 2002 uma nova ocupação se constitui em mais um terreno abandonado, dessa vez pela antiga Companhia Nacional de Abastecimento, dando origem à favela Vitória de Manguinhos ou Conab. Em 2005, uma nova parte do terreno da Embratel é ocupada, constituída por mais moradias precárias sem um mínimo de infraestrutura.

A partir de 2007, com o lançamento do PAC Urbanização de Favelas, um novo projeto é apresentado para a região de Manguinhos. A grande diferença para outros projetos de urbanização de

favelas diz respeito à origem dos recursos, dessa vez proveniente do Orçamento Geral da União, e não no formato de empréstimos junto a organismos internacionais. Esse programa, oficialmente, teria como objetivo a redução das desigualdades sociais no país e a garantia do direito à cidade aos habitantes dessas comunidades. Em Manguinhos, há intervenções propostas pelo município e pelo Governo Estadual; ambas iniciadas em 2008 e ainda não finalizadas (indo muito além do previsto inicialmente, tanto em termos de período de obra – que seria até outubro de 2010 – quanto de orçamento – a intervenção estadual, atualmente, registra um orçamento que custa o dobro do anunciado em 2008).

As intervenções propostas pelo município, em torno de R\$ 95 milhões, consistem na construção de quatro creches; um posto do Programa de Saúde da Família; pavimentação de ruas; redes de água, esgoto e drenagem; cinco estações elevatórias de esgoto; áreas de lazer; iluminação, arborização; urbanização de área abaixo da linha de transmissão; e em 1.548 desapropriações com reassentamento das famílias, incluindo as 365 que estão nas margens do Rio Jacaré. No total, as obras deverão atingir aproximadamente 46 mil moradores, das comunidades CHP2, Vila Turismo, Parque João Goulart, Vila União, Mandela de Pedra, e dos conjuntos habitacionais Nelson Mandela e Samora Machel.

Dentre as intervenções do Governo Estadual, executadas pelo Consórcio Manguinhos (Andrade Gutierrez, EIT e Camter), e que já ultrapassam os R\$ 500 milhões, tem maior destaque a elevação de dois quilômetros da via férrea que, segundo o arquiteto que desenvolveu o projeto, Mário Jáuregui, hoje divide a comunidade ao meio. Essa é a obra mais custosa do projeto, que prevê a construção de uma estação intermodal com três pavimentos – uma plataforma de embarque, uma de acesso a bilheterias e sanitários, e outra com comércio. Próximo à área da estação, está prevista a construção do Parque Metropolitano, com ciclovia, anfiteatro, comércio popular e quiosques de alimentação. Há também a promessa de melhorias na rede de abastecimento de água, da rede de esgotamento sanitário e um sistema de drenagem pluvial. Estão previstas, ainda, a instalação de postes de iluminação pública, a pavimentação de 240 mil m<sup>2</sup> e a recuperação das margens dos rios Jacaré e Faria Timbó; além da construção de ponte em balanço sucessivo sobre o rio Jacaré, ligando a Av. Brasil à Av. Leopoldo Bulhões, e a construção do Centro Cívico (que contemplará Escola de Ensino Médio, Biblioteca,

Centro de Apoio Psiquiátrico, Centro de Apoio Jurídico, Centro de Referência da Juventude, Centro de Geração de Renda e Super UPA 24h).

No tocante à habitação, a estimativa é de que serão oferecidas 2.549 novas unidades habitacionais. Entre elas, 775 deverão ser adquiridas (incluindo reformas em 350 unidades habitacionais) e 1.774 construídas (42m<sup>2</sup>). Assim, está prevista a construção de três tipos de edificações, em quatro locais diferentes: na área do 1º DSUP, 294 unidades em blocos de quatro pavimentos; no terreno que pertenciam à Embratel, 648 unidades; no local da antiga CCPL, 660 unidades; e na Rua Uranos, mais 172 unidades em um bloco de três pavimentos. Consta que os moradores de Manguinhos, dentro dos parâmetros da lei, terão direito ao título de propriedade de sua moradia.

Além das obras, todas as intervenções do PAC Urbanização de Favelas são acompanhadas de um trabalho social, voltado para os moradores das áreas envolvidas. Com relação às intervenções sob responsabilidade do Governo do Estado, o trabalho vem sendo coordenado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos. Já a empresa executora deste, no caso de Manguinhos, é a Agência 21. Dentre inúmeros objetivos, o trabalho social deve dar conta do processo de realocação das famílias em função das intervenções do PAC.

Problemas semelhantes aos do caso do Morro da Providência foram denunciados pelos moradores de Manguinhos, como a falta de transparência das ações do poder público na região, por exemplo. Mas, novamente, os maiores entraves encontram-se relacionados à questão habitacional. Dentre as três opções oferecidas pelo Governo do Estado (reguladas pelos Decretos nº 41.148 de 24/01/08 e nº 41.395 de 15/07/08) para que o morador deixe a sua casa, ou seja, a indenização (apenas da benfeitoria), a compra assistida (dentro do território estadual) ou o aluguel social (que estaria combinado à aquisição de uma unidade habitacional à época da entrega dos novos conjuntos na região), todas foram alvo de denúncias, por parte dos moradores, que vão desde atrasos no pagamento à falta de qualidade das habitações construídas, como consta no relatório de Freire e Souza (2010). Vale lembrar que aqui também o poder público optou pela negociação individualizada com os moradores (o que os coloca em situação ainda mais vulnerável).

Claramente, tais denúncias não significam que os moradores são contrários às intervenções. Pelo contrário, reconhecendo a importância das mes-

mas, apenas questiona-se a maneira como vêm sendo realizadas pelo poder público. Contudo, as obras (e seus problemas) também tiveram como efeito um incentivo à mobilização social na região, embasada pela conscientização de seus direitos e por um rearranjo dos moradores. Em maio de 2007, como um desdobramento do movimento denominado Agenda Redutora das Violências no Local, de iniciativa da Fiocruz – também instalada na região de Manguinhos – foi criado o Fórum Social de Manguinhos. Em princípio, seu objetivo seria reunir a população para discutir o PAC. Mais tarde, as negociações entre o Fórum e a Secretaria de Obras, como principal porta voz do Governo Estadual, levaram à constituição do Comitê de Acompanhamento das Obras do PAC Manguinhos, como explicam Trindade *et al.* (2008).

Esse Comitê é composto pelas diversas Associações de Moradores espalhadas pela região, além de outras representações da sociedade civil e representantes dos órgãos públicos envolvidos. Nesse caso, também os conflitos giravam em torno das demandas pelo detalhamento das intervenções, muitas vezes sem respostas precisas que as contemplassem. Com tantos impasses, em fevereiro de 2009, o Fórum Social de Manguinhos novamente elaborou um “dossiê-manifesto” de avaliação do PAC. Neste, além de denúncias de violação de direitos, constavam as demandas e as propostas da sociedade civil organizada através do Fórum, com o intuito de assegurar um melhor aproveitamento dos recursos aplicados à região, através do PAC.

Dentre as discussões levantadas devido à recente atuação do poder público em Manguinhos, também merece destaque o questionamento sobre o volume de recursos a ser empregado para a elevação da Via Férrea. Na visão dos moradores, isso não contemplaria suas reivindicações mais imediatas, que passam pelos setores da habitação, saneamento, além de saúde e educação. Certamente, se houvesse a real possibilidade de participação e controle social da população sobre tais intervenções, essa questão seria revista. Por outro lado, as ações do PAC, num primeiro momento, também não estão orientadas para a solução de outros dois graves problemas que assolam a região: a ocorrência de enchentes e a violência.

Com relação à primeira, também é importante salientar a recente iniciativa, mais uma vez liderada por membros da sociedade civil (também contando com a participação de trabalhadores da FIOCRUZ), de formação de um Subcomitê de Bacia do Canal

do Cunha. Uma articulação focada no debate e na busca de soluções para o histórico problema das enchentes que assola a região, dentre outros.

Quanto à questão da segurança pública, em maio de 2011 foi anunciada, pelo Governo Estadual, a construção da Cidade da Polícia no bairro do Jacaré (vizinho à Manguinhos), a ser inaugurada no mês de outubro deste ano (o que, até o momento, não ocorreu). De acordo com o divulgado pela mídia, a Cidade da Polícia deverá concentrar 32 delegacias especializadas e cerca de três mil policiais, em uma área de mais de 41 mil m<sup>2</sup>, com dez grandes prédios, além de área de lazer, que terá quadra poliesportiva, quiosque e duas cafeterias na Avenida Dom Hélder Câmara, n. 2.066. As obras foram orçadas em cerca de R\$ 40 milhões.

Finalmente, é importante ressaltar que, além do problema da violência gerada pelo tráfico de drogas, o poder público ainda tem como desafio dar conta do enfrentamento do problema gerado pelo crescente uso de crack na região, reconhecendo-o com um problema de saúde pública, e não "simplesmente" de segurança.

## **Notas sobre "integração" – recorrendo aos casos da Vila Autódromo e do NUTH**

Voltando ao âmbito da cidade, que em muito também é capaz de contribuir para a reflexão sobre os efeitos das redes que se formam nos espaços de luta dos "pobres" (ou dos mais desfavorecidos), cabe agora pensar o significado da ideia de "integração" que vem sendo acionada – incansavelmente – por inúmeros setores do governo (acompanhado pela mídia, em geral) no tocante às políticas recentes de urbanização de favelas. Mais uma vez, se fará uso de dois casos (nesse caso, interligados) que servem para exemplificar as formas de relação que vêm sendo estabelecidas entre o poder público e a sociedade civil ao longo desse processo. Tais casos dizem respeito à (longa) tentativa de remoção da Vila Autódromo (assentamento situado no bairro de Jacarepaguá) e ao fechamento (aparentemente, repentino) do Núcleo de Terras e Habitação, da Defensoria Pública Estadual, em abril deste ano.

Vizinha ao bairro da Barra da Tijuca, apontado como um dos principais vetores de expansão da área urbana municipal das últimas décadas, a Vila Autódromo estabeleceu-se, a partir da década de 1970, como local de moradia para trabalhadores diversos envolvidos nas construções que se desen-

volviam por toda essa região. Através do sistema de mutirão organizado pelos próprios moradores, a "comunidade" conseguiu se estabelecer, garantindo condições mínimas de vida e urbanização local.

No entanto, desde os anos 1990, quando o projeto de tornar a cidade do Rio de Janeiro atrativa ao capital internacional ganha contornos mais bem definidos, os moradores da Vila Autódromo vêm constantemente sendo ameaçados de remoção. Ao longo desse período, as motivações apresentadas pelo poder público alternaram desde o risco ambiental (e "dano estético") que tais moradores representariam para o local, até a necessidade de se construir equipamentos, desde os jogos pan-americanos (realizados na cidade no ano de 2007) até os jogos Olímpicos (a serem realizados em 2016). De lá para cá, importantes vitórias foram alcançadas – afinal, até o momento, não se chegou à extinção total do assentamento, objetivo colocado atualmente pelo Governo Municipal.

A vitória da resistência da Vila Autódromo, em grande parte, se deve à organização de seus moradores em torno dessa luta e à articulação com diversos outros setores da sociedade, dentre os quais se destaca o Núcleo de Terras e Habitação, da Defensoria Pública. Desde 2009, quando um novo projeto de remoção da Vila Autódromo foi anunciado pelo prefeito Eduardo Paes (como já dito, dessa vez em razão da construção de equipamentos associados às Olimpíadas), a atuação desse núcleo no local (bem como em outras localidades também ameaçadas, espalhadas pela cidade) vinha se intensificando em torno do provimento de apoio aos moradores, principalmente jurídico.

Organizado em torno do atendimento das demandas dos movimentos populares em sua luta por moradia, o trabalho do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública (NUTH) é de fundamental importância para a compreensão dos fatores que garantiram a permanência de inúmeras famílias ameaçadas de serem expulsas recentemente de seu lugar de moradia (construído por suas próprias mãos, o que o tornaria, simbolicamente, ainda mais "seu"). Os incansáveis casos de violação de direitos, como exemplificado a partir da experiência da Vila Autódromo, nos últimos anos, vinham sendo denunciados e enfrentados pela população, que contava com o apoio jurídico gratuito desse núcleo da Defensoria Pública. Entretanto, o desgaste político frente aos interesses da Prefeitura levou ao fechamento do NUTH e ao remanejamento de seus defensores e estagiários, logo após home-

nagem relativa ao reconhecimento de sua atuação, concedida na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em 19 de abril deste ano.

O desmantelamento (da noite para o dia) de um núcleo de tamanha importância para a população é capaz, também, de acusar o tamanho desrespeito com que esta vem sendo tratada pelo poder público. Desrespeito aos mais pobres e, também, a uma série de direitos conquistados junto à nossa Constituição Federal. Desse mesmo modo, o ocorrido serve ainda para demonstrar que apenas a mudança e o reconhecimento legal não são capazes de garantir o reconhecimento real e o respeito aos direitos conquistados. No município do Rio de Janeiro, há décadas, está claro que o que importa são os interesses dos setores empresariais.

Por outro lado, tais casos também são capazes de revelar que os “pobres” não “desistiram”. Que a luta continua e que a articulação em redes ainda é capaz de garantir vitórias cotidianas importantes para a população. Diante desse quadro de lutas, fica a pergunta: qual é o verdadeiro caráter da “integração” que vem sendo elencado pelo poder público quando se fala em ações e projetos voltados para favelas e assentamentos precários no município do Rio de Janeiro? A partir dos casos expostos acima, questiona-se se o termo correto para descrever o que vem se desenrolando não seria, na realidade, “oposição” – como aquela que existia em tempos de disputa entre remoção e urbanização de favelas.

Vale lembrar que, hoje, tal “oposição” (disfarçada pela bandeira da “integração”) às favelas se faz em “bloco”, ou seja, hoje há uma verdadeira junção entre diferentes instâncias do poder público (federal, estadual e municipal), como há muito não se via no Rio de Janeiro, além dos grandes empresários (os verdadeiros beneficiados por estas ações) e dos principais grupos de mídia locais que frequentemente deixam de cobrir denúncias contra os governos locais instituídos. Por fim, ainda é possível notar a “cooptação” (também, disfarçada) de lideranças locais, além de importantes ONGs que, por possuírem atuação tradicional e reconhecida em nível local (e, também, diante dos entraves financeiros que vêm enfrentando devido à crise mundial), vêm sendo contratadas pelo poder público para atuar como “seu” representante em inúmeras favelas e assentamentos precários espalhados pela região metropolitana, trazendo novos obstáculos para uma organização coletiva desses locais, que deixam de poder contar com estas para, de fato, representá-las, como costumava ser.

## Apontamentos Finais

Diante do exposto, caberia agora buscar, através do suporte teórico, alguma compreensão possível sobre nossa realidade. Em primeiro lugar, chama atenção o fato de que, mesmo com o passar de tantas décadas, a forma como a favela é reconhecida, no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, não sofreu tamanha modificação. A ideia do “outro”, quando se fala em favela e seus habitantes, que por tanto tempo direcionou as atuações do Estado sobre esse território, continua prevalecente. Os casos que destacamos possibilitam a observação de tal comportamento. Na busca por compreendê-los é possível fazer uso de concepções como “Estado da Margem” ou “Estado de Exceção” (OLINGER, 2009; OLIVEIRA, 2003). Favelas e zonas periféricas, ou seja, *locus* de habitação de grandes parcelas da população trabalhadora, tendem, na verdade, a ser encaradas como “margens”, nas quais “as práticas consideradas excepcionais são parte da vida cotidiana, a regra”. Desse modo, seria “permitido” ao Estado – “o soberano” – um comportamento “excepcional ou emergencial”, em que a ausência da lei é permitida. Portanto, o não atendimento dos princípios de moradia digna, ou do direito de participação (além de outros), como vem ocorrendo nos casos citados (e tantos outros mais) em locais considerados marginais passa a ser aceitável e se torna consolidado dentro da dinâmica local.

Por outro lado, para aqueles territórios e seus moradores que carecem de determinada intervenção pública não se faz possível recusá-las, mesmo que o processo tenda a comprometer seus direitos (existentes, ao menos, em teoria). Impera a lógica popularmente conhecida como “farinha pouca, meu pirão primeiro”, através da qual por menores que sejam os ganhos o que vale é garanti-los para si, levando a um constante processo de disputa entre os que habitam o local alvo dos investimentos, além de outros atores interessados espalhados pela cidade. Dessa forma, aquilo que deveria traduzir um interesse coletivo acaba substituído pelos interesses individuais, minando a capacidade de negociação coletiva que a sociedade civil poderia dispor frente ao governo. Assim, torna-se permanente a ausência de voz das populações desfavorecidas no tocante às políticas públicas de que são alvos, mesmo diante das mudanças decorrentes da globalização.

É claro que há casos de resistência – como o da Vila Autódromo – que na maior parte dos casos, como vimos, se amparam em redes que transcen-

dem o local e até mesmo seus interesses mais emergências de sobrevivência. São redes que, em muitos casos, se formam amparadas pelos anseios de se construir um grupo fortalecido (de diferentes classes sociais) que possa, de fato, travar uma luta menos desigual ao seu bloco opositor. Mas até quando conseguirão resistir? As remoções vêm sendo executadas a cada dia, em diferentes favelas cariocas (como observamos através dos casos do Morro da Providência e de Manguinhos). E os arranjos para as próximas eleições municipais já parecem apontar para a reeleição do governo atual.

Fazendo uso do passado para tentarmos compreender o presente, valeria recorrer às explicações de Carvalho (1996), quanto à proclamação da República brasileira, ocorrida no Rio de Janeiro do final do século XIX. De acordo com o historiador, naquele período a cidade do Rio de Janeiro era a maior cidade do país, capital política e administrativa e, por essas razões, seria "o melhor terreno para o desenvolvimento da cidadania". No entanto, como o próprio autor reconhece, o "problema da cidadania" persiste até os dias de hoje. O cidadão, de fato, jamais existiu. Em termos de ação política, para a população "o Estado aparece como algo a que se recorre, como algo necessário e útil, mas que permanece fora do controle, externo ao cidadão" (CARVALHO, 1996, p.146). De acordo com sua interpretação, faltaria entre nós, um "espírito associativo", ao qual se soma nossa "excessiva dependência em relação ao Estado" como órgão regulador de toda a atividade social. Portanto, se,

por um lado, a proclamação da República representava a visão liberal, individualista, por outro, a própria população não compartilhava tal ética, mas sim uma "solidariedade vertical" em que imperava uma verdadeira "carnavalização do poder", ou seja, a população o encarava com apatia e cinismo. Daí a acumulação de forças contraditórias da "ordem" e da "desordem", como característica da cidade. Vale dizer: "havia consciência clara de que o real se escondia sob o formal. (...) O povo sabia que o formal não era sério. (...) Nessa perspectiva o bestializado era quem levasse a república a sério" (CARVALHO, 1996, p.159-160).

O trabalho desse autor faz perceber que o que vivemos hoje nada mais é do que uma herança de nossa construção social, econômica e política. Não são exclusivas de nosso presente as dificuldades no atendimento aos direitos dos cidadãos que testemunhamos com tanta frequência. Se, por tanto tempo, foi benéfico ao Estado fechar os olhos diante das construções irregulares que se erguiam nas encostas dos morros ou beiras de rios (áreas que não tinham tanto valor para o mercado imobiliário), agora o Estado parece clamar por sua parcela diante dessa nova mercadoria criada pelo Estado de exceção: a favela! A partir do momento em que a favela foi transformada em mercadoria, novos interesses foram acionados e novos atores entraram nessa disputa. Resta aguardar para ver que forças irão imperar. Será que as novas redes que vêm se formando conseguirão garantir a permanência da favela em seu formato tradicional? Ou um novo espaço está sendo construído?

---

## Referências

- CARVALHO, J.M. *Os Bestializados – o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- FREIRE, L.L.; SOUZA, M.D. "Trocando o pneu com o carro andando": Uma etnografia do processo de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos (Relatório Final). Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, 2010.
- SILVA, L.A.M. A continuidade do "problema da favela". In: OLIVEIRA, L.L. (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- OLINGER, M. O Estado na Margem da Sociedade: para pensar as fronteiras na cidade, 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1233%3Ao-estado-na-margem-da-sociedade-para-pensar-as-fronteiras-na-cidade&catid=63%3Alivros-de-nosso-interesse&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1233%3Ao-estado-na-margem-da-sociedade-para-pensar-as-fronteiras-na-cidade&catid=63%3Alivros-de-nosso-interesse&lang=pt)>.
- OLIVEIRA, F. O Estado e a Exceção – ou o Estado de Exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V. 5, n. 1. ANPUR, p. 9-14, 2003.

PALHARES, B.G. *A Cidade como Espetáculo Urbano – um estudo a partir do caso do Morro da Providência*. Dissertação – Mestrado em Serviço Social, ESS/UFRJ, 2009.

PESSOA, A. *Manguinhos como pôde ser: a inacabada dinâmica urbana de um bairro carioca*. Dissertação – Mestrado em Urbanismo, PROURB/ UFRJ, 2006.

TRINDADE, C.P.; COSTA, R.G.R.; FERNANDES, T.M. Memória e conflitos sociais no espaço urbano – Manguinhos / Rio de Janeiro. In: XII Encontro de História Anpuh. Rio de Janeiro, 2008.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.

**Ana Carolina Christovão** é cientista social e pesquisadora da rede Observatório das Metrópolis. O presente trabalho se insere no Âmbito do Programa Chance 2 Sustain. E-mail: <anacarolinachristovao@yahoo.com.br>.

Recebido para avaliação em fevereiro de 2012. Aprovado para publicação em agosto de 2012.



# O presídio, a favela e a invasão: uma abordagem sobre relações vicinais singulares

CASTRO E SILVA, Anderson Moraes de

## Resumo

Neste texto apresenta-se, a partir do ponto de vista dos agentes penitenciários, uma breve reflexão sobre aspectos das interações entre os servidores prisionais e a comunidade na qual o presídio se encontra localizado. O estabelecimento que abrigou o estudo foi o Instituto Presídio Hélio Gomes, unidade do sistema penitenciário fluminense. À época da pesquisa, a instituição tinha como vizinhos imediatos os moradores da favela do Complexo do São Carlos e os ocupantes do edifício da Bloch Editores – autointitulados de Associação dos Moradores da Antiga Manchete –, sendo estes últimos vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Sem-teto. Ou seja, conviviam lado a lado o presídio, a favela e a ocupação cuja interação exploraremos. Cumpre destacar que foi a partir dos relatos registrados no Livro de Comunicação de Ocorrências do presídio Hélio Gomes que se estruturou o presente artigo.

**Palavras-chave:** sistema prisional fluminense – presídio Hélio Gomes – agentes penitenciários – relações vicinais.

## Abstract

*This paper presents a brief reflection on aspects of the interactions between the penitentiary's work force and the community in which it is located., from prison officers' point of view. The facility that housed the study was the Hélio Gomes Penitentiary, a unit of the Rio de Janeiro penitentiary system. At the time of the survey, the institution's closest neighbors were the slum dwellers of the São Carlos Community and the occupants of the Bloch Editors building – self-entitled “association”. In other words, the prison, the slum and the occupation lived side by side, constituting the interaction we will explore further. It is worth noting that it was on the statements recorded in the book of events register of the Hélio Gomes Penitentiary this paper was based on.*

**Keywords:** Rio de Janeiro prisons – Hélio Gomes prison – jails – vicinal relations.

## O Instituto Presídio Hélio Gomes

As instalações que, no passado, abrigaram a instituição que viria a se tornar o Instituto Presídio Hélio Gomes foram criadas pelo Decreto nº 1.174, de 02/07/1856, para servirem de anexo à Casa de Detenção da Corte do Rio de Janeiro. Portanto, desde seu desenho inicial, o estabelecimento prisional ora pesquisado não foi concebido para ser um local destinado à correção moral dos condenados, mas, sim, à sua reclusão: “A Casa de Detenção nunca foi oficialmente destinada a intervir de forma terapêutica no tratamento da criminalidade. Figurava, antes de tudo, como solução de caráter pragmático e logístico” (Chazkel, 2009, p.17). Nos anos 1940, quando as Casas de Correção e de Detenção brasileiras foram renomeadas de Penitenciárias e Presídios, respectivamente, o estabelecimento em tela recebeu a denominação de Presídio do Distrito Federal, conservando assim sua natureza de unidade prisional reservada à detenção provisória. Nos anos 1960, já com a denominação de Presídio da Guanabara, ele teve suas instalações transferidas para o edifício situado à Rua Frei Caneca,<sup>1</sup> onde, em 1970, passou a se chamar Instituto Presídio Hélio Gomes (IPHG), sendo este o nome que ostentava na época do desenvolvimento da pesquisa de campo.

Segundo informações do *Manual do Agente de Segurança Penitenciária*, o IPHG deveria abrigar, no máximo, 950 internos, mas na ocasião da pesquisa constatou-se que 1.050 indivíduos se encontravam ali encarcerados, o que indica que havia um excedente populacional de 10,5% da capacidade oficial do presídio.<sup>2</sup> Como mencionado acima, o presídio Hélio

Gomes desde a sua criação se destinou ao abrigo de presos provisórios, razão pela qual, ao longo de sua história, nunca ostentou o título de Casa de Correção ou Penitenciária. Afinal, o IPHG não foi planejado para ser um local de destino dos encarcerados e, sim, um entreposto, um lugar de passagem, que servia de escala entre a liberdade e a travessia.<sup>3</sup>

Nos anos 1980, os internos provisórios que por lá estiveram tanto podiam ser postos em liberdade, se absolvidos, como poderiam seguir para Ilha Grande, se condenados. Ou seja, o Hélio Gomes cumpria a função institucional de purgatório penal dos sujeitos juridicamente tutelados. Naquele contexto, se constatou que o IPHG, por ser destinado ao recolhimento e custódia dos presos provisórios, não havia implantado intramuros nenhum critério de separação dos indivíduos encarcerados – como individualizar as penas daqueles que ainda não haviam sido condenados em definitivo? A única exceção era dos presos destinados à transferência para a Ilha Grande, que aguardavam isolados a travessia em celas especiais (Coelho, 1987, p.27). Nesse sentido, embora os presos “provisórios” fossem o público-alvo da unidade prisional, eles tinham de conviver no cárcere com os presos condenados e que se encontravam em trânsito para o Instituto Penal Cândido Mendes.

Segundo Coelho (1987), já nos anos 1980 as unidades prisionais do Rio de Janeiro não se distinguiram mais em razão de sua natureza ou função. Isso significa que os termos presídio e penitenciária, no contexto da redemocratização política nacional, já haviam se tornado sinônimos e não designavam mais as especificidades de cada um desses tipos institucionais.<sup>4</sup> A partir da década de 1980 o IPHG foi abandonando a sua função de custódia provi-

1 Como ressalta Combessie (2006, p.34), o nome dado a uma instituição prisional, quando se refere ao local onde a mesma se encontra instalada, adquire uma influência social tão marcante que a própria menção ao local pode tornar-se uma referência à prisão. Esse era, indubitavelmente, o caso da Rua Frei Caneca – e talvez seja hoje o de Gericinó. No Rio, quando se mencionava o seu nome, a primeira imagem que nos vinha à memória era do complexo penitenciário. Daí decorre, no caso francês, a mobilização dos prefeitos no intuito de impedir que novos estabelecimentos penitenciários sejam batizados com o nome da cidade, admitindo no máximo uma menção à localidade.

2 No IPHG as celas eram coletivas, facilitando que os administradores da SEAP-RJ aumentassem a capacidade de lotação do estabelecimento por meio da simples canetada, ou seja, alegando que um número maior de presos podia ser alocado nessas

celas. Dessa forma, aumentava-se o número de vagas sem que qualquer modificação fosse providenciada na estrutura física do presídio.

3 Conforme Coelho (1987), o substantivo “travessia” e o verbo “atravessar” eram usados no último quartel do século XX, nas prisões do Rio de Janeiro, para se referir à transferência de internos que estavam nas unidades do litoral para o presídio Cândido Mendes, na Ilha Grande.

4 É possível que a origem do processo de deterioração das prisões estaduais tenha se iniciado com a transferência da capital federal para Brasília, na década de 1960, quando “cessa o fluxo dos últimos recursos federais para o sistema penitenciário do novo Estado da Guanabara. E a fusão com o Estado do Rio de Janeiro provavelmente agravou a situação” (Coelho, 1987, p.93).

sória para se tornar um estabelecimento reservado ao cumprimento da pena privativa de liberdade em regime fechado. Na passagem da instituição meio para o lugar fim, à medida que os presos provisórios foram sendo substituídos pelos condenados, a capacidade de lotação do estabelecimento prisional também se viu expandida sem que modificações estruturais substanciais acompanhassem o aumento oficial do número de vagas, a saber: 897 (anos 1980), 960 (anos 1990) e 1.050 (anos 2000). Cabe destacar que a simples alteração da natureza institucional do estabelecimento prisional possibilitou a criação de mais de uma centena de vagas no IPHG.

A partir dos anos 2000, o processo de favelização do entorno do presídio Hélio Gomes adquiriu proporções preocupantes, comprometendo, inclusive, as práticas de serviço dos agentes penitenciários, que passaram a ser monitorados pelos comerciantes varejistas de drogas que atuavam nas imediações do estabelecimento. Na ocasião, os gestores do sistema penitenciário fluminense decidiram então pela desativação das unidades prisionais localizadas na Rua Frei Caneca e sua posterior destruição. No caso do Hélio Gomes, em junho de 2009 se iniciou, por ordem judicial, o processo de desativação e esvaziamento do presídio. Posteriormente, na primeira semana de julho de 2010, sua estrutura física foi integralmente implodida, estabelecendo-se, em princípio, um ponto final na trajetória institucional.<sup>5</sup>

A destruição do presídio Hélio Gomes sepultou definitivamente o Complexo Penitenciário da Frei Caneca. É verdade que ele não se encontrava entre os muros que circundavam o referido complexo penitenciário, mas o avizinhava, visto que, à direita do presídio, havia uma faixa de terra que formava um corredor entre duas muralhas. Essa faixa separava o Hélio Gomes do Complexo Penitenciário da Frei Caneca, razão pela qual tal unidade não era oficialmente classificada como integrante daquele complexo e, sim, como uma unidade isolada.

No contexto da pesquisa de campo, realizada no primeiro semestre de 2005, o sistema prisional fluminense havia reservado uma nova função institucional ao presídio Hélio Gomes: nem preso provisório

nem condenado, o novo público-alvo eram os presos “do seguro”, aqueles internos que pelas mais variadas razões se encontravam proibidos de conviver no coletivo das unidades prisionais “das facções”, independente da situação jurídica de cada um deles.

## Os Vizinhos

O Hélio Gomes tinha como vizinho lateral esquerdo um edifício semidestruído. Esses escombros eram conhecidos na região como “favela da Manchete”, em razão de ter abrigado no passado o complexo gráfico do grupo Bloch Editores, criadores da extinta revista *Manchete*.<sup>6</sup> No último quartel do século XX, com a decretação de falência da Bloch Editores, o imóvel em questão, cujo edifício principal possui sete andares, foi incorporado ao espólio da massa falida administrado pelo Banco do Brasil. Na prática, a construção foi abandonada enquanto se desenrolavam as questões judiciais que definiriam seu destino.

Em 2001, um grupo de pessoas se organizou e invadiu o local, onde, em seguida, improvisaram suas moradias. Naquele mesmo ano, elas se uniram e fundaram a Associação de Moradores da Antiga Manchete (AMAM), cuja sigla podia ser vista na portaria de entrada improvisada que permitia o acesso ao interior do prédio. Na pesquisa de campo, constatei que os moradores da AMAM, vizinhos a quatro anos da unidade prisional, não eram bem quistos pelos agentes penitenciários que trabalhavam no IPHG, afinal os guardas supunham que entre os moradores do prédio estariam potenciais cúmplices dos internos penitenciários.

De fato, havia algo de inusitado e perturbador naquele cenário. Olhando a distância, era impossível não se perder em elucubrações sobre a dimensão esteticamente surreal daquela proximidade: a prisão e a ocupação, lado a lado, tendo aos fundos a favela de São Carlos. Se a primeira tinha a função formal de abrigar os indesejáveis, à segunda cabia servir de hospedagem temporária aos miseráveis, até que a justiça se manifestasse sobre o caso. Mas, afinal, o que os separava? Era o muro que circundava as construções ou o estatuto jurídico provisório que ambos

5 Tem sido uma prática recorrente dos gestores da SEAP-RJ batizar as novas unidades prisionais com o mesmo nome das prisões recentemente implodidas no Complexo. Até o presente momento, isso não ocorreu com o Instituto Presídio Hélio Gomes, mas nada impede que venha a ocorrer.

6 Uma característica da falta de planejamento urbano e do esvaziamento econômico da cidade do Rio de Janeiro naquele contexto foi o surgimento de moradias improvisadas em locais que outrora haviam sido destinados à produção industrial, tais como a Favela da CCPL (Benfica), Favela da Borgauto (avenida Brasil) e a Favela da Skol (Complexo do Alemão).

ostentavam? Quantos presos se tornariam miseráveis e quantos miseráveis seriam, em breve, presos? Há aqui outro ponto de aproximação entre tais vizinhos: ambos estavam à mercê de decisões judiciais.

Como se sabe, prisão e pobreza estabeleceram vínculos históricos no processo de construção da ordem na sociedade brasileira, mas também no caso francês (Combessie, 2000, p.4) e, provavelmente, em todo Ocidente Moderno. Cabe frisar, entretanto, que apesar dos estudos oriundos da economia do crime terem centrado suas análises nas variáveis “desemprego”, “nível de pobreza” e “rendimento”, até hoje não se conseguiu estabelecer uma relação de causalidade suficiente entre tais variáveis e o cometimento do crime, mas apenas “identificar uma influência positiva do desemprego e do rendimento na criminalidade” (Mendes, 1997, pp.114-115).

Ao problematizar a associação naturalizada ente as noções de pobreza e aprisionamento, Combessie (2000) optou por dividir metodologicamente a pesquisa em três recortes analíticos: a) os caminhos que conduzem à prisão (as leis e os operadores do sistema de justiça criminal francês tratam os acusados segundo sua condição social);<sup>7</sup> b) as condições de detenção na prisão (para os indigentes pode representar o acesso à alimentação, aos serviços de saúde e a possibilidade de asseio diário, já para os demais implica perda de recursos ordinários); e (c) a pobreza na prisão (a escassez de recursos e as despesas dos presos, cantina, roupas, material de higiene), o que levou o pesquisador a concluir que a prisão estende ao ambiente onde se encontra localizada o estigma que reserva aos detentos e aos trabalhadores prisionais.

Entretanto, para além do processo de estigmatização, outra análise sociológica apontou que, embora inexista uma relação de causalidade entre

desemprego e criminalidade, ela se mostrar possível entre desemprego e encarceramento (Godefroy & Laffargue, 1991 *apud* Combessie, 2000, p.8). A partir de tais considerações, como é possível pensar a relação de vizinhança do presídio Hélio Gomes com a AMAM e a comunidade do São Carlos? Haveria alguma forma de intercâmbio ou solidariedade entre os habitantes desses espaços? Como seriam as relações de vizinhança e que tipos de trocas vicinais propiciariam? Essa é a reflexão que gostaria de inaugurar.

## A sociologia da prisão e as relações vicinais

Uma das primeiras contribuições da “sociologia das prisões” foi destacar a importância de se pensar a instituição prisional como uma organização que não se encontra apenas centrada em sua lógica interna, mas cujo funcionamento está intimamente vinculado ao ambiente no qual se encontra instalada, influenciando, inclusive, na valorização/desvalorização dos imóveis vizinhos e na economia local. Nessa vertente, a prisão e o ambiente ao seu redor podem ser pensados a partir de relações socioeconômicas, sociodemográficas e sociogeográficas. Enfim, em tal proposta se concebe a prisão como um sistema aberto (Combessie, 1996) e não como uma ilha, isolada em si mesma.

No que tange às políticas de urbanização do espaço público, a sociologia da prisão tem enfatizado que a relação da cidade com a prisão tem sido caracterizada por um relacionamento marcadamente ambíguo, no qual a interdependência e a rejeição coexistem, alimentando o processo histórico de estigmatização dos indivíduos acusados de causarem problemas à sociedade (Combessie, 2002b). Em outra perspectiva, complementar às anteriores e tributária da sociologia das organizações, tem-se ressaltado a importância do contexto no estudo da prisão, salientando-se como as variáveis sociodemográficas (zona rural, zona urbana classe média, zona urbana burguesa), históricas (estabelecimentos antigos, novos e muito novos) e organizacionais (tamanho e estatuto da prisão) e suas múltiplas combinações possíveis podem influir na distribuição de poder intramuros (Combessie, 1998).

À medida que o presente estudo se aprofundava, foram se desvelando fatos que até então não haviam sido observados pelo pesquisador. Inicialmente, questionavam-se as razões pelas quais o poder público tinha permitido a ocupação por po-

7 Combessie (2000) cita como exemplo um jovem que se envolve numa discussão com um policial após ter cometido uma infração de trânsito. Nesse caso, a diferença social dos envolvidos pode ser determinante para o desfecho do fato. Se o sujeito não tem qualificações, se se encontra desempregado e hospedado provisoriamente, pode ser imediatamente submetido à pena de prisão temporária. Por outro lado, se a pessoa possui um imóvel próprio e uma boa qualificação profissional, pode retornar para sua residência e comparecer ao tribunal quando convocado, ocasião em que deverá pagar uma multa e indenizar a vítima. A conclusão do autor é que, do ponto de vista dos juizes, a prisão do sem-teto tem a função de evitar que ele desapareça durante a tramitação do processo.

pulares de um imóvel situado ao lado de um estabelecimento prisional. É possível que tais reflexões estivessem motivadas mais pelos preconceitos do investigador do que pelos dados empíricos. Não que não se achasse justa a reivindicação dos populares reunidos na AMAM, mas considerava-se que as demandas institucionais da prisão seriam incompatíveis com a degradação do ambiente que a rodeia. Contudo, também não se pode esquecer que tal questão tem o seu duplo sentido, tendo em vista que a instalação de uma prisão tende sempre a depreciar o valor dos imóveis localizados em seu entorno. Aliás, o visitante que adentrasse aquela unidade prisional poderia observar, quando visitasse os fundos do presídio, onde se localiza a comunidade do São Carlos, que os contatos negativos entre os comerciantes varejistas de drogas e os servidores estatais tinham sérias implicações na rotina prisional. Se assim o era, então por que o poder público não agiu no sentido de impedir que a lateral esquerda da unidade prisional também fosse degradada? Ora, como os afiliados à AMAM já estavam instalados naquele local há quatro anos, supôs-se então que os registros contidos no Livro de Comunicações de Ocorrências do Instituto Presídio Hélio Gomes poderia nos fornecer informações fundamentais sobre a qualidade das interações entre os agentes penitenciários e os seus vizinhos.

Logo nos primeiros dias do levantamento de campo, o pesquisador foi orientado pelas guardas a procurar encerrar os trabalhos e deixar o presídio antes que anoitasse. De imediato, esse acontecimento sugeriu que o servidor prisional estivesse agindo no intuito de preservar os segredos institucionais, ou seja, aqueles acontecimentos que se processam intramuros apenas quando a turma de guardas se encontra a sós com os prisioneiros – como ocorre quando da aplicação da violência negociada (Castro e Silva, 2008), por exemplo. No entanto, no decorrer da conversa, percebeu-se que a orientação do agente penitenciário visava mais à segurança do pesquisador do que à preservação de segredos institucionais. Afinal, o guarda relatou que já havia visto o pesquisador no ponto de ônibus localizado em frente ao prédio da AMAM e, em seguida, advertiu-nos que não era seguro ficar por ali à noite, haja vista que, segundo ele, funcionaria naquele local um ponto de vendas de drogas dominado pelos comerciantes varejistas que atuam no morro de São Carlos.

No decorrer da pesquisa, durante as leituras essenciais, constatou-se a existência de um arti-

go acadêmico no qual o estudioso afirmava que o comércio varejista de drogas era uma atividade recorrentemente praticada no entorno do Complexo da Frei Caneca (Caldeira, 2005, p.22). Essa leitura indicou que a complexidade dos fatos com os quais estávamos lidando era ainda mais profunda do que os questionamentos provocados pela estética vicinal da favela com a ocupação e a prisão.

## Os registros institucionais das interações vicinais

Examinando as fontes primárias, os livros de registro institucional em que são redigidos os atos formais relativos ao exercício da atividade custodiadora das turmas de guardas, verificou-se a possibilidade de se refletir sobre o dia a dia da unidade prisional a partir dessas dinâmicas vicinais. Isso foi possível porque os registros apostos pelos agentes penitenciários permitiam o acesso a fatos do cotidiano carcerário que quase não têm sido contemplados em nossa literatura acadêmica. Essas anotações foram utilizadas para explorar a qualidade das interações entre a prisão e suas adjacências, as quais passo a transcrever a seguir.

Na primeira semana de 2004, uma primeira comunicação fornecia indícios de que a interação entre esses vizinhos era constituída de particularidades que as distinguiu das trocas tradicionais: “Comunico que um homem não identificado jogou do prédio da Manchete contra essa UPHG [Unidade Presídio Hélio Gomes] uma bomba caseira (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, anotado em 03/01/04).

É evidente que um acontecimento da natureza do evento relatado tem efeitos intramuros, em especial, junto aos indivíduos que exercem a atividade custodiadora. Afinal, não obstante terem de zelar pela vigilância interna da unidade prisional, os guardas tinham de se preocupar também com os riscos advindos da sociedade livre. Transcorridos alguns dias, na semana posterior ao arremesso do primeiro artefato explosivo, outra equipe plantonista sofreria um segundo atentado: “Informo que foi jogado do prédio da Manchete uma bomba caseira por uma pessoa não identificada” (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, anotado em 09/01/04).

Nas duas primeiras semanas de janeiro de 2004, dois artefatos explosivos já haviam sido lançados no interior da unidade prisional a partir do prédio vizinho. Esses acontecimentos marcariam o início de uma sequência de distúrbios intrainstitucionais cuja

origem, segundo os guardas, remeteria aos moradores da AMAM e aos comerciantes varejistas de drogas que atuavam na comunidade do São Carlos. No entanto, cabe ressaltar que não foram encontrados registros de ataques com explosivos nos fundos da unidade, embora lá os tiroteios fossem frequentes. No contexto em que os fatos estavam ocorrendo, há vários registros de comunicações oficiais encaminhadas às autoridades estatais pelos guardas, nas quais solicitavam auxílio ao secretário da SEAP, aos subsecretários, às polícias Civil e Militar. Todavia, essas súplicas não parecem ter produzido respostas governamentais eficazes, como se poderá observar nos acontecimentos que ocorreram ao longo do período. Naquele contexto, os representantes do poder público diziam que não valia a pena adotar políticas específicas para a região, pois havia uma previsão de que todo o Complexo da Frei Caneca seria desativado em breve. Nesse sentido, recomendavam aos agentes penitenciários que tivessem paciência, pois o problema seria sanado a partir da desativação das unidades prisionais. Essas questões institucionais são mencionadas para situar o leitor em relação às questões políticas que não se originam no ambiente prisional, mas que influenciam seu funcionamento. Nesse caso, apesar da gravidade dos fatos comunicados pelos agentes penitenciários, havia um consenso entre os administradores do sistema prisional de que nada podia ser feito, cabendo aos guardas compatibilizarem as demandas institucionais com as ameaças externas até que a unidade prisional fosse desativada – o que somente ocorreu, de fato, após um intervalo de seis anos.

Como dizíamos anteriormente, nos primeiros dias de janeiro de 2004 dois ataques externos com explosivos foram registrados no IPHG. No intuito de explorar mais detidamente a qualidade das interações entre os habitantes do presídio Hélio Gomes e os moradores da AMAM, passa-se a reproduzir uma síntese cronológica dos principais fatos que tiveram origem na “favela da Manchete” e que interferiram na rotina de serviço do presídio Hélio Gomes naquele ano. Ao divulgar esses fatos, objetiva-se fornecer ao leitor informações adicionais para que situar a atividade custodiadora dos servidores prisionais a partir dos acontecimentos que se passam, ou se originam, extramuros, mas cujos efeitos são prontamente sentidos no cárcere. Em outros termos, salienta-se aqui que interferências externas podem comprometer a estabilidade institucional e contribuir para deflagração de movimentos disruptivos nas prisões.

Em fevereiro, a vigilância do presídio foi orientada a permanecer de sobreaviso – como se essa não

fosse necessariamente a condição sobre a qual os guardas exerciam suas atividades. Isso ocorreu por dois motivos: os acontecimentos de janeiro e a crença na possibilidade de uma tentativa de fuga durante o carnaval, uma vez que no imaginário dos servidores prisionais vive a lenda de que em fevereiro e dezembro, por ocasião do carnaval e do natal, aumentam as tentativas de fugas e resgates de presos.<sup>8</sup> No final de março, registrou-se a seguinte comunicação:

Comunico que hoje, a partir das 20:00h, houve intenso tiroteio nas cercanias desta UP/HG. Informo que neste horário houve também debandada de pessoas que estavam “morando” na Manchete (prédio). Perguntado a alguns sobre a razão do fato, os mesmos alegaram que 14 (quatorze) facínoras, armados de fuzis e armas pequenas, os ameaçaram para que abandonassem a área.

Há de se ressaltar que um comboio da PM, com aproximadamente 20 policiais militares, encontrase em alerta em frente a Manchete e a UP/HG.

Durante toda a madrugada o contínuo dos estampidos e diga-se, muitos deles provenientes da Manchete, parte que dá acesso ao morro, transformaram em zona de guerra este local e cercanias.

Outrossim informo que todo o efetivo de guardas desta UP/HG, procedeu rondas e apoio neste turbulento plantão (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 28/03/04).

Segundo os agentes penitenciários, os sinais estavam cada vez mais claros e indicavam que os comerciantes de drogas que atuavam na comunidade do São Carlos tinham a intenção de desalojar os moradores da AMAM e se apossar do prédio. Naquele momento, segundo os guardas, já havia sido instalado um pequeno ponto de venda de drogas no local (um estica), mas tudo levava a crer que a intenção dos traficantes era a de não dividir aquele espaço como os populares, razão pela qual eles estavam sendo expulsos. Foi a partir dessa data que, na versão dos agentes penitenciários, os comerciantes de drogas construíram uma rota de acesso e fuga ao morro de São Carlos que passava pelo interior da “favela da Manchete”. Se essa constatação corresponder de fato aos acontecimentos descritos nas comunicações de ocorrências, então é possível afirmar que a portaria de entrada do presídio Hélio Gomes se situava ao lado do portão de acesso ao movimento.<sup>9</sup>

8 Não tive acesso a nenhum dado estatístico que pudesse sustentar essa premissa, por isso a chamei de crença.

9 No Rio de Janeiro, o termo movimento é usado para designar um ponto fixo do comércio varejista de

No mês de maio, quatro novos acontecimentos foram descritos pelos guardas. No primeiro, consta o seguinte:

Comunico a esta chefia que durante a madrugada havia diversos homens armados no terreno que dá acesso ao prédio abandonado da Manchete e estavam todo o tempo olhando para o posto PHG II [posto de vigilância interno do presídio], pois o local onde se encontravam ficava na parte lateral do prédio e do terreno que divide o presídio do prédio. Comunico que quando começou a clarear os indivíduos que se encontravam no prédio ao lado, digo, prédio ao lado da manchete, foram embora (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 13/05/04).

Nesse plantão, enquanto os agentes penitenciários vigiavam os apenados, eram também vigiados pelos desviantes que atuam na sociedade livre. Quando os agentes custodiadores se encontram custodiados, como isto afeta o desenvolvimento de suas atividades profissionais? Durante o período em que estive sob os olhares dos jovens comerciantes de drogas, o servidor prisional tinha condições psicológicas de vigiar a unidade prisional? Ou, na verdade, ele estava mais preocupado com a sua própria segurança? Essas são algumas das questões que estão postas, mas que não se pretende responder neste texto.

No intervalo de duas semanas, os plantonistas tornariam a se queixar da presença de jovens armados que os vigiavam. Antes de proceder à transcrição dessas comunicações, cumpre esclarecer que no prédio da Manchete existe uma torre que vai do térreo até o sétimo andar do edifício. Nessa torre, em cada andar, vários buracos foram abertos na parede. Por meio deles, os ocupantes do imóvel tinham uma completa visualização da área interna do presídio. Além de possibilitarem o arremesso de objetos no pátio do presídio, esses buracos também serviam como postos de observação dos soldados do tráfico:

Comunico a esta chefia que no prédio ao lado desta UP (Manchete), foram ouvidos diversos disparos de arma de fogo e barulho que parecia de algum dispositivo explosivo que não é possível identificar devido, digo, pela explosão.

E que, durante o dia e parte da noite, ficou um sujeito observando, pelo segundo buraco da torre, a movimentação da portaria desta UP [unidade prisional] (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 25/05/04).

No dia seguinte, nova ocorrência:

Foram atirados do imóvel localizado ao lado deste SEAP-HG para o interior do presídio, quatro artefatos explosivos, no intervalo de tempo das 19:30h às 23:30h, aproximadamente. Quando digo “interior do presídio”, refiro-me ao corredor de acesso ao posto PHG I (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 26/05/04).

Cabe mencionar que, no local em que os explosivos foram lançados, existe uma função estratégica para os servidores prisionais, uma vez que é por ali que os agentes penitenciários acessam os postos de serviços localizados na lateral direita e nos fundos do presídio. Não obstante o presídio ser frequentemente alvejado por disparos de armas de fogo e estar submetido a um sistema de vigilância desviante, sofria agora atentados mais danosos contra suas instalações. Encerrando o mês de maio, os guardas anotaram que:

Por volta de 01:00h, foi notado por agentes deste IV setor uma comunicação entre indivíduos localizados no imóvel ao lado deste presídio e internos não identificados. Com a chegada de agentes ao local, encerrou-se as conversas (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 29/05/04).

Durante a pesquisa, a comunicação supracitada foi o primeiro registro formal que versou sobre uma possível ligação entre indivíduos que estavam na AMAM e os apenados. Não se tem como saber quem eram os interlocutores dos apenados, mas constatou-se que algum grau de comunicação havia se estabelecido entre eles. Se até esse momento os acontecimentos originados no prédio vizinho não tinham sido associados ao coletivo de internos, a partir daí, essa suposta cumplicidade alimentaria as “neuroses” dos guardas.<sup>10</sup> Estariam os vizinhos articulando o resgate ou a fuga de presos? Poderiam estar fornecendo armas ou drogas aos apenados? Que tipo de relação era aquela e qual seria a sua finalidade? Entre os guardas a verdade era apenas uma, todos conspiravam contra eles.

Em junho, um incêndio na AMAM potencializaria a paranoia dos servidores prisionais. O fogo que havia se iniciado pela manhã logo se alastrou pelas instalações do antigo parque gráfico, onde havia uma substancial quantidade de papéis e plás-

drogas. Para saber mais, ver Castro e Silva & Nouguier (2010). *Drug control and its consequences in Rio de Janeiro*. Disponível em <<http://www.idpc.net>>.

10 Categoria nativa por meio da qual os guardas se referem às condutas ou comportamentos que são supostamente adquiridos ao longo da trajetória profissional.

ticos. Logo, uma nuvem negra e densa de fumaça se espalhou por toda a vizinhança, inclusive o presídio. O coletivo de internos iniciou então uma manifestação exigindo que os guardas tomassem alguma providência no que se refere ao controle da fumaça. Enquanto isso, a fumaça avançava pelas galerias prisionais e tomava todo o estabelecimento prisional. Os prisioneiros batiam então nas grades e exigiam ser retirados das galerias prisionais, alegando que estavam com dificuldades para respirar. O chefe da turma, sem saber o que deveria e poderia fazer, solicitou auxílio à Polícia Militar, à Polícia Civil e ao Corpo de Bombeiros. Este atendeu prontamente ao chamado, pondo fim ao incêndio.

No mês seguinte, já na primeira semana, as ações de intimidação dos comerciantes varejistas de drogas se intensificaram. Vários foram os comunicados nessa data, sendo que no primeiro deles foi registrado que:

Hoje aproximadamente das 14:30h as 16:00h o ASP Beltrano, de serviço no PHG1, divisou 04 (quatro) elementos armados de fuzil na fronteira da Manchete com o morro, em atitude de vigilância (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 06/07/04).

Notem que esses fatos se passaram em plena luz do dia. Um segundo guarda também avistou os criminosos e comunicou ao chefe da turma: “informo que o ASP Ciclano também viu os elementos, enquanto procedia serviços na unidade”. Anoteceu e o clima de tensão aumentou:

Novamente elementos armados no período aproximado de 20:30h às 21:20h estavam no mesmo local. Estes indivíduos apareceram e desapareceram constantemente, transformando a Manchete em “estica” do morro e da facção que está no comando (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 06/07/04).

Passam-se três dias e, novamente, a fumaça oriunda de um princípio de incêndio na “favela da Manchete” voltou a perturbar o equilíbrio do ambiente carcerário intramuros. Estava cada vez mais evidente para o corpo de guardas que havia alguma conspiração entre os internos e os moradores do prédio invadido. Eles supunham que os acontecimentos que ocorriam na Manchete tinham como objetivo desestabilizar a rotina da unidade prisional. Na literatura acadêmica, já havia sido mencionada a presença de familiares de presos do Hélio Gomes e de um ex-presos entre os moradores da

Manchete (Caldeira, 2005, p.23). Seja como for, novos casos de incêndios se tornaram recorrentes, aumentando a preocupação dos servidores prisionais quanto à possibilidade de tentativas de fuga:

Comunico princípio de incêndio no interior do imóvel localizado ao lado desta unidade prisional, imóvel este que continua ocupado por “sem tetos”, constituindo assim rota de fuga para os apenados aqui encarcerados (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 09/07/04).

No dia seguinte à comunicação supra, uma tentativa de fuga mal sucedida deu início à rebelião que se estendeu por todos os andares do presídio. Durante dois dias os presos ficaram amotinados, tendo quatro guardas como reféns. Estes foram torturados com paus e furados por estoques, sendo que um dos reféns permaneceu dependurado pelos pés no alto da unidade, aproximadamente a vinte metros do chão, durante um intervalo de tempo. No entanto, uma ação coordenada pela polícia civil pôs fim à rebelião e restabeleceu o suposto controle estatal da unidade prisional. Ao longo do mês, outras comunicações davam conta de que uma série de pequenas explosões ocorridas no prédio da “favela da manchete” estaria contribuindo para a elevação da tensão intramuros. Curiosamente, a ação policial que resultou no encerramento do movimento disruptivo teve efeitos também entre os vizinhos da unidade prisional, não tendo sido registrada nenhum contato negativo entre esses vizinhos no restante do mês e, ainda, no mês seguinte. Em setembro, esse quadro que já era dramático atingiu o seu ápice:

Por volta das 14:00h, houve um tiroteio as margens desta UP/HG, o ASP Fulano que havia ido ao HPM [Hospital da Polícia Militar], foi informado pelo sentinela de plantão no HPM, que traficantes do morro do São Carlos haviam descido até a esquina perto da antiga Manchete armados de fuzis, que, ao passar, uma viatura da PM foi alvejada, desta forma baleando um policial que foi socorrido pelos companheiros do HPM (Livro de Tópicos do Presídio Hélio Gomes, em 10/09/04).

Em uma unidade que havia acabado de lidar com uma experiência revoltosa em que o sofrimento dos reféns teve reflexos para todo o grupo, assistir ao fuzilamento da viatura policial em frente ao presídio impactou diretamente o moral dos guardas. Basta lembrar que as portarias do presídio e da “favela da manchete” ficavam uma ao lado da outra.

Segundo os relatos constantes na burocracia administrativa do Presídio Hélio Gomes, os criminosos estariam na portaria da Manchete quando atiraram contra a viatura policial. Ora, os agentes penitenciários tinham de entrar e sair de seu local de trabalho pelo portão localizado ao lado daquele onde os criminosos dispararam contra a viatura policial. Que efeitos essa proximidade tinha no exercício da atividade custodiadora?

## Conclusão

Finalizando o presente estudo, observa-se que a intenção que motivou a escrita do presente artigo era a possibilidade de demarcar aspectos singulares da intervenção exterior no cotidiano de uma unidade prisional. Sob esse intuito, metodologicamente, optou-se por pensar a instituição prisional a partir dos dados fornecidos pelos próprios servidores prisionais, assumindo os riscos dessa decisão. Pretendia-se com isso salientar a possibilidade de se usar as comunicações oficiais dos guardas, ou seja, a burocracia

prisional, como uma fonte instigante de dados sobre o sistema prisional fluminense, sem que isso significasse uma adesão política ao discurso ou uma defesa dos interesses dos atores que atuam intramuros.

Por outro lado, considera-se que o entendimento do cotidiano prisional não poderia nem deveria prescindir da observação dos acontecimentos que, mesmo tendo se passado extramuros, afetam a rotina prisional – como, aliás, propõem os estudos vinculados à sociologia da prisão. Nesse sentido, acreditamos ter sido possível salientar que as relações entre a prisão e seus vizinhos constituem uma via de mão dupla, ou seja, tanto o estabelecimento prisional impacta o bairro onde se instala, como sofre os efeitos dessas relações vicinais. Por fim, chegamos à conclusão de que as políticas públicas que são pensadas para a região da cidade onde são instaladas unidades prisionais têm de levar em consideração as características e a natureza dessa instituição, do contrário, mais acontecimentos absurdos como esses que descrevemos estarão sendo perpetuados.

## Referências

- CALDEIRA, C. Tráfico: chame o vigia! *Revista Insight Inteligência*, n.28, p.10-30, 2005.
- CASTRO E SILVA, A.M. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: E+A, 2008.
- \_\_\_\_\_. Na letra da Lei: um estudo exploratório sobre o modelo prisional desenhado nas constituições brasileiras. *Revista Augustus*, Rio de Janeiro: Unisuam, 2008. vol. 14, n.26.
- CHAZKEL, A. Uma Perigosíssima Lição: a casa de detenção do Rio de Janeiro na primeira república In: MAIA, C.N. et al. (Org.). *História das Prisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.
- COELHO, E.C. *A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. 3.ed. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- COMBESSIE, P. *Prisons des Villes et des Campagnes – Étude d'écologie sociale*. Paris: Les Éditions de l'Atelier/ Les Éditions ouvrières, 1996.
- \_\_\_\_\_. Le pouvoir en prison: comme dans toute entreprise? *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n. 31, 1er trimestre 1998.
- \_\_\_\_\_. Quand on enferme les pauvres, quand on appauvrit les enfermés...". *Panoramiques*, nº 45, 2000, p. 30-35.
- MENDES, S.M.V. *A análise econômica do crime e o seu contributo para a definição de uma política penal*. Dissertação – Mestrado em Estudos Sociais e Econômicos, Departamento de Economia, Universidade do Minho, 1997.

**Anderson Moraes de Castro e Silva** é historiador e professor permanente do Mestrado em Propriedade Intelectual e Inovação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). E-mail: <guaratibano@gmail.com>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em agosto de 2012.



# A cidade como emoção: a relação afetividade-racionalidade em uma torcida hooligan londrina

OLIVEIRA, Eric Monné Fraga de

## Resumo

O trabalho tem como objetivo ressaltar uma questão que tem sido frequentemente menosprezada pelas análises da sociologia urbana: o lugar da afetividade no meio urbano. A teoria sociológica tradicional sobre o meio urbano ressalta o aspecto racional da cidade, tomando-a como o lugar das atividades econômicas – o que a impregna de racionalidade por todas as partes, já que a esfera econômica, com o capitalismo, torna-se um meio em que as ações racionais com relação a fins são preponderantes. Entretanto, ao lado da dimensão econômica, coexistem outras esferas que não podem ser ignoradas. Nesse sentido, o trabalho destaca a importância dos afetos na vivência dos moradores das grandes cidades a partir de um caso paradigmático: o dos hooligans, isto é, dos grupos organizados de torcedores de futebol cuja atividade está direcionada para a violência. O objeto específico de que se tratará aqui é o caso do hooliganismo em torno do *West Ham United Football Club*, clube de futebol da região do East End londrino. Ao final, será realizada uma comparação com o Clube de Regatas Vasco da Gama, do Rio de Janeiro, visando a oferecer uma contribuição para o estudo do tema no Brasil.

**Palavras-chave:** cidade – violência – afetividade – hooliganismo.

## Abstract

*This paper focuses on a question that has been frequently undervalued in the urban Sociology studies: the place for emotions in the urban area. The most traditional sociological theories on the urban area emphasizes the city's rational aspects, taking it, almost exclusively, as the privileged place for economic activities – what fulfills the city with rationality all over, since the economic sphere in the capitalism becomes an area where the instrumental rational actions are preponderant. However, beside the economic sphere, in the city there are also other spheres that cannot be neglected by the sociological analysis. Therefore, this paper aims at focusing on the importance of the emotion in the lives of the inhabitants of the metropolitan areas, from what appears to be a paradigmatic scenario: the hooligan case – by hooligans we mean the organized groups of football supporters whose activity is directed towards violent ends. The specific object analysed in the following paper is the hooliganism of the West Ham United Football Club fans, a football club from London's East End. Finally, there will be a comparison with the Clube de Regatas Vasco da Gama, from Rio de Janeiro, intending to offer a contribution to the study of this theme in Brazil.*

**Keywords:** city – violence – emotion – hooliganism.

## **Sociologia Urbana: Cidade, Racionalidade e Zonas Morais**

A teoria sociológica dominante sobre as grandes cidades tem tido como uma de suas principais características o enfoque nas questões da racionalidade e da economia como abordagens centrais para a vida urbana. Nessa teoria, “A Metrópole e a Vida Mental”, de Georg Simmel, é não apenas um dos textos fundadores da pesquisa sobre o fenômeno urbano como também exemplar das principais diretrizes que segue a pesquisa em Sociologia urbana. Por outro lado, Robert Ezra Park, em “A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano”, sugere o papel que questões moral-valorativas e sentimentais continuaram a exercer na vida social urbana. Antes de tratar desses dois textos, porém, é importante introduzir as definições fornecidas por Louis Wirth, em “O Urbanismo como Modo de Vida”, para os estudos de Sociologia urbana.

A contribuição de Louis Wirth para a sociologia urbana é fundamental para iniciar o presente trabalho, pois ele fornece algumas peças-chave para pensar a cidade. Primeiro, faz-se necessário apresentar uma definição de cidade, entendida como “uma fixação relativamente grande, densa e permanente de indivíduos heterogêneos” (Wirth, 1979, p.113). Notam-se, assim, as primeiras características de uma cidade: população relativamente numerosa em um espaço relativamente limitado (se comparado unicamente à quantidade de habitantes que ali vivem, mas que não é, de forma alguma, um espaço absolutamente pequeno) constituído por indivíduos diferentes. Essa última característica indica um fato importante: pessoas com a mesma ocupação não são capazes de constituir uma cidade; a cidade depende de indivíduos que realizam tarefas distintas.

Essa aglomeração se torna predominante na vida social da Modernidade, pois o trabalho é deslocado do campo para tarefas industriais com a Revolução Industrial, e essas tarefas dependem da aglomeração de muitos trabalhadores. Além de moradia e de local de trabalho de seus habitantes, a cidade se torna também o “centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultural”, ou seja, o lugar central para a pesquisa sociológica. Nesse sentido, o objetivo do sociólogo que toma o meio urbano como seu objeto é “descobrir as formas de ação e organização social que emergem em agrupamentos compactos, relativamente permanentes, de grande número de indivíduos heterogêneos” (Wirth, 1979, p.91).

Esse autor também destaca que os distintos grupos que coexistem em uma cidade tendem a se agregar de acordo com “cor, herança étnica, status econômico e social, gostos e preferências” (Wirth, 1979, p.99 – itálico no original), isto é, de acordo com princípios subjetivamente sentidos (antes que objetivamente existentes) que orientam suas ações e suas noções de pertencimento grupal. Essa separação espacial dos indivíduos, de acordo com categorias que formam e orientam os grupos na cidade, gera uma segmentação das relações sociais, o que explica o “caráter ‘esquizóide’ da personalidade urbana” (idem, p.100). Esse aspecto da segmentação espacial será relevante quando da investigação da identidade dos hooligans do *West Ham United F.C.*

Georg Simmel, um dos primeiros sociólogos a tratar da cidade do ponto de vista das características mentais de seus habitantes, a relaciona à autonomia do indivíduo, a qual apenas se tornou possível mediante as transformações econômicas trazidas pelo capitalismo industrial a partir do século XVIII. Entretanto, ao mesmo tempo em que “o século XVIII conclamou o homem a que se libertasse de todas as dependências históricas quanto ao Estado e à religião, à moral e à economia” (Simmel, 1979, p.11) também levou a um aumento do individualismo, mas igualmente da interdependência entre os homens ao intensificar a especialização funcional do homem e de seu trabalho. Acompanhando essa intensificação da especialização funcional do homem moderno, a vida na metrópole cria uma base psicológica para seus habitantes baseada em uma intensificação de estímulos neurológicos e, dessa forma, os padrões de comportamento encontrados no meio metropolitano são consequência dessa intensificação.

Em virtude dessa intensificação, a vida emocional teria sido realocada para os níveis mais inconscientes da estrutura mental, enquanto o intelecto se elevaria aos níveis mais conscientes, porque apenas o intelecto seria capaz de lidar com as rápidas transformações que se sucedem na metrópole. Dessa maneira, o tipo metropolitano de homem “reage com a cabeça, ao invés de com o coração” (Simmel, 1979, p.13). Fundamental para essa transformação é a economia monetária, que sempre encontrou seu epicentro no meio urbano. Quando toma ações tendo como referência a economia monetária, o homem urbano se encontra obrigado a tornar racionalizadas e calculadas suas relações com outros homens e com as coisas, diminuindo ao mínimo suas relações emocionais íntimas com eles. A mente

urbana torna-se progressivamente calculista, isto é, racionaliza as consequências da maioria (senão de todas) as ações tomadas, particularmente as ações sociais, escolhendo quais são mais viáveis e podem gerar os melhores resultados para que determinadas finalidades possam ser atingidas.

Enquanto, por um lado, a maneira de lidar com a vida, com os homens e com as coisas torna-se mais minuciosa e precisamente calculada, por outro, os mesmos fatores que levaram a essa intensificação da racionalidade em relação a fins geram também “uma subjetividade altamente pessoal” (Simmel, 1979, p.15). Esses dois lados caracterizam o indivíduo *blasé*, típico do meio urbano. A atitude *blasé* consiste na perda da capacidade de diferenciar significados e valores das coisas, as quais são vistas pelo indivíduo como desprovidas de qualidades substantivas. Nesse sentido, o dinheiro funciona como um nivelador: ele retira todas as qualidades substantivas das coisas e pessoas e as torna comparáveis apenas em termos monetários. Dessa forma, os “valores” das coisas e pessoas passam a ser medidos financeiramente. Wirth acompanhou essa linhagem de pensamento na pesquisa urbana: “os contatos da cidade podem ser face a face, mas são, não obstante, impessoais, superficiais, transitórios e segmentários” (Wirth, 1979, p.101).<sup>1</sup> Em seguida, o autor também caracteriza os habitantes urbanos pela sua reserva, pelo ar *blasé* e pela indiferença que demonstram habitualmente. Além disso, Wirth liga a racionalidade dos habitantes da cidade à “sofisticação”, ao anonimato, ao superficialismo e ao caráter transitório das relações humanas estabelecidas no meio urbano, ou seja, a tudo aquilo que produz o individualismo que marca as relações modernas.

Por esses motivos, a vida nas grandes cidades, sede da economia moderna, levou à preponderância da racionalidade em relação a fins e do nível mental do intelecto em detrimento do tradicionalismo, da racionalidade em relação a valores e do nível mental da afetividade, que permanecem existentes, mas são relegados a um papel secundário.

Viu-se, até agora, como a cidade foi construída sociologicamente como o lugar por excelência da racionalidade com relação a fins, das relações

transitórias e superficiais, do indivíduo *blasé*, indiferente e reservado. A cidade não aparece, então, como um lugar repleto de noções afetivas e morais para seus habitantes, cuja vivência é racionalizada, calculada. Os aspectos morais e afetivos das vidas dos habitantes das metrópoles poucas vezes entram em análise. Robert Ezra Park, todavia, fornece primeiras indicações para se pensar a questão dos sentimentos morais da vida em grandes cidades – e é a partir desse sociólogo que se começará a elaborar, aqui, os aspectos afetivos e morais da cidade para os hooligans do *West Ham*.

Para Park, “a cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais [...], que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos”. Isso significa que a cidade é mais do que seus aspectos funcionais, racionalizados e calculados, “é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados” (Park, 1979, p.26). Sem menosprezar o papel da racionalidade, do cálculo e da economia na vida dos habitantes de áreas urbanas, o autor atribui também um papel irreduzível a questões geralmente pouco tratadas, ao menos até então, pela sociologia urbana: os sentimentos, as tradições e os costumes presentes nas cidades. Para o presente trabalho, apenas dar-se-á ênfase à arena dos sentimentos.

Em consequência do processo de racionalização da economia e, portanto, do meio urbano, a competição por melhores condições sociais leva

À quebra ou modificação da antiga organização social e econômica da cidade, que se baseava em laços familiares, associações locais, na tradição, na casta e *status*, e sua substituição por uma organização baseada em interesses ocupacionais e vocacionais (Park, 1979, p.26 – itálico do original).

Sendo a cidade fragmentada em diversas zonas morais, as vizinhanças que compõem essas zonas morais e os tipos vocacionais que compõem essas vizinhanças têm um valor moral, o qual, via de regra, pode ser nivelado pelo dinheiro, “o principal artifício pelo qual os valores foram racionalizados e os sentimentos substituídos pelos interesses” (Park, 1979, p.40). Isso abre a possibilidade de que surja uma identificação entre um bairro ou vizinhança, um tipo vocacional e um determinado conjunto de valores morais.

1 Com o desenvolvimento das tecnologias de telecomunicação, o contato face a face deixa de ser uma necessidade irrevogável, pois novas formas se tornam possíveis e, em certos casos, até mesmo mais úteis e produtivas.

## A Cidade e as Zonas Morais: o caso do *West Ham United*

Para exemplificar esses elementos levantados por Park (1979) sobre o meio urbano, escolheu-se estudar o caso paradigmático de uma torcida hooligan de um clube de futebol: uma torcida hooligan londrina em virtude da existência de diversos clubes na cidade de Londres, sua identificação profunda com regiões específicas da cidade, a grande rivalidade existente entre eles e pela cidade ter sido um dos lugares privilegiados do surgimento e do desenvolvimento do hooliganismo. Dentre esses clubes, o *West Ham United* foi o que apresentou a melhor combinação entre raízes profundas na região de origem do clube, reconhecimento de sua torcida hooligan (uma das mais famosas da Inglaterra e da Europa), o sentimento de comunidade presente em sua torcida e a facilidade de acesso ao material empírico para a pesquisa.

O *West Ham United Football Club* é um clube de futebol fundado em Londres, em 1895, originalmente como *Thames Ironworks Football Club*, na região leste da cidade, tradicionalmente formada por maioria operária. Nos seus anos iniciais, os diretores e os membros do conselho viviam na região em que o clube estava sediado, e a maioria dos primeiros fãs e jogadores provinha da classe operária e mantinha um sentimento de comunidade com o espírito do clube, que logo começou a ser identificado como um clube comunitário da região (Spaij, 2006). Isto é fundamental para entender a ligação entre os fãs, o clube e o bairro, pois a “proximidade e contato entre vizinhos são as bases para a mais simples e elementar forma de associação com que lidamos na organização da vida cotidiana” (PARK, 1979, p.31). Acima de tudo, o clube, desde seus princípios, representou sempre a vizinhança do *East End* londrino. A identificação com o bairro significa também identificação com seus moradores: isto é, o clube aparece para seus moradores como uma parte deles próprios, assim como eles próprios são parte do clube.

Enquanto a vizinhança existe sem organização formal, o clube é visto como uma organização formal que, mesmo sem representar diretamente a vizinhança, é identificada com ela tanto pelos torcedores quanto pelos outros habitantes da cidade. As vitórias do clube são consideradas vitórias para a vizinhança, e a reputação da vizinhança acompanha a reputação do clube e de seus torcedores. Desde o século XIX, a região do *East End* londrino é

vista pelos demais habitantes da cidade como uma zona de baixo valor moral e econômico. Seus habitantes são tomados pela sua “minoria anômica” (Elias & Scotson, 2000), vistos como sujeitos, tanto física quanto moralmente, criminosos, perigosos, parasitários. Se, como argumentou Park (1979), a cidade é dividida em diversas zonas morais, o *East End* foi uma das piores zonas da capital inglesa durante muito tempo. Enquanto a maior parte do restante da cidade de Londres era sentida pelos seus habitantes como próspera e civilizada, essa região da cidade jamais teve a mesma fama; suas casas pobres, sua cultura de classe operária e a fama que seus moradores tinham de praticar *ducking and diving*<sup>2</sup> sempre fez do *East End* um lugar mal visto pelo restante da cidade.

Conforme o cenário urbano de Londres pós-Revolução Industrial era remodelado em função de um tipo de racionalidade necessário à economia capitalista, a região do *East End* se consolidou como um bairro da baixa classe operária. Estigmatizada pelos demais habitantes da zona metropolitana de Londres, sua vizinhança manteve historicamente laços fortes de solidariedade de classe e uma forte cultura de classe operária. Park (1979) já havia dado atenção a que o sentimento de vizinhança se fundisse a interesses e sentimento de classe e, no caso do *East End*, a identidade operária era muito evidente. Enquanto a pobreza de seus moradores era vista pelos de fora como um sinal de falta de ordem, miséria e *nastiness* – essa mistura de imundície física e indecência moral –, para seus habitantes ela veio sempre “acompanhada por um sentido de família, solidariedade de comunidade e de classe (...), por orgulho em si mesmos, na comunidade e no país” (Young & Willmott, 1992, p.XV).<sup>3</sup> Uma das principais características da cultura compartilhada pelos moradores de *East End* se encontra na ideia de “masculinidade dura”, que associa a formação da masculinidade a práticas violentas. Mesmo com o (re)desenvolvimento e com a modernização do *East End* após a Segunda Guerra Mundial, a comunidade imaginada (Anderson, 2005), formada pelos moradores da região, permanece marcada

2 Prática que se diz comum no *East End*, trata-se de um tipo de atividade empreendedora que combina legalidade e ilegalidade. A atividade toda gira em torno dos limites, da mistura e da ambiguidade da legalidade.

3 A tradução livre deste e de demais trechos é de responsabilidade do autor.

pela masculinidade dura. Tornar-se homem no *East End* continuou a depender do envolvimento em atividades violentas.

Não levou muito tempo até que o *West Ham United* se tornasse um elemento em torno do qual essas atividades violentas pudessem girar, dada a sua ligação estreita com os habitantes do bairro. Não obstante, nem toda violência ligada ao futebol ou ao esporte em geral pode ser tratada como hooliganismo. Embora a violência relacionada a esportes e ao futebol não seja, de forma alguma, um fenômeno novo ou particular, hooliganismo é um tipo muito específico e relativamente recente de prática violenta relacionada ao futebol. No presente trabalho, será utilizada a definição fornecida por Ramón Spaaij em “Understanding Football Hooliganism – A Comparison of Six Western Football Clubs”: o hooliganismo é “a violência competitiva de grupos socialmente organizados de fãs de futebol, principalmente dirigida contra grupos de fãs opostos” (Spaij, 2006, p.11, itálico do original). Ocasionalmente, violência contra policiais, jogadores de ambas as equipes, árbitros e civis, além de danos à propriedade privada – tanto do clube como propriedades individuais, como casas e carros – também podem ocorrer, e isso acontece até com certa frequência, mas não é o elemento que constitui e define a prática do hooliganismo.

A principal inovação do hooliganismo, e o que o distingue das demais formas de atividade violenta relacionada ao futebol, se encontra na sua organização, embora esta não seja tão detalhada e meticulosa quanto os relatos midiáticos e policiais costumam sugerir. Essa organização só passou a existir a partir da década de 1960.<sup>4</sup> Na Inglaterra, Holanda,

4 Outra característica fundamental que transformou a violência entre torcedores de futebol nesse período foi a separação entre os torcedores mais velhos e os mais novos. Essa demarcação etária é fundamental para compreender porque a atividade hooligan é associada a grupos de homens mais novos. Até então, os torcedores de um mesmo time permaneciam juntos, independentemente da faixa etária. Com a organização das atividades violentas a partir de 1960, criou-se uma barreira simbólica entre os espectadores que refletia a separação organizacional e etária existente entre eles. Todavia, o aspecto etário não parece primordial para os objetivos do presente trabalho, que não consistem em fornecer uma ampla explicação sobre o hooliganismo, mas mostrar, a partir dos hooligans, a arena afetiva e moral presente na vida urbana cotidiana.

Escócia, Bélgica e Alemanha, montaram-se as “firmas” – nesse caso, o próprio nome sugere o grau de organização presente nesses grupos – e em outros lugares da Europa surgiram as torcidas “ultras”, as quais, apesar de hooligans, estão tanto interessadas nas atividades violentas quanto na estética da torcida no estádio durante os jogos, caracterizada por faixas, cartazes, bandeiras e sinalizadores, com a missão de apoiar o time. Na América do Sul, surgiram organizações similares, embora distintas em muitos aspectos, como as torcidas organizadas no Brasil,<sup>5</sup> as *hinchadas* e *barras bravas* nos países de língua espanhola. Além disso, como explicitado por Spaaij (2006), o alvo central da violência propriamente hooligan são as outras associações hooligans, constituídas por torcedores das equipes rivais.

Até 1960, a violência relacionada ao futebol era mais ou menos “espontânea”, isto é, era pouco organizada e prevista, e em geral funcionava como uma resposta a decisões arbitrais indesejadas ou a resultados ruins da equipe. Frequentemente, os alvos das agressões eram os juízes e os jogadores do time rival ou mesmo da própria equipe, dependendo do caso. Com o hooliganismo, começou a “guerra” nas arquibancadas: grupos relativamente organizados formados (e definidos) por torcedores movidos pelo objetivo de agredir grupos rivais para defender seu estádio ou “conquistar” o estádio rival.

Se antes o estádio era o território do clube, a partir de então ele, como as regiões próximas, passa a ser o território da comunidade imaginada das firmas. O *Upton Park*, estádio do *West Ham United*, torna-se o domínio da *Inter City Firm* – a famosa e temida *ICF*, uma das firmas mais importantes da Inglaterra, a maior torcida hooligan do time. Fundada em 1972, seu nome é uma referência aos trens *InterCity*, forma de transporte preferida pelos seus membros em dias de jogo para dificultar a ação policial na prevenção de suas atividades.

Com a dispersão dos fãs do *West Ham* pela cidade de Londres e pela região sudeste da Inglaterra no pós-guerra, era de se esperar que a identificação com o *East End* decrescesse. Entretanto, isso não aconteceu – e o estádio *Upton Park* foi fundamental para isso. O *West Ham* continuou a ser um símbolo-chave para o *East End* e o *Upton Park* era seu epicentro; não era apenas seu estádio, era o lugar onde fãs do *West Ham* – que possuíam um inten-

5 Dentre essas, a torcida do Clube de Regatas Vasco da Gama será brevemente abordada em caráter comparativo mais adiante.

so sentimento de pertença ao *East End*, ainda que não morassem lá e não planejassem morar – se reuniam. O sentimento da *ICF* era de que funcionava como uma espécie de organização paramilitar<sup>6</sup> (embora estivesse longe de ser tão organizada quanto se poderia esperar de uma organização paramilitar, mesmo nos seus dias mais gloriosos) que defendia a honra do *West Ham* e do *East End* ao lutar pelo seu território contra hooligans de outros clubes que iam ao *Upton Park* em dias de jogo.

O *Upton Park* é a casa dos torcedores do *West Ham*, dos moradores do *East End* e da *Inter City Firm*: é seu lugar sagrado onde são realizados os seus rituais de êxtase e salvação quando o time vence, de luto quando perde. Sendo sagrado, é necessário ter com ele o contato apropriado (Durkheim, 2003), ou seja, ser torcedor fiel ao *West Ham* e compartilhar os valores atribuídos ao clube e ao *East End*. Com o tempo, os hooligans do *West Ham* começaram a se agregar na arquibancada norte do *Upton Park* para assistir aos jogos, o que a tornou seu território exclusivo. Portanto, era justamente essa arquibancada que precisava ser mais fortemente defendida; ser obrigado a recuar numa batalha contra outros hooligans no próprio território seria motivo de desgraça, insultos e escárnio. Todavia, não era necessário tanto: a simples presença de torcedores rivais poluía o estádio e o clube e, por isso, era imprescindível que a *ICF* travasse um combate físico com o objetivo de defender seu território, livrá-lo das impurezas trazidas, representadas e incorporadas pelos rivais.

Entretanto, era preciso mais que isso. Não bastava defender o estádio e os arredores. Quando o *West Ham* jogasse nos estádios dos times rivais, seria necessário acompanhá-lo – o que, como foi dito acima, a *ICF* fazia através dos trens *InterCity* – e se envolver em atividades violentas com os hooligans locais com o intuito de fazê-los recuar, o que significava a conquista do território e a completude de sua masculinidade. Cada batalha ganha gerava histórias que eram passadas para os demais membros, retransmitindo o significado do *West Ham*, do *East End* e da *Inter City Firm*, sua glória conquistada através da violência coletiva bem-sucedida. Para um hooligan, o estádio de futebol não é muito diferente de um campo de batalha. Na realidade, nem sempre havia consenso sobre que batalha fora

ou não ganha efetivamente, pois várias “derrotas” eram desprezadas com frases como “não foram enviados nossos principais pelotões para aquele lugar” ou “nós não recuamos, apenas nos retiramos temporariamente para realizar um ataque melhor logo em seguida; foi estratégia da batalha, não uma retirada”.

Com o hooliganismo, o estádio de futebol se torna mais que o lugar onde são realizadas as partidas. Cada estádio torna-se também o lócus da violência e a imagem hipostasiada do território do *we-group*. “Defender” o estádio e as ruas ao seu redor significa defender todo o bairro, o clube e os torcedores de uma ofensa imaginada, mas não imaginária, que é a presença de hooligans rivais na região. Entretanto, nem todos os rivais são iguais. Alguns são considerados piores, mais sujos e desprezíveis que outros, embora todos fossem repugnados. Historicamente, os maiores rivais dos hooligans do *West Ham United* são os hooligans do *Millwall Football Club*, os *Millwall Bushwackers*. Mesmo para os moradores do pobre e violento bairro do *East End*, a zona sudeste de Londres – onde se localiza o *Millwall FC*. – era considerada uma zona depravada e psicoticamente violenta, e essa reputação foi transmitida ao clube e, como se era de esperar, a seus torcedores.

Apesar de a rivalidade entre os torcedores do time ao leste e os torcedores do time ao sul do rio Tamisa ser histórica, o verdadeiro

Duelo entre os torcedores dos dois times de futebol começou em maio de 1972, quando [o jogador] Harry Cripps, favorito da torcida do *Millwall*, teve sua partida de homenagem no *Old Den* contra o *West Ham*. [...] Hooligans dos dois lados trataram o jogo como sua própria Final da Copa, porque, à época, ambos alegavam ser os mandantes de Londres (Pennant, 2003, pp. 280-1).

A disputa entre os torcedores hooligans era tão importante que um confronto não tinha apenas o significado de uma luta entre os dois grupos, mas, principalmente, carregava a ideia de que ali se disputava o respeito, a masculinidade e, sobretudo, a cidade de Londres. O grupo que causasse o maior dano aos hooligans adversários seria o vencedor da batalha e o conquistador de Londres.

À primeira vista, entretanto, as duas formações hooligans não parecem muito distintas. Ambas estão relacionadas a regiões da cidade de Londres consideradas desviantes, depravadas, criminosas, sujas e violentas, ou seja, zonas morais negativas; são formadas predominantemente por homens brancos

6 Analogias bélicas são constantes no tratamento da violência hooligan, tanto pela mídia, quanto pelos próprios hooligans.

ingleses profundamente identificados com a classe operária, à qual a maioria pertence – confirmando o que foi sugerido previamente por Park (1979) sobre a ligação entre tipos vocacionais e vizinhança. Seus valores também são similares: orgulho de pertencer à classe operária inglesa, identificação entre bairro popular e clube, sentimento de solidariedade da vizinhança, tornar-se “homem” através de certos tipos de atividade violenta, ou seja, uma noção “dura” de masculinidade. Apesar disso, as imagens que cada grupo hooligan tem de si e de seu rival são radicalmente diferentes, e a construção identitária desses grupos depende da percepção de si e do outro. “Enquanto os fãs do West Ham são percebidos como durões, voláteis e Cockneys de ‘plástico’, os fãs do Millwall se vêem como muito durões, extremamente voláteis e londrinos autênticos” (Robson, 2000, p.175). Já os fãs do *West Ham* normalmente “percebem os fãs do Millwall como ‘retrógrados’ e ‘criminosamente insanos’” (Spaaij, 2006, p.136), e o sudeste londrino – região de onde vêm os fãs rivais – é visto por eles como um lugar atrasado e sinistro; enquanto, por outro lado, atribuem ao *East End*, bairro do qual provém, as qualidades de ser mais amigável, aberto para e adaptado aos padrões da sociedade londrina dominante – qualidades estas que, portanto, são atribuídas a eles próprios. Isto é, eles percebem o conjunto dos habitantes do *East End* a partir de suas melhores características, enquanto os moradores do sudeste da cidade são todos tomados pelos piores “defeitos” de sua porção “pior”.<sup>7</sup> Hooligans do *West Ham* também alegam que só atacam hooligans rivais e jamais agrediriam rivais não-hooligans, ao passo que os hooligans do *Millwall* não seguiriam esse mesmo código, o que diria respeito a certos valores morais e de masculinidade.

Dessa forma, para o torcedor do *West Ham*, o *East End* encontra no *Upton Park* seu palco de construção de uma masculinidade e de uma moralidade violentas, ao passo que *The Den*, o estádio do *Millwall Football Club*, é o palco da deformação de uma masculinidade exagerada e desregradamente violenta – exagero que seria produto da incompletude dessa masculinidade<sup>8</sup> – e da construção do

desregramento imoral da violência. A partir da década de 1980, entretanto, o papel do estádio e o locus da violência mudaram. Começaram a ser tomadas diversas medidas para reduzir a violência nos estádios. Tanto os clubes quanto a polícia passaram a realizar esforços para conter a violência entre os espectadores. O principal efeito de tais medidas foi deslocar os confrontos entre as torcidas hooligans para fora do estádio e para mais longe de suas imediações, isto é, para lugares onde o controle policial era percebido pelos hooligans como mais frouxo e menos eficiente. A intervenção policial também aumentou a incidência de elementos perfurantes nas brigas, como facas e canivetes, uma vez que a presença de policiais acaba levando os hooligans a tentar potencializar suas ações, causando o maior dano possível a seus rivais dentro do menor tempo disponível (Buford, 2010). Com essas mudanças, os locais que se tornam os “campos de batalha” das torcidas hooligans são, principalmente, os bares onde os torcedores se reúnem antes e depois dos jogos, as plataformas de trem e as estações de metrô que levam os fãs às partidas e seus arredores, mas especialmente nesses arredores, onde há ainda menor presença policial.

O aumento do policiamento nos estádios em dia de jogo e o incremento de medidas punitivas contra as atividades hooligans resultaram não apenas no deslocamento para territórios percebidos como menos policiados, mas também em mais organização e maior planejamento das ações. Em outras palavras, o caráter ordenado das atividades hooligans foi potencializado pela iniciativa punitiva do Estado. Ao mesmo tempo, todavia, quanto mais organizada e planejada for a atividade hooligan, mais previsível ela se torna e, portanto, mais fácil para atrair uma resposta eficiente da polícia londrina. Enquanto o policiamento nos estádios era incipiente, os hooligans tinham liberdade para tornar as arquibancadas seu campo de batalha. Porém, forçados a deslocar suas práticas para as ruas da cidade, os hooligans tornam-se mais sujeitos ao monopólio estatal do uso da violência legítima, representado pela guarda metropolitana.

O risco crescente a que as atividades hooligans acarretavam levou muitos membros antigos da *ICF* a diminuírem suas atividades. Entretanto, as transformações nas políticas de segurança dos

7 Ou seja, também se propõe entre eles uma figuração de poder do tipo estabelecidos-outsiders.

8 Um ponto importante que não coube destacar no corpo principal do trabalho é que a violência hooligan é profundamente marcada por cantos insultuosos, que geralmente ofendem a origem dos

rivais e também, principalmente, atentam contra sua honra masculina, com alusões a “incompletudes” e “desvios” sexuais.

estádios de futebol não foram as únicas responsáveis pelas mudanças que ocorreram entre os hooligans do *West Ham*. Com o passar do tempo, o *East End*, assim como outras regiões da Inglaterra, tornou-se cada vez menos um bairro operário. As transformações produtivas que se aprofundaram a partir da década de 1970 – isto é, a diminuição da importância econômica do setor industrial e o desenvolvimento do setor terciário – mudaram a identidade da classe trabalhadora. Além disso, até mesmo a prática *ducking and diving*, considerada típica do *East End*, foi diminuindo; muitos dos seus antigos praticantes haviam se tornado proprietários de pequenos negócios. Na realidade, desde o pós-guerra havia um êxodo dos antigos moradores do bairro para outras regiões da cidade e também do país, particularmente para o sul da Inglaterra. Ainda assim, o *West Ham* continuou a representar a região do *East End*; os valores da zona leste londrina continuaram a ser identificados no macrosujeito constituído pelo clube do *West Ham* e pela *InterCity Firm*, enquanto o *Upton Park* se manteve como o lugar próprio do ritual de construção da masculinidade hooligan.

### **Elementos para uma comparação com a realidade brasileira: o Clube de Regatas Vasco da Gama**

Escolheu-se para a comparação com a formação hooligan do *West Ham United* a torcida do Clube de Regatas Vasco da Gama.<sup>9</sup> Os motivos para essa escolha ficarão mais claros ao longo do texto. Fundado como um clube de remo em 1898, no bairro da Saúde, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, o clube se constituiu ao longo da história como um dos principais times da cidade e do país, o único da Zona Norte a obter sucesso duradouro em competições nacionais. Durante os primeiros anos das atividades de futebol do clube, as partidas em casa eram mandadas no estádio do Andaraí, no bairro homônimo, também na Zona Norte. Seu estádio atual, Vasco da Gama – popularmente conhecido pelo nome de São Januário em virtude de sua localização – foi erguido em 1927. Essas três localizações dos seus anos de origem oferecem uma situa-

ção distinta daquela encontrada na relação do *West Ham* com o *East End*. Por um lado, com essas três mudanças de localização nos anos iniciais, não se desenvolveu uma relação de identificação especial entre o Vasco e um bairro específico. Por outro, isso possibilitou que se criasse maior identificação entre o Vasco e a Zona Norte do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo em que se criavam laços de identificação entre o Vasco da Gama e a Zona Norte carioca, três clubes da Zona Sul ganhavam destaque no longo prazo: o Clube de Regatas do Flamengo, o Fluminense Football Club e o Botafogo de Futebol e Regatas. Desenvolveu-se, então, uma intensa rivalidade entre esses quatro clubes, na qual o Vasco era o único representante da Zona Norte – região tradicionalmente mais popular e operária – em oposição a três clubes da região mais “elitizada” econômica e politicamente da cidade. Essa distinção entre um clube popular da Zona Norte e clubes de elite da Zona Sul – mantida aproximadamente até a década de 1980, com o vertiginoso aumento da popularização, já em curso, do Flamengo – foi acentuada pelo Vasco ter sido o primeiro clube da cidade e um dos primeiros do país a aceitar e estimular a presença de negros e mulatos entre jogadores e nos cargos administrativos do clube, o que fazia parte de um projeto de profissionalização do esporte. Não apenas existiu então uma ligação entre o Vasco da Gama e a colônia portuguesa do Rio de Janeiro, ressaltada pelo público e pelos meios de comunicação, como também entre o Vasco, a classe operária, a Zona Norte, a população negra do Rio de Janeiro e o combate ao racismo.

O São Januário se tornou, com isso, um lugar privilegiado, o local simbólico da reprodução da diferença entre o vascaíno (com uma representação de si “democrática” e operária) e os demais clubes da Zona Sul, considerados racistas mesmo após estes passarem a aceitar negros e mulatos. Além disso, o estádio constitui fonte do sentimento de valor próprio para o vascaíno por ter sido construído, dentre outras fontes, a partir de contribuições dos próprios torcedores. O São Januário é a casa do vascaíno não apenas porque o clube de sua torcida joga lá, mas porque o próprio torcedor vascaíno, até hoje, sente-se responsável por sua criação, ainda que nem ele e nem mesmo seus pais, avós ou bisavós tenham contribuído, uma vez que o estádio foi erguido entre 1926 e 1927. Sua interdição para clássicos estaduais, em 2005, por causa da falta de segurança dentro e nos arredores do estádio, obteve, portanto, uma reação negativa dos torcedores.

9 A maior parte das informações sobre o clube e os torcedores foi conseguida através de entrevistas semiestruturadas com torcedores do clube.

Acho que a torcida do Vasco como um todo prefere São Januário [ao Maracanã]. É menor, mais difícil de chegar, mas é nosso mesmo. É realmente jogar em casa, o Vasco é muito forte lá. Tem o efeito caldeirão também. O Estádio cheio faz muita pressão e a torcida fica mais empolgada (entrevista pessoal).

A partir de então, os clássicos estaduais envolvendo o Vasco são disputados preferencialmente no Maracanã. Para as finalidades deste trabalho, duas consequências principais que decorreram disso se destacam. Em primeiro lugar, houve uma escalada na violência entre as torcidas organizadas do Vasco da Gama e de outros clubes, como o São Paulo Futebol Clube e o Sport Club Corinthians Paulista, especialmente nas ruas no entorno do estádio, vielas bastante estreitas que facilitam as estratégias de ataque da Força Jovem Vasco, principal torcida organizada do clube que possui alguns membros que, por vezes, realizam confrontos violentos com membros de outras torcidas organizadas. Seu conhecimento das ruas ao redor de São Januário torna possível que se criem estratégias para encurralar torcedores dos clubes rivais indo em direção ao estádio em dia de jogo. Assim, tanto o estádio de futebol quanto os arredores são tomados por esses torcedores como lugar de produção e reprodução, através da violência, da diferença por eles sentida entre os vascaínos e os outros torcedores. Importante adicionar aqui a relação entre os torcedores comuns e a parcela violenta da Força Jovem Vasco. Embora em geral essa parcela seja criticada pelo uso da força física, muitos torcedores não violentos sentem que é preferível que, em caso de confronto violento entre torcedores rivais em dia de jogo, os pertencentes à Força Jovem Vasco consigam se impor, admitindo, assim, uma identificação através do Vasco entre esses torcedores violentos e os demais torcedores do clube.

A segunda consequência se refere à relação entre os membros violentos da Força Jovem Vasco e os das demais torcidas organizadas cariocas. Uma vez que eles deixam de se encontrar nas imediações do estádio São Januário, área que os membros da Força Jovem Vasco têm como sua – isto é, que eles defendem por sua ligação afetiva com ela e que, ao mesmo tempo, utilizam na criação (ainda que muito pouco planejada) de estratégias de ataque às torcidas rivais –, e passam a se encontrar preferencialmente no entorno do Maracanã quando dos conflitos violentos entre eles, diminuiu a desigualdade na possibilidade de vitória dos torcedores vas-

caínos em caso de confronto violento. Comparando essa mudança com o outro caso aqui apresentado, enquanto os hooligans do *West Ham United* sempre tiveram no *Upton Park* – e em seus arredores – um lugar da produção da diferença entre eles e os outros e, particularmente, um local privilegiado para produzir e reproduzir a hierarquia – fluída, dinâmica, não consensual e instável – das torcidas hooligans dentro da cidade de Londres, o São Januário – assim como o seu entorno – começou a se tornar, a partir de 2005, cada vez menos o lugar da diferenciação entre os torcedores do Vasco e dos demais times do Rio de Janeiro, o que aumentou, por um lado, a rivalidade, em alguns casos violenta, com times de fora do Rio de Janeiro nas idas a São Januário, e, por outro, o papel do Maracanã na construção da diferença entre o vascaíno e o rival carioca, isto é, entre o Vasco da Gama de um lado, e Flamengo, Fluminense e Botafogo de outro.

Em resumo, tanto o *Upton Park* – para os torcedores do *West Ham United* – quanto o São Januário – para os fãs do Vasco da Gama – formam parte do sentimento de valor próprio dos seus torcedores, pois são lugares de uma construção identitária valorada positivamente. Ambos os lugares são afetivamente carregados de sentimentos identitários, de ligação entre a imagem do “eu” com uma imagem do “nós”, condensada em torno do clube de futebol para o qual se torce. A ligação emocional e moral entre os torcedores e o clube é intensa, construída e reconstruída preferencialmente através do seu estádio. A região em que está situada o estádio também é carregada de sentimentos e valores para aqueles torcedores. Enquanto os fãs do *West Ham* identificam o clube e a si mesmos com a região do *East End* londrino, os torcedores do Vasco da Gama tomam o clube e a si mesmos como símbolos da Zona Norte do Rio de Janeiro. Dada essa identificação com a região, o corte de classe também se torna presente na construção identitária: ambos se enxergam como clubes operários, uma vez que foram formados em regiões operárias de suas cidades. Além disso, adiciona-se à identidade vascaína o antirracismo e a identificação com a colônia lusitana.

## Conclusão: cidade e afeto

Para um hooligan do *West Ham*, a cidade de Londres está impregnada não apenas por racionalidade, mas também – e, por vezes, principalmente – pela confluência de sentimentos diversos. *The Den*, o estádio do *Millwall*, era um lugar odiado, considerado

depravado, por vezes temido, embora nem sempre. Era o lugar a ser conquistado a cada jogo, fazendo com que os *Millwall Bushwackers* fossem – ao menos na visão dos membros da *InterCity Firm* – forçados a se retirar. O mesmo acontecia com as ruas e bares nos arredores do estádio. Por sua vez, o *Stamford Bridge*, estádio do *Chelsea Football Club*, localizado em *Fulham*, foi sempre considerado um território onde se deve ter cautela, pois os *Chelsea Headhunters* sempre contaram com um “exército” bastante numeroso. Justamente por isso, a conquista recorrente do *The Shed* – parte das arquibancadas dos estádios onde se localizavam os *Headhunters* nos jogos em casa – pelos hooligans da *ICF* era considerada um motivo de grande glória para eles, que alegam tê-la usado como ponto de encontro durante anos (Pennant, 2003, p.174). Essas lutas tinham que ser realizadas em todos os jogos: a violência coletiva, essa “experiência de absoluta plenitude” (Buford, 2010, p.207), era considerada pelos hooligans como parte integrante do jogo de futebol – apesar de frequentemente alegarem que só estavam atrás de cerveja, futebol e diversão. Para um hooligan, ir a uma partida e não tomar parte na violência coletiva que se desenvolve ao seu redor significa pagar por algo e não consumi-lo.

O *Upton Park* (bem como seus arredores, as ruas e os bares próximos) estava, para os hooligans da *InterCity Firm*, acima de todos os outros lugares da Inglaterra e do Mundo. Na sua lista de preferências, ele e o *West Ham* estavam no topo, seguidos pelo próprio futebol e pela cerveja que consumiam, que lhes dava energia simbólica. Na lista de antipatias, o resto do mundo. Quando se tem uma visão tão forte de nós-versus-eles é de se esperar que existam apenas dois tipos ideais de elementos: os puros e/ou purificadores, cuja pureza deve ser preservada, como o *Upton Park* e tudo o mais que estiver relacionado ao *West Ham*, à *ICF* e ao *East End*; e os sujos, que estão empenhados em macular os elementos puros, e que deveriam ser sujeitados aos agentes purificadores – a própria *ICF*. O *Upton Park* é o supracumulo do lugar a ser amado em toda a cidade aos olhos de um torcedor do *West Ham*. É adorado, idolatrado como se fosse uma entidade própria, deve ser protegido porque é a casa dos torcedores, o lugar onde sua honra e sua masculinidade são construídas e postas em jogo a cada partida.

Cada jogo no *Upton Park* é um ritual em que os hooligans da *ICF* constroem sua honra e sua masculinidade, ao mesmo tempo em que demonstram o valor do bairro. Devem provar seu amor e sua

dedicação às cores do clube, apoiando o time dentro de campo, subjugando os hooligans rivais fora dele com o uso da força física necessária. A defesa do território grupal não basta. É necessário ir às demais regiões da cidade – e da Inglaterra –, provar a todos o “valor” da *InterCity Firm*, do *West Ham United* e do *East End*, conquistar, em seu nome, os territórios, as zonas morais rivais, fazendo com que os adversários recuem e partam em retirada. A violência é utilizada para pôr cada coisa em seu “devido” lugar, na visão dos seus agentes: pôr as vítimas ou os derrotados em sua posição de inferioridade e demonstrar a própria superioridade. A violência tenta exercer no mundo físico aquilo que é sentido no plano afetivo-moral. Da mesma maneira, a violência hooligan tenta expressar no meio urbano aquilo que os hooligans têm como certo na sua representação: sua própria superioridade frente aos demais. Ou seja, tenta organizar a visão dos habitantes da cidade sobre a própria cidade, seus bairros e moradores, a partir das derrotas e vitórias na violência coletiva hooligan.

Os hooligans do *West Ham* apresentam uma forma intensificada e distorcida (Spaaij, 2006) dos valores compartilhados pela comunidade mais ampla de torcedores do *West Ham*. Entretanto, não é necessário um caso tão extremo pra mostrar que, para uma quantidade muito grande de habitantes do meio urbano, a cidade está amplamente carregada de significados afetivos e/ou morais. O caso da torcida do Vasco da Gama foi utilizado em favor desse argumento. A torcida do Vasco se identifica subjetivamente com uma ampla variedade de valores afetivos – identificação com a classe operária, com a colônia portuguesa, com o combate ao racismo e com uma postura “democrática”, apesar de todas as vicissitudes nesses sentimentos identitários – que são refletidos em sua forma particular de lidar com o espaço da cidade. A relação do torcedor vascaíno com o estádio de São Januário, assim como com os clubes rivais da cidade, é estruturada e ao mesmo tempo estrutura a forma desse torcedor lidar com meio urbano: a Zona Norte da cidade fica, assim, como um lugar marcado pelos valores supracitados, enquanto a Zona Sul e seus clubes são vistos como elitistas, racistas e antidemocráticos.

Os casos dos hooligans do *West Ham United* e da torcida do Vasco da Gama são exemplos paradigmáticos para a elucidação de uma questão central para a compreensão do território urbano. Mais do que um terreno da racionalidade fragmentado em diversas zonas morais, a cidade moderna não deixa

de ser um lugar em que a afetividade pode existir e ser expressa espacialmente. Se o torcedor de futebol – hooligan ou não – é capaz de ter uma vivência afetiva no meio urbano, de identificar não apenas moral, mas também afetivamente (com amor ou ódio, respeito ou medo) diferentes lugares da cidade, então é perfeitamente possível que os demais indivíduos urbanos o façam de acordo com os grupos sociais nos quais estiverem envolvidos. O jogo afetivo na cidade não deve ser esquecido, pois ele indica a vivência afetiva das relações sociais entre os habitantes do meio urbano.

## Referências

- ANDERSON, B. *Comunidades Imaginadas – Reflexões sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo*. Lisboa: 70, 2005.
- BUFORD, B. *Entre os Vândalos*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- DURKHEIM, E. *As Formas Elementares da Vida Religiosa*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J.L. *Os Estabelecidos e os Outsiders – Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- PARK, R.E. A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano. In: VELHO, G.O. (Org.). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- PENNANT, C. *Congratulations, You Have Just Met the I.C.F*. Londres: John Blake: 2003.
- ROBSON, G. *No one likes us, we don't care: The Myth and Reality of Millwall Fandom*. Oxford: Berg, 2000.
- SIMMEL, G. A Metrópole e a Vida Mental. In: VELHO, G.O. (Org.). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SPAAIJ, R. *Understanding Football Hooliganism – A Comparison of Six Western European Football Clubs*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- YOUNG, M; WILLMOTT, P. *Family and Kinship in East London*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- WIRTH, L. O Urbanismo como Modo de Vida. In: VELHO, G.O. (Org.). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

**Eric Monné Fraga de Oliveira** é cientista social e mestrando do Programa e Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: <ericmfo@hotmail.com>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em julho de 2012.



# Urbanização brasileira e marginalidade: os olhares socioeconômico e sociocultural em contraponto

OLIVEIRA, Aline Meneguini de

## Resumo

O artigo problematiza os processos socioeconômicos que desencadearam o desordenamento espacial do país, destacando a incongruência de um processo modernizador carregado de marginalização e exclusão social, fenômenos aos quais moradores de periferia e das favelas estão sujeitos desde os primórdios da urbanização brasileira. Se antes o escravo era destituído da propriedade de terra, na contemporaneidade a camada pobre da população é desprovida de bens de consumo coletivo urbano e de moradia adequada para seu modo de vida. Sob forte estigmatização e reprovação social, esses moradores, na maioria trabalhadores formais ou informais, sofrem com a espoliação urbana. Em contraponto ao olhar socioeconômico focado na marginalização e concentração da pobreza, discute-se a ótica dos fatores culturais, a necessidade de compreender a favela e a periferia como locais repletos de socialização e reordenamento simbólico.

**Palavras-chave:** urbanização – marginalidade – periferia – favela e identidade.

## Abstract

*The article search through the literature to understand an question the socioeconomic process that triggered the disordering country's space, as well the congruence of these phenomena with the marginalization and social exclusion, which the residents of suburbs and slums suffer from the early days of Brazilian urbanization. If before the slave was deprived of land ownership, the contemporary of the poor population is devoid of urban collective consumptions and good housing suitable for their way of life. Under strong stigma and social disapproval, these residents mostly formal or informal workers suffer from urban dispossession. Opposing the socioeconomics look about marginalization and poverty concentrations, we discuss the perspective of cultural factors, the need to understand the slums and suburbs as places full of socialization and symbolic reordering, so that the resolutions of public in context are efficient for their citizens.*

**Keywords:** urbanization – marginality – suburbs – slums and identity.

## Introdução

Este artigo tem como finalidade problematizar as argumentações a respeito da urbanização brasileira a partir de dois aspectos, o socioeconômico e o sociocultural. A fim de compreender a questão da urbanização segregadora ocorrida no país, recorre-se a referências teóricas como Kowarick (1985, 1993), Maricato (1996), Milton Santos (1994), Magnani (1998), dentre outros. Além de discorrer sobre fatores socioeconômicos, busca-se esmiuçar o processo de identificação dos moradores da periferia e da favela, os quais se encontram marginalizados, espoliados, enfim, privados de cidadania. Para tanto, é importante também compreender de que forma esses fenômenos socioeconômicos afetam a formação da identidade e a realidade desses sujeitos.

A urbanização brasileira pode ser considerada reflexo do processo de expansão industrial ou da implantação do sistema capitalista na América Latina, entendido como subdesenvolvimento por ser caracterizado como capitalismo tardio ou dependente. Essa peculiaridade agrava ainda mais a marginalização, característica inerente a esse sistema socioeconômico culminando na superexploração da classe trabalhadora por meio de ínfimas remunerações, baixo custo com reprodução da força de trabalho, precárias condições de moradia etc. Em contrapartida, considerada a análise de Magnani (1998), percebe-se que apesar de a periferia ser entendida como reduto de concentração da pobreza, trata-se também de um lócus de socialização, identificação e compartilhamento de valores e regras de convivência social. Dessa forma, os cidadãos inseridos nesse contexto vivenciam a adaptação e o reordenamento simbólico. Por isso, distanciar-se desses fatores culturais pode ser um equívoco quando se busca sanar os problemas sociais da camada mais pobre da população.

## Urbanização Brasileira: a marcha desenvolvimentista em detrimento das heranças escravistas

“O cidadão é o indivíduo num lugar” (Santos, 2002, p. 123), de modo que a cidadania está relacionada com o espaço em que se vive, sendo possível considerar a cidade como o local onde as necessidades afloram, mas também o lócus de possibilidades para resolução de conflitos e carências urbanas. A cidade, entendida como território do cidadão, perpetua as seguintes questões: como vivem

os cidadãos na cidade? Quais os serviços públicos que usufruem? Qual sua condição de trabalho? Qual é a sua renda? O que necessita? Como os moradores agrupam-se e reivindicam melhorias?

Tais questionamentos estão diretamente ligados às raízes históricas da urbanização brasileira. Segundo o Censo de 2010, 84,4% da população brasileira reside no território urbano do país. Analisando especificamente o Estado de São Paulo, o grau de urbanização alcança 95,9% da população.<sup>1</sup> Mas, ainda que o Brasil apresente altos índices de urbanização, não se pode ignorar que durante séculos o país manteve-se estritamente agrário. De modo que a história do povo brasileiro está repleta de raízes rurais. Foi do campo que se originou a civilização nacional, o que explica o fato de no período colonial brasileiro a cidade ser compreendida como emanção de poder e demarcação de território em um país distante.

Ao refletir sobre a colonização e a organização territorial brasileira é preciso demarcar o cenário de exclusão social já formulado em sua incipiente urbanização, pois a sociedade colonizada surgiu por meio de um conceito discriminador entre colonizador e colonizado: “tratava-se, portanto de um território de segregação – e exploração de riquezas, é claro, para os comerciantes e espoliadores” (Sposati, 1998, p.4). A essa cultura colonizadora deve-se somar o processo de escravidão, no qual eram erradicadas as condições humanas dos negros africanos, transformados em meros instrumentos de obtenção de riqueza.

Nessa mesma perspectiva, Maricato (1996, p.33) alerta para a importância de se compreenderem as circunstâncias que propiciaram a passagem de Brasil Colônia para país independente, destacando os seguintes fenômenos: fim da escravidão, substituição dos escravos pela força de trabalho do imigrante europeu e a demanda por trabalhador livre. Tais acontecimentos, além de antecederem o processo de industrialização e a formação da classe operária, repercutiram na maneira em que foi tratada a questão fundiária no país.

Se antes da libertação dos escravos a terra era destituída de valor – tanto para os portugueses quanto para o Império Brasileiro –, sendo necessário apenas sua ocupação ou posse para adquiri-la, a partir de 1850 o cenário foi reconfigurado e

1 IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>>. Acesso em 14 fev. 2012.

o Estado passou a regular seu acesso: “a terra não tinha importância econômica sem os escravos, que, independente da terra, eram valiosos, utilizados também como objeto de penhores e hipotecas” (Maricato, 1996, p.35). Para a autora, com a libertação dos escravos a terra começou a ser negociada como mercadoria. No entanto, antes da abolição da escravatura sua distribuição era concedida pela Coroa Portuguesa que, devido à abundância de terras, realizava apenas um controle mais brando sobre seu uso e produtividade.

Com isso, nota-se que a propriedade da terra estava diretamente relacionada à mão de obra escrava. Mas, na medida em que os escravos conquistavam uma condição humanizada na sociedade, a propriedade da terra passou a ser regulada pelo Estado, fato que gerou e continua a ocasionar inúmeros conflitos. Ao refletir sobre a Lei de Terras e a abolição dos escravos, a autora também esclarece que ambas ocorreram propositadamente com apenas uma semana de prazo entre elas. A Lei estipulou que as terras devolutas seriam adquiridas mediante compra e venda, o que prejudicou e impossibilitou a aquisição de propriedades por trabalhadores livres e sem recursos, nesse caso, os escravos recém-libertos.

Mesmo diante dos referidos conflitos causados pela Lei de Terras, a urbanização tornou-se mais notável a partir do século XVIII, quando os senhores de engenho e fazendeiros passaram a residir na cidade e a frequentar suas propriedades rurais apenas em determinados momentos, como no corte e na moenda da cana. No entanto, foram necessários mais dois séculos para que a urbanização tomasse as características atuais.

A partir da segunda metade do século XIX e devido à intensificação da produção de café, o país distanciou-se da caracterização de “arquipélago”, no qual os territórios desenvolviam-se cada um por sua lógica e pelas relações de dependência com o mundo exterior. Nesse período, o estado de São Paulo tornou-se polo dinâmico de grande área mais ao sul do país. O território ganhou potencial fluidez, seja pela malha ferroviária seja pela melhoria dos portos e surgimento dos meios de comunicação (Santos, 1996).

Referenciada por Murilo Marx (1991), Maricato (1996) aponta nesse mesmo período o surgimento da necessidade de maior precisão nos loteamentos, distinção do que seria o chão público e o privado, alinhamento de fachadas e nivelamento das vias. O lote comercializado passou a ser de formato qua-

drangular e ortogonal, critérios que orientaram a produção do espaço urbano:

É com o início da República que se afirma o urbanismo modernista segregador. As cidades brasileiras mais importantes, em especial o Rio de Janeiro, passam por grandes transformações que procurarão adaptá-las aos novos tempos, isto é, às novas necessidades econômicas ligadas à administração e exportação dos produtos agrícolas, em especial o café, e o combate às epidemias por meio de saneamento. Um cenário que não é determinado apenas pela eficácia econômica e sanitária acompanhada as mudanças. Busca-se adequar as cidades à fachada progressista e modernizante que a República requeria e sepultar a simbologia do passado escravista (Maricato, 1996, p.38).

As epidemias e a densidade habitacional, somadas à falta de saneamento básico, serviram como principal argumento para realizar, nesse período, a limpeza social. Negros, pedintes e desempregados de modo geral foram expulsos dos locais urbanos centrais, restando-lhes as periferias urbanas, morros e várzeas – territórios ainda não especulados pelo mercado imobiliário –, o que tornava claro o caráter segregador da cidade durante a República.

A partir desse período, a industrialização é incrementada e prevalece principalmente no polo dinâmico. Entendido de forma mais ampla, esse processo trata da integração social, criação de mercado nacional e expansão de consumo – aspectos que configuraram uma nova base econômica impulsionada pelo próprio poder público. Conforme Santos (1996, p.29), entre os anos de 1940 e 1980 ocorreu uma verdadeira inversão do local de residência da população brasileira. Comparando-se com a década de 1940, na qual a taxa de urbanização era de 26,35%, o ano de 1980 alcançou o índice não imaginado de 68,86%. Em 40 anos, a população brasileira triplicou, e a urbana multiplicou-se sete vezes e meia. Entre 1970 e 1980, incorporaram-se mais de 30 milhões de habitantes ao cenário urbano.

Do término da Segunda Grande Guerra Mundial até o final dos anos 1960, o processo de integração do território nacional viabilizou-se, e as estradas de ferro foram interligadas colocando em contato as regiões polares do país. Soma-se também um ousado programa de investimentos em infraestrutura, que objetivava a substituição de importações para formação de um mercado interno. Ainda de acordo com Santos (1996), tais investimentos permitiram um grande avanço na economia nacional.

Complementando tal ótica de análise, Maricato

(1996) assinala que entre 1940 e 1980 o PIB brasileiro crescia 7% ao ano e índices como mortalidade e natalidade apresentavam quedas significativas. No entanto, mesmo com estatísticas favoráveis, a desigualdade aprofundava-se e se acentuava entre os moradores das zonas urbanas. A respeito dessa incoerência entre índices demográficos e acentuada desigualdade:

A dinâmica de produção dos espaços urbanos, ao gerar uma melhoria, cria simultaneamente e constantemente milhares de desalojados e desapropriados que cedem seus locais de moradia para grupos de renda que podem pagar o preço de um progresso que se opera através de uma enorme especulação imobiliária. Tal trama urbana só pode levar à fixação das camadas pobres em zonas desprovidas de serviços públicos, até o dia em que, com o crescimento da metrópole, também desses locais tenderão a ser expulsos se porventura sua iniciativa política ainda continuar bloqueada (Kowarick, 1985, p.85).

Infere-se que na medida em que a industrialização intensificava-se no país, ampliavam-se também as migrações internas, nas quais contingentes populacionais eram atraídos por melhores condições de vida nos centros urbanos. Porém, com a especulação imobiliária, essa população passou a apropriar-se dos locais periféricos e decadentes das metrópoles, originando os bairros de periferia.

A respeito da intensificação do processo industrial, o golpe de Estado realizado pelos militares em 1964 foi marcado como a grande alavanca do rápido desenvolvimento nacional, pois criou condições para que o país se integrasse ao movimento de internacionalização. Assim, a economia desenvolveu-se tanto para atender um mercado interno em expansão, quanto para satisfazer as demandas do exterior. Além de produtos industrializados, aqueles agrícolas não tradicionais como a soja e os cítricos foram exportados graças à modernização no campo, o que multiplicou a produtividade. Produtos tradicionais como café, algodão, cacau, trigo, hortaliças, dentre outros também foram atingidos pela mecanização agrícola. Assim, “a população aumentada, a classe média ampliada, a sedução dos pobres por um consumo diversificado e ajudado por sistemas extensivos de crédito servem como impulsão à expansão industrial” (Santos, 1996, p.36).

Esse período desenvolvimentista fez com que a classe média e os pobres fossem redistribuídos pelo espaço urbano e, com isso, as cidades grandes, capazes de acolher a camada mais empobrecida da po-

pulação, possuíam maior poder de atração. São Paulo, a mais rica do país, recebeu entre 1970 e 1980 17,37% do total de migrantes do país, o dobro dos que optaram pelo Rio de Janeiro (Santos, 1996).

Se nos primórdios da urbanização as cidades eram consideradas *habitat* dos notáveis (o padre, o juiz, o telegrafista, os fazendeiros, dentre outros), com o ímpeto do desenvolvimento, elas passaram a ser dotadas de características econômicas, nas quais o capital de giro, a disponibilidade de mão de obra diversificada, os bancários, os comerciantes e outras figuras representativas reconfiguraram seu espaço urbano, que passou a estar diretamente relacionado ao processo de produção industrial e de indústrias agrícolas não urbanas.

A partir da exposição desse recorte histórico, nota-se que a herança de três séculos e meio fundados na exploração dos recursos naturais com o trabalho direto do homem cedeu espaço, a partir da marcha de produção, à implantação do meio técnico, da tecnologia mecanizada, o que alterou de forma definitiva o espaço do cidadão, modificando tanto seu modo de vida como o uso do território.

## **Expansão industrial e marginalidade: processos inerentes ao capitalismo dependente da América Latina**

Inerente ao processo de desenvolvimento do país se situa a expansão das desigualdades sociais e a marginalização nas zonas urbanas, fenômenos que transformaram as cidades em lócus da acumulação capitalista. Porém, na mesma medida, tornaram-se aglomerados densos de espoliação urbana, de modo que “o desenvolvimento urbano desigual em vez de eliminar a herança do atraso, reproduziu-a e deu-lhe novas confirmações” (Maricato, 1996, p.31).

Baseada nas argumentações de Fernandes (1977), Maricato (1996) desenvolveu um pensamento que revela uma modernização nacional com resquícios do arcaico, sendo essa uma característica do capitalismo periférico e dependente, no qual a modernização foi processada de forma segmentada de acordo com o ritmo da fusão entre o “antigo” e o “moderno”. Dessa forma, o capitalismo latino-americano, quando comparado aos de países centrais, revela uma trilha histórica distinta marcada por fenômenos enraizados na marginalidade.

A intensificação do processo industrial nos países da América Latina culminou com a liberação de

parte da força de trabalho de produção “tradicional”. Mas essa parcela de trabalhadores não conseguiu ser assalariada e, por isso, buscou novas relações de produção, muitas vezes, arcaicas e no setor terciário. Assim, tornaram-se autônomos, prestadores de serviços, empregados domésticos, desempregados, trabalhadores informais, dentre outras categorias que formaram o cenário urbano de trabalho latino-americano. Segundo Kowarick (1985), compreender a fusão entre o arcaico e o moderno como “mundos” distintos dentro do capitalismo é um equívoco, pois a manutenção dessas formas tradicionais e a criação de outras estão integradas no modo de produção que, mesmo nitidamente capitalista em seu processo de acumulação, integra as novas formas, articula-as e delas se alimenta. Portanto, a lógica capitalista além de gerar e manter estilos tradicionais não capitalistas na divisão social do trabalho integra-as no processo de acumulação.

Tal integração não significa que a marginalidade seja solucionada, pelo contrário, desnuda os países desenvolvidos pelo fato de eles possuírem o capitalismo vinculado a ela. Mas a realidade latino-americana acarreta um fator que agrava ainda mais a marginalidade:

Ao analisar as sociedades latino-americanas, avança no sentido de *categorizar* novos processos que geram marginalidade decorrentes do fato de o sistema, além de ser capitalista, ser também *dependente*. Em outras palavras, a marginalidade teria uma significação particular nas formações sociais do continente na medida em que estas são marcadas por uma situação de dependência (Kowarick, 1985, p. 61).

Compreende-se então que a dependência a partir de sua vertente estrutural é inerente à dinâmica entre dominante e dominado. Nessa perspectiva, dominado é atribuído à característica de receptor, e com isso, os sistemas político e econômico encontram-se vinculados tanto no plano interno quanto no externo. O conceito de dependência aproxima-se do sentido de subdesenvolvido, não cabendo aqui abordar as diversas linhas teóricas sobre as relações de dependência entre países centrais e latino-americanos. O que se observa na industrialização incipiente como relação de dependência é a exportação de matérias-primas e produtos agrícolas e a intensa importação de produtos industrializados, os quais revelam um processo comercial controlado pelos interesses dos países dominantes (centrais), os quais ditavam limites à industrialização (Kowarick, 1985).

Além de excludente, a dependência dos países latino-americanos é capaz de articular e manter relações de trabalho “arcaicas” entrosadas no acúmulo de capital. Essa exclusão revela um cenário no qual a industrialização encontra-se em nível poupador de mão de obra, gerando uma quantidade pequena de empregos assalariados. Daí o interesse em preservar e criar formas não “capitalistas” de obtenção de riqueza, e assim “conferir ao capital estrangeiro a responsabilidade única no processo de marginalização social parece abusivo” (Kowarick, 1985, p.75). Seria mais pertinente afirmar, segundo o autor, que a configuração histórica dos países latino-americanos instiga as desigualdades e as contradições oriundas do próprio sistema econômico.

A marginalidade traçada por esse autor condiz com o processo de inserção no sistema produtivo, porém, tal escolha exclui outros critérios possíveis de serem analisados, como a baixa remuneração e as precárias condições de consumo, sejam elas materiais ou culturais. Em síntese, pode-se inferir que o sistema produtivo define as classes sociais na medida em que, para acumular capital, explora-se a força de trabalho por meio da mais valia<sup>2</sup> viável para tal feito, de modo que o excedente disponível é incorporado. Assim os sujeitos podem ser classificados como trabalhadores não marginais (assalariados) e marginais (não assalariados) por suas relações de trabalho não serem categorizadas como plenamente capitalistas.

Compartilhando essas convicções, Maricato (1996) explicita que o crescimento econômico nacional mostra-se profundamente concentrador de poder, riqueza e terra. Diferentemente da exclusão que ocorre nos países centrais, no Brasil o “fordismo periférico” desenvolveu-se com a exclusão social, em suma, como “modernização com exclusão”. E ainda acrescenta que “a industrialização com baixos salários é predatória com a força de trabalho, incidindo em altas rotatividades, ausência de treinamento e más condições de trabalho” (Maricato, 1996, p.39). De um lado o trabalhador não marginal era superexplorado e, de outro, o marginal vinculado à tecnologia rudimentar ou a unidades produtivas autônomas, mesmo não assalariados, cuja renda não poderia ser considerada inferior ao assalariado.

2 Entendida como expropriação do trabalho, obtenção de lucro por meio da mão de obra. Para uma compreensão mais detalhada, ver: MARX, K. *O capital*. Coleção Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

Observa-se, portanto, que no cerne do capitalismo dependente está a criação de uma parcela excedente da força de trabalho disponível e esta, por não ser necessária ao sistema produtivo, torna-se dispensável à expansão industrial. Por ser abundante, não se trata de um excedente de “reserva”, o que culmina na marginalidade social. Enquanto o processo capitalista explora de forma excessiva a força de trabalho proletária e repassa diminutos aumentos salariais, ele se revigora e é incrementado pela mais valia concentradora que não é vinculada à quantidade de mão de obra, e sim à qualidade da evolução tecnológica.

## **O homem marginal em meio à urbanização segregadora**

Adaptando-se ao novo cenário econômico, o contingente supérfluo para o desenvolvimento industrial reinventou sua existência e transfigurou as formas de trabalho para o próprio sustento. Consequentemente, o sujeito pertencente ao grupo “marginal” foi excluído dos benefícios inerentes à sociedade urbana. Diante desse embate, Kowarick (1985, p.26), referenciado por Park (1948 p.13-26), busca compreender a personalidade e os conflitos vivenciados pelo “homem marginal”. Ele é conceituado como o sujeito que coexiste em dois “mundos”, duas culturas e também em grupos, classes sociais, seitas religiosas e comunidades e, por isso, está sob pressão por um reajuste constante e deslocação social. Caso não esteja reajustado ao novo grupo, esse homem, já em conflito com o grupo ao qual pertencia, encontra-se à margem de ambos e não pode ser considerado integrado a nenhum deles. Tal fato ocorre também com a modernização capitalista, pois o intenso ritmo de transformação social acirra a competição econômica e a pluralidade de valores e códigos. Por possuir cunho psicológico, a teoria do “homem marginal” pouco contribui para resultados mais concretos, mas permite inferir que “trata-se da integração de ‘minorias’ ou de ‘subordinados’ que têm como ponto de referência os grupos de maior prestígio e poder” (Kowarick, 1985, p.28-29).

A marginalização afeta a consciência dos sujeitos, incentivando o inconformismo de determinados integrantes de certos grupos: “em última análise, marginais seriam aqueles que se sentem excluídos, independentemente de sua posição social e da dimensão dos entraves que estão sujeitos” (Kowarick, 1985, p.30). Nesse sentido, infere-se

que, paralelamente ao processo de desenvolvimento industrial, transcorreu na mesma medida a urbanização brasileira, ambos com a pesada carga da marginalidade e da exclusão social. Desse modo, o indivíduo atraído para as cidades por melhores condições de vida era rechaçado dos segmentos industriais e dos centros urbanos. Dessa mesma perspectiva analítica, “a evolução dos acontecimentos mostrou que, ao lado de intenso crescimento econômico, o processo de urbanização com crescimento da desigualdade resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza” (Maricato, 1996, p.55).

O acúmulo de capital não fica imune nessa reflexão, pois a condição de vida do indivíduo está diretamente relacionada à dinâmica das relações de trabalho e ao acesso aos benefícios referentes à expansão urbana. A expansão urbana desordenada pode ser considerada, portanto, o reflexo de um desenvolvimento caótico. Alijadas dos centros urbanos, seja pelos baixos salários ou pela ocupação não completamente capitalista, a parcela da população à margem da marcha desenvolvimentista passa a ocupar zonas periféricas, e o pobre, em meio a intensas transfigurações sociais e econômicas, forja um espaço para reproduzir sua força de trabalho. A respeito dos inúmeros entraves nos ambientes periféricos:

Morar na periferia é se condenar duas vezes à pobreza. À pobreza gerada pelo modelo econômico, segmentador do mercado de trabalho e das classes sociais, superpõe-se a pobreza gerada pelo modelo territorial. Este, afinal, determina quem deve ser mais ou menos pobre somente por morar neste ou naquele lugar. Onde os bens sociais existem apenas na forma mercantil, reduz-se o número dos que potencialmente lhes têm acesso, os quais se tornam ainda mais pobres por terem de pagar o que, em condições democráticas normais, teria de lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público (Santos, 2002, p.115).

Nesse sentido, ao habitar zonas periféricas, a população excedente dos sistemas produtivos industriais também proporciona infraestrutura de custos compensadores para o capital. Isso acarreta a redução de gastos com a reprodução da força de trabalho, considerando que o morador da zona urbana possui um custo urbano referente à utilização de serviços públicos, moradia, transporte, entre outros. De outro lado, ao exercer uma atividade autônoma como confecção de roupas, reparos domésticos, comercialização de alimentos, a classe

marginal passa a se reproduzir com níveis mínimos de subsistência, fazendo com que o capital remunere-os a preços ínfimos, exacerbando assim os níveis de acumulação (Kowarick, 1985).

Concomitante à pauperização absoluta ou relativa da classe trabalhadora, seja ela marginal ou não marginal, encontra-se o problema habitacional. A “desordem” urbana desenfreada avança nas cidades de modo segregador, assim como a industrialização. Tanto o trabalhador terciário informal quanto o assalariado são remetidos à busca de uma moradia com custo viável às suas respectivas rendas, porém, como o mercado imobiliário especulativo não permite o acesso às áreas legalizadas devido à baixa remuneração de ambos, a produção ilegal torna-se a única alternativa: “a desordem dos assentamentos populares urbanos tem uma ordem necessária, justificada pela própria razão de ser do modo de acumulação e sua reprodução ampliada do capital” (Gohn, 1985, p. 69).

Torna-se claro que a periferia é o destino dos pobres, da parcela da população à margem da sociedade desintegrada dos avanços econômicos, sendo que, mediante ao sistema de incongruências, eles encontram na ilegalidade a alternativa para sobreviver. E a ilegalidade é o eixo que complementa a reflexão sobre marginalização, exclusão e segregação. Nessa seara de compreensão é pertinente refletir a respeito do papel do Estado, que, diante da ocupação ilegal, mostra-se tolerante, no entanto, segundo Maricato (1996), está longe de ser um aparato respeitador das carências habitacionais e dos direitos humanos.

Para comprovar tal postura basta observar a escassez de serviços públicos e obras de infraestrutura urbana nas zonas periféricas. Infere-se, portanto, que a tolerância estatal é determinada pela especulação imobiliária e, a partir do momento que a área ocupada ilegalmente passa a interessar ao mercado, o Estado não mais ignora e tolera as ocupações. Um caso interessante ocorrido recentemente é a desocupação e a reintegração de posse do “bairro periférico” Pinheirinho,<sup>3</sup> em São José dos Campos, onde

o governo do Estado de São Paulo agiu conforme tais apontamentos.

O direito à cidade para todos passa pela problemática da urbanização desordenada e condição à moradia legal. Mesmo que a ilegalidade em muitos casos seja tolerada, seu reconhecimento é raro, pois “é evidente que estamos diante de um conflito generalizado que exigirá alguma resolução institucional à proporção das relações democráticas se ampliem e com elas a universalização dos direitos como reza a Constituição” (Maricato, 1996, p. 70).

Se em séculos passados o acesso à terra preteriu os escravos, na contemporaneidade a questão da terra continua a ser alimento de desigualdades entre classes sociais. Para Kowarick (1985, 1993), as ocorrências contraditórias realizadas pelos detentores dos modos de produção geram a espoliação urbana, que pode ser compreendida como a somatória das extorsões que se engendram por meio da deficiência ou precariedade de serviços de consumo coletivos socialmente necessários para vida urbana. Nesse sentido, a autoconstrução em áreas regulares ou irregulares torna-se a única saída do homem marginal. Além de pagar altos preços pela carência de equipamentos urbanos, este precisa custear a construção da casa própria, o que muitas vezes acarreta endividamento devido à deterioração de sua remuneração, restando apenas a alternativa do prolongamento da sua já extensa jornada de trabalho. Despender muitas horas para se locomover até o trabalho e confeccionar sua moradia têm como consequência o desgaste ao qual precisa submeter-se o homem marginal para que lhe seja garantido um direito essencial à sua existência (Kowarick, 1993).

Em suma, a periferia é a fórmula encontrada pelas classes dominantes de reproduzir a força de trabalho com mínimos gastos possíveis e, por consequência, o resultado é uma urbanização desenfreada e desordenada. Para Santos (2002, p. 105-106), ao invés de ser instrumento de igualdade individual e de fortalecimento da cidadania, o território perpassa a história e se mantém em seu papel perverso alojando e criando desigualdades sociais. Porém, em meio ao mundo de antagonismos e cercas imaginárias, a periferia não é a única forma de produção e ocupação de território na teia urbana. Espaços longínquos podem ser trocados facilmente por encostas de morros próximos ao centro urbano, o que resulta em contrastes entre cenários opostos e, dessa forma, a pobreza escancara-se e passa a ser vizinha da concentração de riqueza.

3 A reintegração de posse do bairro Pinheirinho em São José dos Campos (SP) foi realizada em janeiro de 2012, e a retirada das famílias foi intensamente divulgada na mídia devido às violações aos direitos humanos dos moradores. Mais informações podem ser consultadas: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,pinheirinho-opoe-sao-paulo-a-dilma-e-ao-planalto,828173,0.htm>>. Acesso em 24 fev. 2012.

## **Favela: a cidadania emperrada diante da exclusão e pobreza**

A favela é facilmente descrita e representada como lócus da marginalidade e carrega sob sua estrutura forte conotação negativa imposta pela sociedade, que a produziu em razão da industrialização modernizadora. A favela pode ser identificada como uma “ocupação ilegal, situada nas encostas de um morro ou localizada em bairro relativamente central, com moradias precárias, sem infra-estrutura e serviços urbanos” (Valladares e Preteceille, 2000, p.461). Seu morador, o favelado, é simbolizado pelo migrante pobre e semianalfabeto incapaz de integrar-se ao mercado de trabalho formal. Sob essas concepções, ela passou a ser compreendida, tanto no meio acadêmico como na mídia, como equivalente à pobreza.

A ocupação por meio da autoconstrução é característica típica desses conglomerados, geralmente reconhecidos como casas construídas sem recuo em relação às ruas, uma colada na outra, estreitas e sempre dispostas a ganhar mais uma laje; intensa aglomeração face às vias centrais de circulação; quando construídas nas encostas dos morros, apresentam escadas, passagens apertadas e becos, além de inúmeras ligações elétricas no mesmo poste, muitos tubos de PVC nos cantos das passagens e fachadas inacabadas contrastando com os interiores acabados (Gomes, 2003). O ambiente descrito é o meio de sobrevivência desse estrato da população trabalhadora na cidade, de modo que a favela significa uma economia nos gastos com habitação, pois o custo para construir ou alugar um barraco é inferior à moradia na periferia. Outra vantagem da favelização é a economia com transporte, já que elas tendem a se localizar próximas aos centros de empregos.

Em síntese, a favela resulta na diminuição de despesas de moradia, do tempo e do custo de locomoção. Tais vantagens podem ser consideradas ínfimas, quando se leva em conta a precariedade a qual está exposta essa parcela da população, e é temeroso considerar o morador da favela como cidadão urbano, sentido a partir do qual se amplia a problematização:

Pobre dentre os pobres, esse estrato da população trabalhadora só pode encontrar na favela a solução para subsistir na cidade. Fruto de uma en-

grenagem econômica e política que deprime os salários, diminuindo, por conseguinte, os níveis de consumo, dos quais a moradia é um componente essencial, torna-se favelado todo indivíduo ou família que não pode pagar o jogo especulativo do mercado imobiliário (Kowarick, 1993, p.88).

Ao descrever os favelados como “pobre entre os pobres”, Kowarick direciona a problemática para o campo da pobreza e da exclusão social. Sob o mesmo prisma de análise, “a pobreza não é um dado marginal, mas estrutural” (Maricato, 1996, p.104), pois é inerente à modernização capitalista recorrente desde os primeiros ímpetos industriais. Sendo assim, os pobres identificados como marginais deveriam ser compreendidos como sujeitos “trabalhadores expropriados dos frutos do desenvolvimento econômico e do bem-estar social” (Levinas, 2002, p.44). E, por consequência, a pobreza, como retrato implícito da desigualdade e expressão da contínua segregação territorial em contraste com os benefícios coletivos da concentração de riqueza.

Nessa mesma ótica, a autora vai além da sua afirmação de que a pobreza é retrato da desigualdade e acredita que “exclusão e pobreza são fenômenos quase indissociáveis ou que, pelo menos, tendem a se reforçar mutuamente” (Levinas, 2002, p.47). Assim, a pobreza é caracterizada como fato eminentemente urbano, pois sua reprodução é mediada pela reprodução do modo de vida urbano por meio do dinamismo do mercado de trabalho, pelos mecanismos de proteção social e do pacto de coesão social, os quais estruturam o conjunto de relações entre Estado, mercado e sociedade.

A pobreza pode ser avaliada por critérios objetivos como falta de renda, de moradia e de capital humano. Já a exclusão é avaliada por aspectos subjetivos promotores de sentimentos de rejeição, perda de identidade, desvinculação de laços comunitários e sociais, tendo como consequência uma rede de sociabilidade com quebras de reciprocidade e solidariedade. Nesse contexto, “a exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa esco-

laridade, sobretudo, a ausência da cidadania” (Maricato, 1996, p.57).

Em suma, percebe-se a distinção na concepção de pobreza e exclusão, e mesmo que se crie um paralelo conceitual entre ambas, a exclusão trata de uma questão mais abrangente por se referir ao empobrecimento não de bens de consumo, mas de relações sociais, falta e ruptura de vínculos que definem o lugar e a identidade do indivíduo. Diferentemente, a pobreza é estimada por um quadro de carências que cresce conforme os níveis de desenvolvimento econômico, ao passo que a exclusão torna-se mais grave porque está relacionada à perda de identidade, ao não pertencimento e à perda de valor intrínseco.

Desse ponto de vista, Sposati (1998), além de compreender a exclusão como negação da cidadania, acredita que o conceito de exclusão atualmente confronta-se diretamente com a concepção de universalidade juntamente com os direitos sociais e de cidadania. Para a autora, pobreza e exclusão possuem uma distinção, a primeira, por conter elementos culturais e éticos, refere-se à estigmatização e à discriminação, já a segunda é definida por uma situação absoluta ou relativa. Portanto, não são concepções sinônimas, pois a noção de exclusão vai além da capacidade de aquisição relacionada à pobreza, remete-se às condições comportamentais e atitudinais que não estão relacionadas somente a não retenção de bens.

É inegável que o padrão de moradia reflete todo o processo de exclusão social e discriminação presente na sociedade brasileira. E o fato de o indivíduo ser identificado como favelado diante da sociedade desqualifica-o e representa nele certa vulnerabilidade, que o atinge não somente enquanto morador, mas como cidadão em suas mais distintas facetas. Nesse sentido, estudos nas periferias e favelas da metrópole de São Paulo incidam que “face a essa contingência, o favelado tende a perceber-se no cenário urbano de São Paulo como uma pessoa sem direitos e sem formas de organização para obtê-los” (Kowarick, 1993, p.92). Esse autor aponta que a favela recebe de todos os outros moradores da cidade um estigma extremamen-

te forte, formador de uma representação que condensa os males de uma pobreza excessiva. Ela é observada pela cidade como uma realidade doentia, uma praga, uma calamidade pública que destoa dos outros ambientes urbanos.

Sob essa perspectiva, “a redemocratização não estará completa enquanto todos não sejam considerados igualmente cidadãos, seja qual for o lugar em que se encontrem” (Santos, 2002, p.121). Para que a ampliação da cidadania ocorra, são necessárias profundas transformações no mercado, no acesso à propriedade da terra, na produção do espaço e nas relações entre Estado e sociedade. Além de garantir os direitos contidos no texto da lei e a prática dos direitos fundamentais, é preciso promover a cidadania por meio de mudanças estruturais e estratégicas, a começar pela participação e reconhecimento das classes marginalizadas no âmbito dos centros de decisões a fim de que seus direitos fundamentais sejam exercidos. No entanto, para que tal inserção ocorra, os sujeitos residentes na periferia ou na favela precisam vencer uma luta diária contra o estigma e os conflitos de identidade que os perseguem e lhe são atribuídos pela sociedade.

## **A periferia e a favela sob o olhar sociocultural**

As palavras favela e periferia, assim como favelado e periférico, carregam juízo de valor destinado à valoração negativa, desordenada, suja e não polida. Associa-se também ao favelado à má conduta, delinquência e pobreza. Portanto, a sociedade frequentemente atribui pré-julgamentos, que culminam na estigmatização, discriminação e exclusão social desses moradores. O olhar homogêneo é lançado não apenas para a generalização da pobreza, mas para o reconhecimento dos indivíduos pertencentes às áreas empobrecidas. Nesse sentido, atenta-se para construção do imaginário dos cidadãos mais privilegiados, através do qual a presença da favela ou da periferia choca e intimida: “alarma a consciência tranquila, que adivinha no amontoado de barracos um foco de delinquência, promiscuidade e vadiagem” (Kowarick, 1993, p.161).

Em meio à violência, tráfico de drogas, vadiagem, promiscuidade e demais fatores também descobertos em qualquer bairro popular da teia urbana, encon-

tra-se tanto na favela quanto na periferia, de forma prioritária, a classe trabalhadora. Esta, mesmo reproduzindo a força de trabalho da maneira em que lhe é possível, sofre fortes discriminações e exclusões que comprometem a formação de sua identidade. No entanto, o olhar da sociedade para a favela e a periferia condiz com a visão que seus moradores possuem do lugar onde vivem e de quem são.

Tanto para Hall (2006) quanto para Bauman (2003), a identidade está sempre em um processo sem fim, incompleto, em construção e sendo formado. Ou seja, “a identidade surge não tanto da plenitude da identidade que já está dentro de nós como indivíduos, mas de uma falta de inteireza que é ‘preenchida’ a partir de nosso exterior, pelas formas através das quais nós imaginamos ser vistos por outros” (Hall, 2006, p.10). O sujeito pós-moderno pode estar em contínuo processo de formação de identidade, que é deslocada e fragmentada. Mas, para que ele consiga reconhecer-se como um ser autônomo, identifica-se com instâncias mais amplas como membro de uma sociedade, grupo, classe, nação ou algo que ele possa reconhecer como pertencente, ou seja, para que se sinta instintivamente acolhido (Scruton, 1986 *Apud* HALL, 2006, p.13).

Diante dessas circunstâncias fluidas, a identificação com uma “comunidade” ainda é necessária, pois o olhar do outro ainda interessa e preocupa. Nesse sentido, a identificação comunitária possui a função de confirmar a propriedade de escolha emprestando parte de sua gravidade à identidade a que confere e, com isso, fornece a “aprovação social”.

Cabe nesse momento ressaltar que os extremos entre ricos e pobres – seja na modernidade industrial ou na pós-modernidade global e fluida – continuam assolando a sociedade, “o abismo entre os ricos e os pobres, e entre os mais ricos e os mais pobres se amplia ano a ano tanto entre as sociedades como dentro delas, em escala global e dentro de cada Estado” (Bauman, 2003, p.80). O abismo social continua perpetuando desigualdades, agora em meio ao consumismo impiedoso que arremata o sujeito pobre a uma extrema carência de bens e reconhecimento, e o sufoca de estigmatizações.

Sob o olhar da classe dominante, a periferia e a favela são consideradas lócus de concentração da pobreza, exclusão, delinquência e outros aspectos negativos. No entanto, o que é a favela, o que é a periferia no olhar do seu morador? Compartilhando desse mesmo questionamento, o pesquisador Burgos (2009) acredita que, na visão do favelado, as favelas assumem o lugar de acolhimento, soli-

dariedade, resistência e preservação cultural. Se na sociedade em geral os favelados não se encontram acolhidos devido aos fortes estigmas, na favela seus habitantes sentem-se pertencentes ao lugar e se identificam com os outros moradores.

Se a favela carioca e seus processos de representação social são objetos de estudo para Burgos (2009), a periferia paulistana sob o olhar distinto das supostas crescentes exclusão e marginalização é o objeto empírico pesquisado por Magnani (1998), que a entende como uma realidade construída por moradores de diversas origens (migrantes), resultado de adaptação e transformação de modos de vida com a rotina exigente do trabalho. Para esse autor, nos bairros periféricos é possível identificar nos cotidianos familiares resquícios de cultura nordestina, mineira e de outras regiões que, ao se misturar aos equipamentos urbanos, constroem nova identidade, novos laços de parentesco e vizinhança. Nesse processo fica claro o enfrentamento entre o velho e o novo, cultura rural e sociedade urbana industrial. Em meio às diversas transformações e ressignificações, hábitos permanecem, alguns se modificam e outros se extinguem, implicando no reordenamento do estoque simbólico dos moradores de bairros periféricos. Diante dessa reordenação de modos de vida, é possível analisar o cotidiano desses moradores sob outro foco:

Apesar do interesse despertado ultimamente pelas condições de vida das populações dos bairros periféricos, suas associações e movimentos reivindicativos, existe, entretanto, toda uma realidade que faz parte do cotidiano dessas populações, mas que normalmente escapa às atenções e foge do interesse político imediato: é o bar da esquina, são os clubes de futebol de várzea, as “casas do norte”, os bailes populares (forrós, rodas de samba, *funk*, *soul*), grupos de mutirão, danças de devoção ligadas ao catolicismo rural, rituais de umbanda e candomblé, curandeiros e benzedeiras, sistemas de excursões populares, duplas sertanejas, circos, etc. (Magnani, 1998, p.25).

Já que o crescimento das cidades implicou o crescimento do processo migratório, através do qual os migrantes concentraram-se em zonas periféricas, compreender a periferia significa entender a latente necessidade de reordenamento simbólico sentida pelos migrantes em sua “nova” realidade. Mais que um deslocamento geográfico, econômico ou urbanístico, tal processo culminou em mudanças profundas em seu modo de vida, na forma que

satisfaz suas necessidades e no surgimento de novas sociabilidades. Pode-se inferir, à luz de Stuart Hall (2006), que se trata de um deslocamento do processo de identificação que faz com que o sujeito pobre e migrante reinvente-se, descarte e descubra novos “fragmentos identitários”, e assim forme uma nova identidade. Nesse sentido:

Urge na grande cidade, reconstruir uma nova identidade, reconstruir laços de parentesco e vizinhança, acostumar-se aos equipamentos urbanos. Nesse processo, junta-se o velho ao novo, tradições rurais com valores próprios da sociedade industrial; algumas coisas permanecem, muitas se transformam, outras ainda desaparecem.(...) Mais relevante que lamentar a perda de uma suposta autenticidade, no entanto, é tentar analisar as crenças, costumes, festas, valores e formas de entretenimento na forma em que se apresentam hoje, pois a cultura, mais que uma soma de produtos, é o processo de uma constante recriação, num espaço socialmente determinado (Magnani, 1998, p.25-26).

A trama social desenvolvida pelos moradores da periferia constitui um universo simbólico longe de ser único e sólido, pelo contrário, encontra-se fragmentado de normas, regras e valores; da coexistência de tradições, crenças religiosas e valores oriundos da sociedade industrial. Diferentemente do que ocorre nos bairros urbanos de classe média, nos quais as relações sociais priorizam relações de trabalho e não de vizinhança, nos bairros periféricos a teia de relações combina laços de parentesco, vizinhança e procedência. Já que esses moradores estão sujeitos à alta rotatividade do mercado de trabalho e convivem num ambiente imerso de precariedades, eles tendem a construir vínculos e laços afetivos mais densos. Em vista disso, “é principalmente o lugar de moradia que concentra as pessoas, permitindo o estabelecimento de relações mais personalizadas e duradouras que constituem a base da particular identidade produzida no pedaço” (Magnani, 1998, p.116). O “pedaço” é explicitado como território intermediário entre o privado (a casa) e o público, ambiente que desenvolve a sociabilidade básica.

Assim como as favelas estudadas por Burgos (2009), Valladares e Preteceille (2000) e outros autores, as periferias pesquisadas por Magnani (1998) não são configuradas por uma realidade homogênea. Pelo contrário, encontram-se repartidas social e territorialmente por meio de regras, acontecimentos, vínculos e eventos. Por conta desses aspectos,

tornam-se lócus denso de significação levando-se em consideração que são construídos por relações.

Para a sociedade ampla, aquela além da soleira das casas, os favelados e os moradores das zonas periféricas são identificados com base em fortes estigmas e discriminações como a cultura da violência e a concentração de pobreza. Mas entre os próprios moradores, devido ao campo de mediações constituído de regras, normas e valores condizentes a auto-organização, as pessoas são diferenciadas e identificadas de maneira peculiarmente diferente da identificação produzida pela interpelação da sociedade como um todo. Portanto, a favela e a periferia, além de serem apenas o habitat da concentração da marginalidade e da exclusão, propiciam o surgimento de associações e movimentos sociais reivindicatórios.

Desconhecer ou ignorar essa significação e tal sociabilidade, ou interpretá-las como se não tivessem importância e fossem comprometedoras da eficiência da ação política é analisá-las por meio de uma lente superficial e distorcida. A compreensão de fatores culturais levaria a sociedade e os representantes políticos a avaliarem de forma mais aprofundada e coerente as reivindicações por melhores condições de vida oriundas de diversos movimentos sociais. Pela análise dos fatores culturais torna-se possível compreender a densidade relacional, as fragmentações e os deslocamentos no processo de identificação. As novas formas de lazer como o bar, o baile funk, a dupla sertaneja, a sinuca, dentre outros, revelam um cenário fértil de apropriações, de novas necessidades, confrontando o tradicional com o moderno e o rural ao urbano.

Em constante adaptação e ressignificação de sua própria forma de vida, esses sujeitos descartaram e recriaram muitas partes de sua identidade, de acordo com o lugar onde passaram a viver. É fato que o progresso industrial alimentou-se do acúmulo de capital de uma parcela da população excluída dos benefícios do desenvolvimento, mas nem por isso esses indivíduos sobreviveram de forma amorfa, alienada e sem possibilidade de participação. Pelo olhar dos fatores culturais apresentados nos estudos dos teóricos referenciados, é possível vislumbrar que em meio à sociabilidade desses locais os indivíduos que não recebiam o reconhecimento merecido pela sociedade de forma ampla olhavam-se de modo distinto, longe da estigmatização generalista. E assim os sentimentos de solidariedade e de pertencimento tornaram-se instrumentos na formação de suas identidades.

## Considerações Finais

Ao compreender o cidadão como o homem num lugar é importante entender os processos socioeconômicos que acarretaram a distribuição e a produção do espaço urbano e que culminaram na configuração atual do território brasileiro. Por meio de um recorte histórico e com objetivo de construir uma linha temporal de importantes acontecimentos que propiciaram transformações e instigaram o desordenamento espacial urbano originando as periferias e favelas contidas de moradores pertencentes à classe trabalhadora, seja do mercado formal ou informal, destacou-se a colonização, a escravidão/abolição, a imigração europeia, a Lei de Terras, a expansão industrial pós-guerra, a ditadura nacional, os intensos processos de migração e êxodo rural, além de outros fenômenos.

Com a reflexão apresentada, constata-se um cenário no qual os moradores que contribuem diariamente para a engrenagem do sistema produtivo encontram-se contraditoriamente destituídos dos benefícios coletivos da vida urbana. Além de trabalhadores, a periferia e a favela também acolhem a violência, a delinquência, a promiscuidade e o tráfico de drogas, e tais aspectos são evidenciados e generalizados pela sociedade em seu sentido mais amplo. Porém, ao identificar esses lugares como locus da concentração da pobreza e da cultura da violência, ignora-se o fato de que dentro desses ambientes existem nuances, diferenciações e desigualdades. Portanto, representar a periferia e a favela com o olhar homogêneo de forte estigmatização demonstra certo distanciamento da realidade vivida

por esses moradores. Mais que a negação de uma cidade ideal, esses lugares são ambientes densos de significação e de reordenamento simbólico.

É inegável a associação do lugar onde se vive à identificação do indivíduo e, diante disso, o cidadão é representado não só por sua ocupação no mercado de trabalho, mas também por sua moradia, fato que reverbera a estigmatização e a discriminação baseadas no olhar generalizador. No entanto, sob um olhar mais aprofundado e destituído de estigmas compreende-se como um equívoco a fórmula representativa compartilhada na sociedade a respeito das favelas e periferias.

Mais intrigante do que problematizar as raízes da espoliação, segregação e exclusão social sofridas por esses moradores, é investigar o olhar deles para si mesmos e para seus vizinhos. Com esse ímpeto motivador e subsidiado pela interpretação dos fatores sociais, se buscou revelar um cenário de forte identificação e acolhimento nas periferias e favelas, mesmo em meio à desaprovação social. Este artigo também defende que a densa sociabilidade desses lugares formula valores e regras de convivência e configura estruturalmente o espaço em que esses moradores vivem. Diante de tais reflexões compreende-se, portanto, que em meio ao processo contemporâneo de formação de identidade fragmentada e deslocada, esses moradores encontram no “pedaço” o abrigo, a aprovação e as formas de lutar pela sua cidadania, fazendo com que a percepção de si mesmo não seja equiparada à representação que a sociedade atribui-lhe de maneira discriminatória e estigmatizada.

---

## Referências

- BAUMAN, Z. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BURGOS, M.B. Favela e luta pela cidade: esboço de um argumento. In: *Caderno de Textos: Seminário O que é a favela afinal*. Observatório da favela e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 19 e 20 de agosto de 2009.
- GOHN, M.G.M. *A força da periferia: A luta das mulheres por creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GOMES, P.C.C. Estranhos Vizinhos: o lugar da favela na cidade brasileira. *Revista Anuário Americanista Europeu*, 2003, nº1, p.171- 177.
- HALL, S. *A identidade Cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 11ª edição, 2006.
- LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: tradições regionais de duas categorias na prática. *Revista Econômica*, v.4 n.1, p.25-59, junho 2002.

KOWARICK, L. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEITÃO, G. Quem conhece uma favela conhece todas? Caderno de Textos: *Seminário O que é a favela afinal*. Promovido pelo Observatório da favela e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 19 e 20 de agosto de 2009.

MAGNANI, J.G.C. *Festa no Pedacço: cultura popular e lazer na cidade*. 2. ed. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. 6. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

SPOSATI, A. *Exclusão social abaixo da linha do Equador*. Comunicação apresentada no Seminário Exclusão Social promovido pela PUC/SP, em 23/04/1998.

VALLADARES, L; PRETECEILLE, E. A desigualdade entre os pobres – favela, favelas. In: HENRIQUES, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em <<http://www.empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Desigualdade%20entre%20os%20pobres%20-%20favelas.pdf>>. Acesso em 14 fev. 2012.

**Aline Meneguini de Oliveira** é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista, membro do Grupo de Pesquisa Mídia e Sociedade, vinculado ao CNPq, e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: <alinemeneguini@yahoo.com.br>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em julho de 2012.



# A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50<sup>1</sup>

CHIQUITO, Elisângela de Almeida

## Resumo

As décadas de 1940-50 podem ser entendidas como o momento de emergência do planejamento regional no Brasil. Nesse período são formuladas as primeiras experiências de planejamento regional que mobilizaram ideias, práticas e agentes em torno da questão do desenvolvimento. Este artigo analisa a criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), um organismo de planejamento regional criado a partir de um consórcio interestadual entre sete Estados brasileiros e que atuou no planejamento regional no Brasil no período de 1951 a 1972, buscando detectar no processo de criação da instituição a interferência norte-americana do ponto de vista político e no campo conceitual.

**Palavras-chave:** planejamento regional – bacias hidrográficas – missão Cooke – CIBPU.

## Abstract

*The 1940s and '50s can be understood as the moment of regional planning emergence in Brazil. In this period the first experiences of regional planning are formulated, that mobilized ideas, practices and agents around the issue of development. This paper examines the Interstate Commission Uruguay-Paraná Basin (CIBPU), a regional planning interstate institution formed by seven Brazilian states established in 1951 and it worked out until 1972. The paper focuses on the north-american interference in the CIBPU creation in political and conceptual fields.*

**Keywords:** regional planning – basins – Cooke mission – CIBPU.

---

## Introdução

A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU) foi concebida, em 1951, num dos momentos mais férteis do debate mundial sobre as teorias e concepções de desenvolvimento e de modernização do território. O processo de criação da CIBPU foi liderado pelo então governador do

Estado de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, engenheiro e professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Garcez convocou representantes do Governo Federal e de outros estados para a realização da 1ª Conferência de Governadores para tratar dos problemas comuns em relação ao desenvolvimento regional (Figura 1). Nessa Con-

---

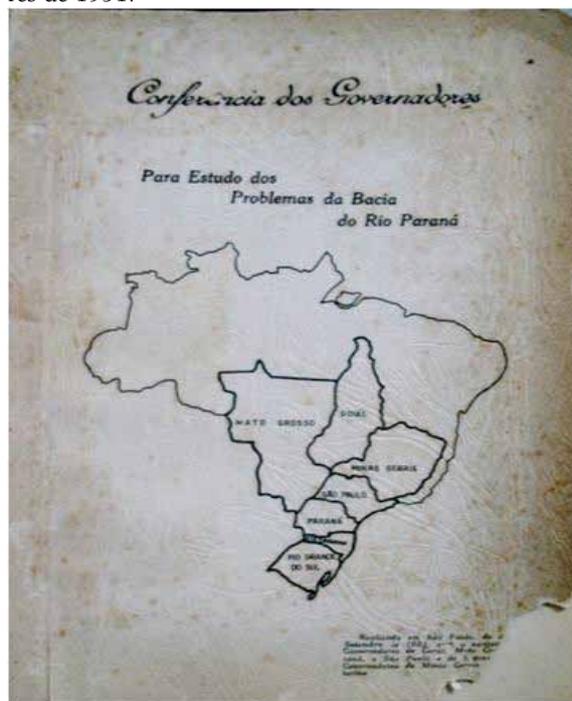
1 Este artigo resulta de pesquisas e conclusões estritamente pessoais do autor.

ferência foi firmado um convênio de cooperação entre os sete Estados brasileiros que integravam a bacia Paraná-Uruguai – São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais –, o qual criou a CIBPU e estabeleceu seu programa de desenvolvimento.

A criação da CIBPU contribuiu com instrumentos e arranjos institucionais até então não experimentados pela experiência brasileira de planejamento regional. O convênio foi firmado com a expectativa de que a CIBPU logo se transformasse em órgão federal. Vale ressaltar que, pela Constituição Federal em vigor na época, apenas a União tinha o poder de criar órgãos regionais e estabelecer consórcios interestaduais. A proposta dos Estados era a criação de um órgão técnico-administrativo, de personalidade jurídica própria, que deveria ser gerido pelos próprios Estados membros, recebendo auxílio financeiro da União a título de cooperação. Embora a criação de um órgão regional para a bacia Paraná-Uruguai estivesse contemplada pela política de desenvolvimento de Vargas, conforme sua mensagem ao Congresso em 1952, a condição proposta pelos Estados – de autonomia para gestão regional – não foi aceita pela União, e a CIBPU nunca foi transformada em órgão federal. No entanto, permaneceu atuante durante vinte anos (1951 a 1972) como organismo de planejamento regional.

Devemos compreender a criação da CIBPU no contexto de duas tensões, uma de escala internacional e outra em nível nacional. A primeira tensão diz respeito às relações políticas e econômicas, de cooperação e de conflito, entre Brasil e Estados Unidos. Em 1949, o governo norte-americano de Harry Truman lança um programa de assistência técnica voltado para o financiamento de países subdesenvolvidos, o *Point Four Program*, buscando ampliar as bases econômicas dos EUA. No final do governo Dutra foram estabelecidos os fundamentos para um convênio com a Organização dos Estados Americanos (OEA) para transferência de conhecimento técnico e científico para implementar a potência elétrica, a agricultura e o sistema de transporte, que é celebrado em 1952, em Nova York (Feldman, 2009).

**Figura 1** – Capa da ata da Conferência dos Governadores de 1951.



Fonte: Fundo CIBPU.

A volta de Vargas à presidência, em 1951, recoloca o planejamento como instrumento da política desenvolvimentista, mas já no contexto de maior aproximação com os Estados Unidos. No âmbito da CIBPU, estavam previstos, além dos recursos públicos dos Estados membros, também recursos particulares e estrangeiros. Estes deveriam ser obtidos através de concessões e da inserção nos programas de financiamento e de cooperação técnica internacional, especialmente no *Point Four Program* (Conferência, 1951). Para o governador de São Paulo, Lucas Garcez, a mobilização de recursos e investimentos para a região da bacia Paraná-Uruguai, a qual já possuía dinamismo econômico, possibilitaria alavancar o progresso da nação e tirá-la da condição de subdesenvolvimento. Mas, se o capital norte-americano era inevitável e quase um consenso para o financiamento de obras públicas, a tensão estava em torno do controle e do poder decisório sobre os recursos nacionais, ou seja, na orientação das estruturas de comando das instituições de caráter regional.

A segunda tensão diz respeito à problemática regional entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste que vinha sendo debatida, no âmbito político, a partir da existência de desequilíbrios regionais. A política federal, nos anos de 1940, se volta para criação de instituições voltadas ao equacionamento dos tais

desequilíbrios regionais com foco nas chamadas “regiões-problema”, ou seja, áreas até então não aproveitadas economicamente que apresentavam graves problemas sociais, econômicos e políticos, ou mesmo territórios praticamente despovoados que possuíam riquezas naturais inexploradas. Nessa linha, a Constituição de 1946 definiu três “regiões-problema” no Brasil: o Nordeste, a Amazônia e o Vale do São Francisco. Para o equacionamento dos problemas dessas regiões, a Constituição direcionou recursos da União para que fossem criados organismos para o planejamento do seu desenvolvimento. Em 1948 é criada a primeira instituição de planejamento regional, a Comissão do Vale do São Francisco, que teve como diretor o engenheiro Lucas Lopes.

A inserção dessas regiões na política federal, no quadro conceitual dos “desequilíbrios regionais” do território brasileiro, constituiu, para Cohn (1976), elemento fundamental para acirrar a disputa entre o norte-nordeste “atrasado” e a região sul-sudeste “adiantada”. O papel desempenhado pelo conjunto dos sete estados da CIBPU na economia nacional colocava a região da bacia Paraná-Uruguaí em lugar privilegiado no desenvolvimento nacional. Abrangendo uma área equivalente a 38,6% do território brasileiro, os Estados em seu conjunto eram responsáveis por 50,8% da população do país e por 61,3% da renda nacional em 1950. Esse dinamismo era conduzido por São Paulo que, no final dos anos 1940, já conta com mais de dois milhões de habitantes e se encontra na vanguarda do desenvolvimento industrial brasileiro, representando 31,9% do total da renda nacional (Sagmacs, 1954).

O governador de São Paulo, Lucas Garcez, como primeiro presidente da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, evidenciava essa preocupação: “se naquelas regiões o problema é despertar riquezas, aqui, no paralelo de nossas preocupações, será coordená-las, discipliná-las nesse tumulto e nessa eclosão de energias, que representam potenciais de vontades e possibilidades inúmeras” (Conferência, 1951, p.98).

É necessário ressaltar que a campanha eleitoral de Garcez ao Governo do Estado, em 1950, foi realizada em conjunto com a campanha presidencial de Vargas, através da aliança entre o Partido Social Progressista (PSP) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob a liderança do ex-governador de São Paulo, Adhemar de Barros. Garcez já explicita, ao assumir o governo de São Paulo, suas intenções de extrapolar a jurisdição do território estadual,

lamentando não poder fazê-lo, obviamente, em virtude das restrições constitucionais, pois sua autoridade se militava ao governo do estado (Garcez, 1951). Da mesma forma, a bacia Paraná-Uruguaí estava entre as cinco regiões contempladas por Vargas, na política regional de seu segundo governo, para as quais deveriam se constituir órgãos para administração regional e serem elaborados planos regionais de desenvolvimento (Vargas, 1952).

A interferência norte-americana no Brasil, a disputa entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste e a inserção do Brasil no campo mundial do subdesenvolvimento são as chaves para a compreensão da criação da CIBPU, no início dos anos 1950, como parte das primeiras experiências de planejamento regional no Brasil.

Grande parte da bibliografia clássica produzida sobre o planejamento regional no Brasil, no campo da história do planejamento, parte das experiências produzidas a partir da segunda metade dos anos 1950, com atenção especial à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e todo um repertório construído a partir da atuação da CEPAL (Cohn, 1976) e ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek (Lafer, 1975). Há trabalhos que afirmam, ainda, que as primeiras tentativas de planejamento regional no Brasil datam do fim da década de 1950, através da SUDENE e do Grupo de Planejamento Carvalho Pinto, em nível estadual (Barros, 1975). Nessas condições, constitui um ponto cego na historiografia do planejamento as ideias, debates e experiências em relação ao planejamento regional localizadas no período que se inicia nos anos 1940, do imediato pós-segunda guerra até meados dos anos 1950. Esse período corresponde ao momento em que o Brasil se configura como um laboratório das experiências de matriz norte-americana no campo do subdesenvolvimento, na esteira da política de boa vizinhança, em que se iniciam os esforços para as primeiras formulações da questão latino-americana.

O artigo está organizado em três partes. A primeira parte trata do momento de emergência do planejamento regional no Brasil nos anos 1940, como forma de compreender o contexto que antecede a criação da CIBPU em relação ao planejamento regional, destacando as missões norte americanas – notadamente a Missão Cooke – que tiveram papel decisivo no direcionamento das políticas de desenvolvimento regional. A segunda parte desvenda as formas de circulação da matriz norte-americana de planejamento de bacias hidrográficas nos

anos 1940, buscando demonstrar que sua incorporação pela CIBPU não é um caso isolado, mas que esse referencial repercute de forma mais ampliada no Brasil. A terceira parte trata da compreensão da questão latino-americana pela CIBPU.

## As missões norte-americanas e a emergência do planejamento regional no Brasil nos anos 1940

Os anos 1940 marcam a emergência da questão regional no Brasil como problema de planejamento em nível federal. Nesse decênio, o planejamento como função de governo se institucionaliza através da elaboração de extensos diagnósticos sobre os problemas de desenvolvimento, produzidos através da cooperação internacional, da elaboração de planos governamentais que se voltavam para a definição das obras indutoras do desenvolvimento, direcionando recursos e investimentos, e com a criação de órgãos e mecanismos para demarcação de regiões prioritárias para a destinação de recursos.

Esse processo transcorre com grande interferência norte-americana. Essa influência se manifesta, por um lado, na intenção norte-americana de intervenção na política e na economia do país para ampliar as possibilidades do capital estrangeiro no Brasil no contexto do nacional-desenvolvimentismo; por outro lado, pela introdução de um modelo de desenvolvimento que serviu de base à política nacionalista de planejamento de bacias hidrográficas.

A missão Cooke, liderada pelo engenheiro Morris Llewellyn Cooke,<sup>2</sup> vinda para o Brasil em 1941, foi especialmente importante para avaliar as possibilidades de investimento no Brasil e para a difusão de concepções e experiências do planejamento regional americano voltado para o desenvolvimento de bacias hidrográficas do *New Deal*. Essa missão, segundo Baer (1996), representou o primeiro trabalho de pesquisa analítica em relação ao desenvolvimento brasileiro. O desenvolvimento era analisado dividindo o país em três regiões distintas (Nordes-

te/Leste, Norte/Centro e Sul) e identificava o grande potencial de desenvolvimento do sul do país, que poderia ser conseguido de forma mais rápida.

Figura 2 - Cartaz Point Four Program.



Fonte: [www.trumanlibrary.org](http://www.trumanlibrary.org)

A Missão Cooke indicava a necessidade urgente da elaboração de um “planejamento regional” que deveria ser realizado utilizando como referencial as experiências de planejamento de bacia hidrográfica que já vinham se realizando nos EUA nos Vales do Mississippi – *Mississippi Valley Committee* (MVC) e *Tennessee Tennessee Valley Authority* (TVA). Citando as experiências norte-americanas, a Missão Cooke defende o planejamento regional de bacias hidrográficas como concepção integradora do planejamento da terra, da água e da sociedade. Essa integração somente poderia ser conseguida através “do mais sábio uso das riquezas naturais e através do desenvolvimento científico da produtividade”.<sup>3</sup>

Os acertos entre o governo brasileiro e norte-americano para a vinda da Missão Cooke consistiam em que ela realizaria um estudo sobre todo o Vale do Amazonas, compreendendo, além da área brasileira, partes da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela. O objetivo do governo Vargas era

2 Morris Cooke foi engenheiro e consultor em *Scientific Management*, profissional que atuou tanto na consultoria especializada como na administração pública em cargos de direção. Cooke atuou ao longo dos anos 1930 na organização de instituições e conferências voltadas à conservação de recursos e ao desenvolvimento regional, como o *Mississippi Valley Committee* e a *Upstream Engineering Conference* (Christie, 1979).

3 Vale ressaltar que, quatro anos mais tarde, o livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, colocaria a questão nordestina como uma questão política, e não apenas de tecnologia.

construir um complexo de transporte formado por canais, ferrovias e rodovias que possibilitariam a integração do mercado sul-americano com a ligação das bacias do rio Orenoco, do rio Amazonas e a dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai (que formavam a bacia do Prata), criando uma via navegável no interior do território (McCann, 1995). No entanto, a Missão Cooke focou seus esforços no aproveitamento do Vale do São Francisco.

No período do pós-segunda guerra, com o lançamento do *Point Four Program* em 1949, pelo governo Truman – um programa de assistência técnica aos países “economicamente atrasados” – formava-se em 1951 uma nova comissão de cooperação bilateral: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Entre os brasileiros que fizeram parte da CMBEU estão Roberto Campos, Lucas Lopes e Rômulo Almeida. A participação norte-americana se deu sob os auspícios do *Point Four Program*.

A CMBEU se propôs a criar um instrumento de trabalho capaz de alcançar resultados práticos no campo da cooperação econômica entre os dois países. Dessa forma, a CMBEU fortalece a corrente não nacionalista de desenvolvimento, demarcando uma redefinição nas relações econômicas e políticas entre Brasil e Estados Unidos, com maior aproximação entre os dois países visando à obtenção de empréstimos públicos, ao mesmo tempo em que dava continuidade à política de integração nacional e de fortalecimento da industrialização brasileira através da participação ativa do Estado (Ianni, 1977).

Em 1951 foi aprovado o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (ou Plano Lafer), com objetivos voltados para os investimentos em indústrias de base, rearelhamento de portos e ferrovias, aumento do potencial de energia elétrica, modernização da agricultura e melhoramento dos frigoríficos. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o qual deveria dar suporte financeiro aos investimentos previstos pelo plano.

A criação da CIBPU como um órgão de planejamento regional neste mesmo ano estava em plena consonância com as indicações da CMBEU e do Plano Lafer: a criação de condições para os investimentos industriais privados a partir da eliminação dos gargalos em relação à infraestrutura. O programa da CIBPU contemplava quatro temas-chave: transporte e comunicações; energia elétrica e combustíveis; zoneamento geoeconômico e povoamento; intercâmbio técnico e científico e convênios bilaterais de cooperação, financiamento e crédito.

No que se refere ao desenvolvimento das vias de transporte e de comunicações, a agenda contemplava o transporte intermodal (fluvial, rodoviário, ferroviário e aéreo) com destaque para o transporte fluvial através da transformação dos cursos do rio Paraná e seus afluentes para a navegação; melhoria e ampliação do traçado rodoviário; reequipamento do parque ferroviário, com melhoria e ampliação dos traçados e sua eletrificação; desenvolvimento de novos campos de pouso e instalações para o transporte aéreo (Conferência, 1951).

Em relação a energia elétrica e combustíveis, constava a elaboração de um plano de aproveitamento de potencial hidrelétrico do rio Paraná e seus afluentes, o reflorestamento das áreas devastadas para a produção de combustível vegetal e a criação de reservas florestais (Conferência, 1951).

As metas definidas para o zoneamento geoeconômico e o povoamento da região colocam a necessidade de um profundo levantamento do território através de estudos, mapas, estatísticas para que se possa determinar a localização das zonas industriais sempre próximas a uma fonte de energia elétrica. Além disso, indica que o povoamento deve ocorrer *pari passu* com o aparelhamento sanitário, educacional e de transportes, devendo seguir um plano demográfico realizado de acordo com uma política migratória (Conferência, 1951).

Em relação ao intercâmbio técnico e científico e convênios de cooperação, financiamento e crédito, previam-se recursos públicos provenientes da União e dos estados membros, recursos particulares que seriam conseguidos através de concessões e a inserção nos programas de financiamento e de cooperação técnica internacional, especialmente no *Point Four Program* (Conferência, 1951). De qualquer forma, a CIBPU representou a materialização dos interesses dos Estados Unidos no desenvolvimento brasileiro, ao mesmo tempo em que atendia aos interesses do empresariado nacional.

Em 1953, as orientações da política econômica têm um redirecionamento: a CMBEU encerra suas atividades no Brasil e é criado o grupo misto CEPAL-BNDES, conduzido por Celso Furtado, que insere a matriz francesa de desenvolvimento influenciada pelos estudos de R. Prebisch e F. Perroux, baseada nos estudos de polarização, no contexto do subdesenvolvimento. Por outro lado, os principais expoentes da CMBEU – Lucas Lopes e Roberto Campos – passaram ao BNDE e foram responsáveis pela formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, caracterizado pela abordagem

setorial e pela abertura ao capital estrangeiro e aos investimentos na industrialização e no sistema rodoviário, cuja meta principal era a construção de Brasília. Essas mudanças estruturais colaboram para o abandono do referencial norte-americano de aproveitamento de bacias hidrográficas como matriz para o modelo desenvolvimentista.

## **A difusão da ideia de planejamento de bacia hidrográfica no Brasil e sua repercussão na CIBPU**

A concepção de bacia hidrográfica como região repercute no Brasil a partir dos anos 1940 através do intercâmbio técnico, científico e político promovido pelas formas de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. É a partir desse referencial teórico e da experiência norte-americana de bacias hidrográficas que o planejamento regional emerge no Brasil e predomina como concepção até meados dos anos 1950, sendo retomado somente no período mais recente no contexto do liberalismo, sob uma nova formulação a partir da problemática questão ambiental (Chiquito, 2012).

As primeiras informações sobre divisão do território para fins de administração utilizando a concepção de bacia hidrográfica se encontram na França pós-revolução, quando se formulou de forma clara a necessidade de se dividir o território francês para melhor administrá-lo, com o trabalho de Buache, de 1752 (Lencioni, 1999). Historicamente, no Brasil, a utilização da rede hidrográfica para a delimitação territorial era feita considerando-a como barreira para dividir regiões e jurisdições, e não para integrá-la. A repercussão da concepção de planejamento de bacia inverte essa lógica, não redefinindo territórios administrativos existentes, mas configurando novas escalas territoriais – a região.

A missão Cooke foi especialmente importante para a difusão no Brasil de concepções do planejamento regional do *New Deal* e das experiências que estavam sendo colocadas em prática nos Estados Unidos desde a década de 1930. Entre suas indicações constava a necessidade urgente de elaboração de um planejamento regional que deveria ser realizado utilizando como referencial as experiências de planejamento de vale que vinham sendo realizadas nos Estados Unidos, especialmente pela TVA (Cooke, 1949).

A TVA era responsável, fundamentalmente, por planejar a utilização do conjunto das potencialidades dos recursos da bacia do rio Tennessee, tendo em

vista o múltiplo uso dos recursos hídricos (e navegação, o lazer, o combate às enchentes, a irrigação, a geração de energia) e do solo (o reflorestamento e a utilização dos terrenos marginais, a agricultura modernizada), além de promover o incremento da indústria e o planejamento e projeto de núcleos urbanos, como a cidade de Norris, no estado do Tennessee (Gray & Johnson, 2005). Na TVA, o planejamento econômico, tecnológico e científico deveria subordinar-se a um projeto social e político, e os planos setoriais deveriam integrar-se entre si, de maneira a conseguir o máximo rendimento com os mesmos recursos. A área da Bacia do Tennessee compreendia 105 mil km<sup>2</sup> (28 vezes menor que a área dos sete Estados da CIBPU) contemplando sete Estados cuja população, em 1953, era de três milhões de habitantes que se dedicavam essencialmente à agricultura (CIBPU, 1954). Em 1943, Huxley (1943) já identifica a difusão mundial da experiência da TVA e de sua utilização como modelo para a criação de novos órgãos de planejamento.

Para a Missão Cooke, o vale era visto como a “unidade regional integradora do planejamento da terra, da água e da sociedade” e seu planejamento deveria contemplar “o mais sábio uso das riquezas naturais” e o desenvolvimento científico e tecnológico (MISSÃO COOKE, 1949, p.312). É proposto para o Brasil um programa de recuperação e conservação de solos, atenuação do efeito das secas através de reservatórios, controle de inundações e melhoria das vias fluviais, política de controle de preços de energia elétrica, pesquisas técnicas para o desenvolvimento de iniciativas privadas no campo da mineração, da indústria e da agricultura.

Verifica-se também uma grande mobilidade de profissionais e políticos brasileiros e norte-americanos para a realização de visitas que se desdobram, algumas vezes, em trabalhos técnicos. Entre os profissionais que foram ver de perto as experiências de planejamento regional nos Estados Unidos está o engenheiro Catullo Branco, da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo,<sup>4</sup> que esteve nos Estados Unidos em 1941 para a realização de uma visita técnica à TVA. Branco ficou impressionado com o múltiplo aproveitamento dos

---

4 Catullo Branco, formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1924, ingressou em 1928 como engenheiro na administração pública estadual. Foi responsável por desenvolver diversos estudos para o aproveitamento múltiplo do Rio Tietê (Branco, 2000).

rios que possibilitava desde a produção de energia até a navegação fluvial, a irrigação e o lazer, tendo utilizado esse referencial para o projeto da Usina Hidrelétrica de Barra Bonita, no Estado de São Paulo, elaborado em 1942 e executado no governo de Lucas Garcez (Branco, 2000).

Em 1944, o ministro da agricultura, Apolônio Sales, visita a TVA para avaliar as possibilidades de aplicação no caso do Brasil (Lilienthal, 1956). No ano seguinte, o engenheiro Oren Reed, do Departamento de Construção da TVA, fez uma consultoria técnica a pedido do governo brasileiro. O estudo de Reed envolveu a análise dos planos e relatórios já elaborados para a região do rio São Francisco e uma visita de inspeção. Os resultados se mostraram favoráveis ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento do Vale do São Francisco e à elaboração de um plano regional (Brasil, 1946).

Outra via importante para a difusão do planejamento de bacias hidrográficas no Brasil foi o 1º Congresso Pan-Americano de Engenharia, realizado em 1949 no Rio de Janeiro. Patrocinado pela União Sul-americana da Associação de Engenheiros (USAI) e pelo Governo do Estado de São Paulo, esse Congresso foi um marco para a criação da União Panamericana de Associações de Engenheiros (UPADI) e para o intercâmbio profissional e de ideias e experiências entre os países do continente. Um dos trabalhos apresentados nesse Congresso foi o artigo *Multiple-purpose river valley development*, por Morris Cooke, que teve grande repercussão entre os profissionais brasileiros. Cooke apresenta os resultados do estudo desenvolvido no Brasil por meio da missão norte-americana, defendendo a concepção de planejamento de vales dos rios com múltiplas finalidades em âmbito mundial. Para Lopes (1955), as publicações de Cooke e especialmente sua participação no Congresso o tornaram um dos maiores responsáveis intelectuais pelo desenvolvimento da ideia de planejamento regional de bacias hidrográficas no Brasil.

À luz do referencial da TVA, o tema central do planejamento da CIBPU se refere ao “domínio das águas” para a “valorização do sertão da bacia” (Corrêa, 1954, p.49). A orientação da CIBPU para o aproveitamento dos recursos hídricos para a navegação e para a produção de energia elétrica complementava os trabalhos da CMBEU, que já havia estudado exaustivamente os setores rodoviário e ferroviário, evitando, assim, a duplicidade de esforços.

A Figura 3 exibe o Plano de navegação da CIBPU que apresenta as diretrizes estabelecidas pelo Departamento de Estudos e Projetos da CIBPU para

o aproveitamento da bacia, contemplando também as intenções de transposição das bacias Paraná e Paraguai, Paraná e Amazonas e Uruguaí e Guaíba. A transposição das águas das bacias Paraná e Paraguai seria feita em dois locais – ligando os rios Brilhante e Miranda e Taquari e Araguaia. Outros estudos foram realizados pela CIBPU em convênio com o estado de Rio Grande do Sul, para a transposição das águas das bacias dos rios Ibicuí e Jacuí, além da ligação da cidade de Porto Alegre ao mar através da abertura de um canal.

Além disso, a CIBPU contemplou, nos estudos desenvolvidos, os seguintes temas: condições sociais, conservação de solos, reflorestamento, agricultura, industrialização, aspectos geoeconômicos e recursos minerais, energia e navegação. Tais estudos não se traduziram em ações efetivas pelo órgão, como foi feito em relação à energia e navegação, mas orientou as políticas estaduais que os sucederam. Os estudos, planos e projetos, desenvolvidos, em sua grande maioria, sob contrato e através de convênios com outros organismos públicos, eram solicitados e compatibilizados no Escritório Central, pela Diretoria de Estudos e Planejamento.

Figura 3 – Plano de navegação da CIBPU.



Fonte: CIBPU, 1959.

## **Especificidade do Vale do Paraná-Uruguaí: dimensão latino-americana da integração**

Um aspecto particular que o planejamento da bacia do Paraná-Uruguaí adquire na experiência brasileira é a superação da dimensão nacional de integração para assumir uma dimensão latino-americana. Segundo os documentos da CIBPU:

[Se] o rio São Francisco é, sem dúvida, o rio da unidade nacional, o Paraná, que se junta com o Uruguaí no estuário do Prata, está destinado a ser o traço de união da solidariedade sulamericana. De ambos poderemos dizer que o primeiro está para o Brasil, como o segundo estará para o continente (Ofício dos governadores ao presidente Getúlio Vargas. Processo M.V. 35686/52, p.5).

No contexto da disputa regional entre Nordeste e Sul/Sudeste a partir dos anos 1940, o Vale do Paraná, juntamente com o Vale do rio Uruguaí, apresentava vantagem em relação à região do Vale do São Francisco quanto à possibilidade de integração latino-americana. O plano de aproveitamento para essa região com vistas à integração já constava no rol de recomendações da CMBEU desde os anos 1940, como revela o texto de seu relatório:

Essa região, potencialmente, é das mais ricas do Brasil, mas conta com meios de transporte totalmente inadequados para atender ao acelerado ritmo de crescimento. O transporte fluvial constitui o meio mais fácil e econômico para aumentar-lhe as facilidades de intercâmbio (CMBEU, Projeto N°35 apud Corrêa, 1954).

O desenvolvimento dessa região e a integração latino-americana possibilitavam a ampliação das fronteiras agrícolas que estavam se esgotando em São Paulo, permitindo o acesso ao triângulo do petróleo na Bolívia e também a ligação da bacia Amazônica ao eixo São Paulo-Rio de Janeiro através da “estrada da borracha” (Moniz Bandeira, 2003).

O desenvolvimento da região da bacia dos rios Paraná e Uruguaí como fator de integração latino-americana estava presente também na pauta das conferências da ONU, através do trabalho de Rômulo Almeida, que era membro da CMBEU e consultor da ONU. Almeida (1950) coloca a importância dessa região no desenvolvimento latino-americano, destacando como ponto fundamental para a integração regional a inclusão da bacia Paraná-Uruguaí

nos programas de cooperação internacional e da formalização de um convênio entre os países envolvidos – Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguaí e Argentina –, destacando o planejamento da Nova Capital do Brasil, a montante da bacia Paraná-Uruguaí:

Trata-se de um programa cujo desenvolvimento lógico, talvez o de maior alcance para o continente sul-americano, só é possível na base de um largo esquema de cooperação internacional. Quanto ao [rio] Paraná, propriamente, vem da região onde se projetam a localização da Nova Capital (...) (Almeida, 1950 apud SAGMACS, 1954, p. 22-23).

Segundo o relatório elaborado por Almeida (1950) para a ONU, a integração propiciada pela bacia dos rios Paraná e Uruguaí teria a dupla finalidade de (i) intensificar a atividade econômica no oeste do país, tornando mais viáveis e econômicas as vias de transporte e a ocupação do território, e (ii) de aproximar países limítrofes no sentido da criação de grandes vias continentais e, assim, promover a integração de um “grande mercado sul-americano”. Para tanto, era fundamental a inclusão da bacia Paraná-Uruguaí nos programas de cooperação internacional e a formalização de um convênio de cooperação entre os países envolvidos: Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguaí e Argentina (Almeida, 1950).

A ideia de criar um mercado comum latino-americano estava presente nos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) desde sua criação em 1949. Na perspectiva cepalina de desenvolvimento, a ideia do mercado comum fazia parte de um processo de reestruturação das economias, que passariam da categoria primário-exportadora para abastecedoras do mercado interno, complementadas por um processo de substituição de importações (Baumann, 2005). No entanto, a CIBPU jamais se referiu às ideias da CEPAL em seus estudos.

## **Considerações finais**

Com o retorno recente das políticas de desenvolvimento regional baseadas em bacias hidrográficas, a compreensão pela historiografia das experiências de planejamento de bacias hidrográficas do pós-guerra é de grande relevância. A CIBPU constitui importante referência para a historiografia do planejamento no Brasil pelo papel desempenhado no debate sobre as concepções e práticas de planejamento regional no período.

Sua condição singular de formalização através de um consórcio interestadual e sua não transformação em órgão federal possibilita a compreensão do planejamento como resultado de um processo conflituoso entre interesses ora divergentes, ora confluentes, mas que pode ter contribuído para a permanência da instituição ao longo dos 20 anos de sua existência.

A incorporação da matriz norte-americana de planejamento de bacia hidrográfica pela CIBPU não foi uma opção, mas é resultado de um processo mais geral de difusão dessa matriz pelos Estados Unidos através da cooperação técnica, primeiramente no contexto do pan-americanismo e da polí-

tica de boa vizinhança, depois em nível mundial no contexto do subdesenvolvimento.

A partir da atuação da CIBPU compreendemos também a consolidação econômica da região, sobretudo de São Paulo, no processo de desenvolvimento do Brasil e seu papel na integração do mercado latino-americano. Não é fortuita a extinção da CIBPU após o Tratado da Bacia do Prata – assinado em 1969 entre Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Uruguai, no ano de 1972 –, quando se iniciam os Planos Nacionais de Desenvolvimento que concentrariam as ações para o desenvolvimento da região centro-sul e a implantação da usina hidrelétrica de Itaipu.

## Bibliografia

- A MISSÃO COOKE no Brasil. Tradução do Centro de Estudos dos Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1949.
- ALMEIDA, R. Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia. *Estudos Econômicos*, n.2, jun.1950.
- BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BARROS, R.M. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- BAUMANN, R. *Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado*. Trabalho apresentado no Seminário “Celso Furtado e o Século XXI”, realizado pelo Instituto de Economia da UFRJ). Rio de Janeiro: CEPAL/UFRJ, 2005.
- BRANCO, Z.M. Catulo Branco: Um Pioneiro. *Memória e Energia*. São Paulo: Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo, n. 27. 2000. 96 p.
- BRASIL. Diário Oficial da União. 25/03/1946, Seção I, p.4324.
- CHIQUITO, E.A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. Tese – doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.
- CHRISTIE, J. New Deal Resources Planning: The Proposals of Morris L. Cooke. *Agricultural History*, Vol. 53, No. 3, Jul., 1979, pp. 597-606. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>.
- CIPBU. *Relatório de 1957-1958*. São Paulo: CIBPU, 1959.
- COHN, A. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- CONFERÊNCIA de Governadores. (1ª: 06 a 08 de set. de 1951: São Paulo) Ata. São Paulo: CIBPU, 1951.
- COOKE, M.L. *Brazil on the March. A Study in International Cooperation. Reflections on the report of the American technical mission to Brazil*. NY: McGraw-Hill, 1944.
- CORRÊA, C.A. *Esquema do Plano Regional da Bacia Paraná-Uruguaí*. Documento produzido por Carlos Astrogildo Corrêa e encaminhado ao DEP-CIBPU em 16 de agosto de 1954) São Paulo, 1954.
- FELDMAN, S. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. In: XIII Encontro da ANPUR. Florianópolis: ANPUR, 2009.
- GARCEZ, L.N. *Mensagem do governador para o encaminhamento do Plano Quadrienal de Governo à Assembléia*

Legislativa, 09 de julho de 1951.

GRAY, A.J. and JONHSON, D. A. *The TVA regional planning and development program: the transformation of an institution and its mission.* Gateshead: Athenaem Press, 2005.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil.* São Paulo: Perspectiva, 1975.

LENCIONI, S. *Região e Geografia.* São Paulo: EDUSP, 1999.

LILIENTHAL, D.E. *TVA: a democracia em marcha.* (trad. Otávio Alves Velho). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1956.

LOPES, L. *O Vale do São Francisco.* Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1955. P.65-91.

McCANN, F.D. Brazil and World War II: The Forgotten Ally. What did you do in the war, Zé Carioca? *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe* Vol. 6: 2, jul-dez, 1995.

MONIZ BANDEIRA, L.A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

SAGMACS. *Problemas de desenvolvimento.* Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo. São Paulo: CIBPU, 1954, 2v.

SEREBRENICK, S. Planejamento regional. *Revista Brasileira de Geografia.* Jan-mar, 1963. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia, 1963.

VARGAS, G. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

**Elisângela de Almeida Chiquito** é arquiteta e urbanista e professora do Centro Universitário Central Paulista (UNICEP/São Carlos). E-mail: <lis\_arq@yahoo.com.br>.

Recebido para avaliação em abril de 2012. Aprovado para publicação em julho de 2012.



*Artigos  
Livres*



# Democracia e cidadania na América Latina: um estudo sobre a nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina<sup>1</sup>

ZUNINO, Esteban A.

## Resumo

A nova lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual da República Argentina, promulgada em outubro de 2009, substituiu a legislação da ditadura militar (1976 – 1983) que regulamentou a comunicação nacional durante mais de 25 anos. No contexto latino-americano no qual as políticas nacionais de comunicação estão no centro da discussão, a lei argentina representa um caso relevante de estudo tanto pelo caráter inovador do processo de debate e implantação, quanto pelas suas próprias especificidades. O espírito da nova lei tem o objetivo de democratizar a comunicação na Argentina. Para tanto, avança em uma distribuição equitativa do espectro radioelétrico, reservando 33% deste para os meios de comunicação sem fins lucrativos, cria espaços de participação cidadã dentro da autoridade de aplicação e estabelece um novo sistema de meios de comunicação públicos – formalmente – não governamentais. Do ponto de vista teórico da Economia Política da Comunicação, o presente trabalho tem os objetivos de analisar o panorama em que se inseriu a nova lei, estabelecer um diagnóstico da situação atual e contribuir para o debate sobre os limites e possibilidades que a norma oferece para o exercício efetivo do direito fundamental do cidadão a uma comunicação democrática, plural e participativa.

**Palavras-chave:** Democracia – Meios de comunicação – Políticas de comunicação – Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual – Participação cidadã.

## Abstract

*The new 26.522 Audio-visual Communication Services Argentinean Law, promulgated in October, 2009, replaced to a last military dictatorship (1976 - 1983) norm that regulated the national communication for more than 25 years. In a Latin-American context in which the National Policies of Communication are in the center of the scene, the Argentinean Law constitutes a relevant case of study so much for the innovation of its discussion process and implementation, since for the specific characteristics of the same one. The norm's spirit takes the democratization of the communication as an aim. It advances in an equitable distribution of the spectrum, reserving 33% for without ends of profit mass media, propitiates civil participation instances inside the new application authority and generates a new public nongovernmental media system. From the theoretical perspective of the Communication's Political Economy, the present work aims to analyze the scene in which the new law was inserted, to establish a diagnosis of the current situation and to indicate the limits and possibilities that the norm offers for the civil exercise to a democratic, plural and participative communication.*

**Keywords:** Democracy – Mass media - Policies of communication - Audio-visual Communication Services law - Civil participation.

---

1 Tradução de Maximiliano Martin Vicente.

## Introdução

A Lei nº 26.522/09 de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) foi sancionada na Argentina em 10 de outubro de 2009, depois de intenso debate entre as Câmaras do Congresso Nacional. Essa legislação foi, em boa parte, objeto de discussão por mais de duas décadas tanto no âmbito acadêmico como na sociedade civil. O debate coincidiu na necessidade de elaborar uma norma que substituísse o decreto lei nº 22.285/80, estabelecido durante a ditadura militar (1976-1983) e que regulou a radiodifusão Argentina durante quase 30 anos. Nesse sentido, o processo de discussão da LSCA se tornou um ícone em relação às formas como determinadas demandas sociais irrompem na agenda pública e midiática e a forma como são incorporadas no corpo normativo de um país.

Depois de décadas nas quais o Estado nacional implantou ativamente políticas que favoreceram os interesses dos grupos monopólicos e permitiram um nível de concentração inusitado no mapa midiático nacional, o governo da presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2012) colocou em debate um projeto de lei baseado nas principais demandas das organizações sociais.

A nova Lei representa um salto qualitativo sob vários aspectos. Em primeiro lugar, seu processo de elaboração incorporou ferramentas do planejamento estratégico, abrindo espaços democráticos para a participação cidadã. Em segundo, porque em seu escopo se explicitaram valores associados aos direitos humanos, à pluralidade de vozes e ao acesso à participação. Em terceiro lugar, em função desses valores, a lei incluiu artigos concretos que promovem a democratização do espectro radioelétrico, a instauração de um controle de poder plural na sua aplicação, um uso mais participativo do sistema de meios públicos e uma política de desconcentração midiática.

A oposição dos grandes conglomerados midiáticos a essa norma atrasou sua efetiva implantação. A grande quantidade de subterfúgios legais utilizadas por esses segmentos, muitos com resultados conforme a seus interesses, demonstra a dificuldade de legislar pensando com matrizes do passado e a capacidade de lobby que estes grupos mantêm.

Por outra parte, existe certa ambiguidade por parte do governo argentino na implantação efetiva da Lei. O tratamento desigual aos diferentes grupos privados, as denúncias de arbitrariedade nas licitações das novas licenças, os problemas de financia-

mento que encontram os meios comunitários para sustentar-se e o manejo governamental do sistema de meios públicos foram as principais críticas relacionadas à forma como a Lei tentou ser colocada em prática.

O objetivo central do presente trabalho é analisar o palco no qual se sancionou a LSCA, suas características centrais e os debates atuais em torno de sua aplicação.

## Contexto histórico

A necessidade do estabelecimento de Políticas Nacionais de Comunicação não é inovadora na América Latina. Depois da incorporação do direito de emitir, receber e difundir informação como um dos direitos humanos fundamentais na declaração de Nações Unidas de 1948, nosso continente foi palco de uma série de debates a respeito da circulação de informação entre países centrais e periféricos. Já na década de 1970, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), realizaram-se uma série de conferências nas quais especialistas de todos os países da região chamaram a atenção sobre a necessidade de estabelecer uma Nova Ordem Mundial da Comunicação (NOMIC) que deveria fazer parte de uma Nova Ordem Mundial da Economia. O diagnóstico se centrou na constatação empírica da existência de uma “concentração aguda em mãos de interesses privados minoritários nas comunicações na América Latina e a influência e submissão a interesses econômicos e políticos extra-regionais” (Exeni, 1998, p.17).

O resultado dessa mobilização teórico-política dos anos 1970 se cristalizou na elaboração do “relatório McBride” (1980)<sup>2</sup>, no qual se estabeleceu que “as necessidades comunicacionais numa sociedade democrática devem ser atendidas mediante a concessão de direitos específicos tais como o direito a ser informado, o direito a informar, o direito à privacidade, o direito a participar na comunicação pública, todos eles elementos de um novo conceito: o direito a comunicar”.

As possibilidades de democratização da comunicação se centraram em torno do acesso (entendido como disponibilidade de recepção) e da participação (como disponibilidade de emissão). Esses

2 Em homenagem ao presidente da comissão encarregada de elaborá-lo e prêmio Nobel da Paz, Sean McBride.

novos conceitos representavam a faculdade dos cidadãos de receber todas as mensagens, participar em sua produção, intervir na gestão dos meios e ter a possibilidade de tomar decisões relativas às políticas públicas de comunicação.

Desde as primeiras décadas do século XX, fruto da irrupção de novos meios, os Estados nacionais intervieram na regulação das comunicações. Contudo, essas regulações constituíram respostas erráticas e heterogêneas perante novos fenômenos e nunca chegaram a materializar-se em Políticas Nacionais de Comunicação (PNCs) (Van Cuilenburg & McQuail, 2003) entendidas como “conjuntos integrados, explícitos e duradouros de políticas parciais de comunicação, harmonizadas num corpo coerente de princípios e normas dirigidos a guiar a conduta das instituições no manejo do processo geral de comunicação num país” (Exeni, 1998, p.4). O desenvolvimento dessas regulações por parte dos Estados nacionais de América Latina foi uma das recomendações do relatório da UNESCO. No entanto, o documento NOMIC – aprovado na XXI Conferência Geral de 1980, em Belgrado – foi atacado por Estados Unidos e Reino Unido, com apoio dos grandes conglomerados midiáticos que argumentavam que aquela iniciativa constituía um ataque à liberdade de imprensa. Finalmente, a referência “ficou em letra morta já que não definiu a adoção de medidas concretas” (Busso, 2011, p.25).

A década de 1990 se destaca pela implantação de políticas neoliberais em toda a região, traduzindo-se na Argentina na geração de um retrocesso nos níveis de acesso e participação. O código que regulamentava a radiodifusão nacional aprovado na última ditadura militar (1976-1983) sofreu modificações que permitiram um avanço sem precedentes na privatização e concentração midiática e das telecomunicações em general. A Lei nº 23.696/89 de Reforma do Estado do primeiro governo de Carlos Menem (1989-1995), “transformou elementos do artigo 45º da Lei de Radiodifusão e permitiu a propriedade cruzada de meios, privatizou os canais 11 e 13 de Buenos Aires” (Marinho *et al.*, 2010, p.4). Nos anos seguintes, por meio do Tratado de Proteção Recíproca de Investimentos, de 1991, assinado entre Argentina e EUA (o qual adquiriu status constitucional na reforma de 1994), permitiu-se o ingresso de capitais estrangeiros. Além disso, o Decreto nº 1005, de 1999, elevou de 4 para 24 o máximo de licenças permitidas para um mesmo prestador de serviços midiáticos.

O desenvolvimento de políticas ativas pelo Estado permitiu a concentração midiática em atendimento aos interesses dos meios privados, desmistificando a noção de “desregulação” como símbolo dessa época. Efetivamente:

[...] o uso do conceito de desregulação constitui uma falácia construída a partir de apresentar Estados omissos, quando na verdade os Estados se encontram na primeira linha de batalha, gerando um volume de dispositivos legais, em muitos casos maior do que os previamente constituídos, destinados a estabelecer regras de jogo conforme com os interesses dos grupos oligopólicos (Mastrini & Mestman, 1986, p. 82).

Na realidade, se assistiu a um processo de “re-regulação” (Mastrini & Mestman, 1986) que assentou as bases para o estabelecimento de uma estrutura cada vez mais concentrada de propriedade dos meios de comunicação. Tal como propõe Francisco Sierra (2005), a privatização dos grandes serviços públicos em nível regional fez parte de um processo de globalização cultural no qual até o capital simbólico foi mediado pela tecnologia e, desse modo, mercantilizado.

Os primeiros anos do século XXI mostraram um palco no qual não se modificaram os lineamentos das políticas de concentração dos anos 1990. Durante o mandato do ex-presidente Néstor Kirchner (2003-2007) foi sancionada Lei nº 25.750/03, de Preservação de Bens e Patrimônio Cultural, conhecida popularmente como “Lei Clarín”, pela qual se restringiu a participação do capital estrangeiro a 30% do capital acionário dos meios de comunicação nacionais. A mesma Lei protegeu o principal grupo multimídia do país (grupo Clarín) de ser absorvido por seus credores internacionais, os quais o puseram à beira da quebra depois da desvalorização da moeda nacional em 2001. No mesmo ano, o decreto nº 527/03 estendeu por 10 anos as licenças dos canais de TV aberta. Por último, em 2007 o governo autorizou a fusão de dois das principais TVs a cabo do país (Multicanal e Cablevisión) em mãos do Grupo Clarín (Resolução 637 da Secretaria de Defesa da Concorrência).

As regulamentações citadas anteriormente permitem afirmar que as políticas de concentração dos meios de comunicação seguiram a mesma trajetória em todos os governos democráticos entre 1983 e 2007.

Na atualidade, passados dois anos da sanção da nova Lei, o palco é o seguinte: dos 180 diários (que

se calcula) que circulam pelo país, Clarín concentra 31% desse mercado. Os quatro principais emissores de rádio pertencem a conglomerados midiáticos; Rádio 10 ao grupo multimídia do empresário Daniel Hadad; Mitre a Clarín; Continental ao grupo espanhol Prisa, e A Rede ao Grupo Um (Becerra & Mastrini, 2009). Três grupos empresariais controlam 50% dos canais de TV aberta e, no sistema de TV paga, Cablevisión (do Grupo Clarín) concentra 48,9% do total de assinantes do país (Krakowiak, 2011). Ademais, a centralização geográfica da produção na área metropolitana de Buenos Aires representa uma retransmissão de conteúdos que chega aos 65% (AFSCA, 2010).

## A disputa por uma lei da democracia

O processo político que resultou na concretização da Lei nº 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual constitui uma trama complexa que teve seu ponto de partida muitos anos antes de sua sanção. Em grande medida, essa legislação foi produto de um trabalho prévio desenvolvido por um grupo de rádios comunitárias, universidades, comunidades aborígenes, organismos de direitos humanos e outras organizações da sociedade civil. Depois de muitas tentativas, uma nova conjuntura política e a iniciativa do governo democrático da atual presidenta Cristina Fernández de Kirchner permitiram o impulso de um projeto de lei inovador.

A reivindicação de uma “Lei de meios da democracia” remonta às suas origens, em 1983. Vários projetos foram apresentados, mas nunca tratados pelo Parlamento. Durante o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989) o Conselho de Consolidação da Democracia (COCODE) elaborou um projeto que se enviou ao Congresso, sendo rapidamente arquivado. Outras iniciativas chegaram a ser apresentadas nos anos 2000 pela Confederação de Sindicatos de Trabalhadores da Comunicação (COSITMECOS) e pelos dirigentes políticos Floreal Gorini (Partido Comunista) e Héctor Polino (Partido Socialista). A mais importante, sem dúvida, foi a proposta elaborada em 2001 pelo Comitê Federal de Radiodifusão (COMFER), enviada ao Congresso pelo ex-presidente Fernando De La Rúa que, afetado pela crise econômica de 2001, renunciou ao seu mandato (Busso & Jaimes, 2011).

Em 2004 muitos dos setores mencionados que vinham trabalhando por uma nova regulamentação convergiram na Coligação por uma Radiodifusão

Democrática (CRD). Com a idéia de trabalhar nos consensos e não nas divergências chegaram a um acordo de 21 pontos que deveriam ser a base de um novo projeto de Lei. Seus pilares eram: o exercício do direito humano à comunicação, a participação irrestrita na sociedade da informação, a defesa dos interesses de gênero e dos povos indígenas; o aproveitamento democrático da convergência tecnológica, a federalização da sua aplicação, a diversidade cultural, a possibilidade de conceder licenças a entidades sem fins lucrativas (anteriormente expressamente proscritas pelo decreto lei nº 22.285/80) e a realização plena dos conceitos de acesso aos conteúdos e às licenças e de participação efetiva da cidadania tanto nas emissões como na tomada de decisões.

Esses princípios constituíram os pontos fundamentais da redação do novo regulamento<sup>3</sup>. Por sua vez, os principais meios do país se opuseram abertamente a qualquer tipo de iniciativa que avançasse neste sentido. Assim o expressaram em seus editoriais:

Deveria evitar-se avançar sobre alguns dos 21 pontos da chamada Coligação por uma Radiodifusão Democrática, que segundo o interventor do COMFER fizeram seus o governo nacional. Em tal sentido, não deveria avançar-se sobre os direitos dos concessionários a transferirem suas licenças [...] Também não parece aconselhável que se fixem critérios de quotas sobre os conteúdos e a obrigatoriedade de atribuição de investimentos.<sup>4</sup>

Depois de inúmeras reuniões entre o governo e os representantes da CRD, em 18/03/2009, no Teatro Argentino da Prata, a presidente Cristina Fernández anunciou a elaboração de um projeto de lei baseado nos 21 pontos para ser apreciado no Congresso Nacional, o qual estabelecia a realização prévia de fóruns em todas as províncias do país com a intenção de envolver os diferentes setores sociais. Realizaram-se 24 reuniões para as quais se convocaram mais de 10.000 pessoas, e das mesmas surgiram propostas de modificações incorporadas à Lei.

Em 16/09/2009, finalmente, o projeto foi enviado ao Congresso. Depois de numerosas audiências nas comissões de ambas as Câmaras, a proposta fi-

3 Os 21 pontos básicos pelo direito à comunicação são acessíveis no sítio da agência *Pulsar*: Disponível em: <<http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=1792>>. Acesso em 28 jan. 2012.

4 *La Nacion*, edição de 03/05/2008.

nalmente foi aprovada na Câmara dos Deputados: 147 votos favoráveis e 4 contrários. No Senado a votação registrou 44 votos a favor e 24 contrários. Em 10/10/2009, o projeto se converteu em Lei depois de ser referendado.

## A lei 26.522 de Serviços de Comunicação Audiovisual

A nova regulação supõe modificações em relação à anterior (da época da ditadura). As principais mudanças poderiam agrupar-se nos seguintes tópicos fundamentais:

1. Com relação ao acesso: possibilidade de serem concessionários atores antes excluídos.
2. Com relação à concentração: limitações à quantidade de licenças e cotas nas percentagens de mercado.
3. Com relação à autoridade que administraria sua aplicação: formação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual.
4. Com relação aos conteúdos: implantação de cotas de produção nacional, produção própria, produção local e produção independente.
5. Com relação aos meios Públicos: criação de Rádio Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA).

Em primeiro lugar é importante destacar que a Lei mantém a tradição histórica da Argentina e da região de considerar aos serviços de comunicação audiovisual como uma atividade de “interesse público” (Art. 2)<sup>5</sup>. Por sua vez, a administração do espectro radioelétrico, “porção do espectro eletromagnético, comparativamente pequena, compreendida na faixa que vai desde os 3 Hz aos 300 GHz” (García Leiva, 2009, p.2) seria propriedade do Estado e deveria ser administrada de maneira democrática (Art. 3). Efetivamente, a Lei reserva 33% do espectro radioelétrico para organizações sem fins lucrativos (Art. 89).

Essa administração resulta inovadora, sobretudo se levarmos em consideração que no âmbito mundial o papel dos Estados no controle do espectro midiático retrocedeu significativamente. Efetivamente, desde os anos 1990 se permitiu o in-

gresso do setor privado à União Internacional das Telecomunicações (UIT), organismo encarregado da regulação e o desenvolvimento das telecomunicações em todo mundo (Siochrú & Girard, 2002). Nesse contexto, a divisão mais equitativa das ondas hertzianas proposta pela lei (já que se reserva um 33% para meios sem fins lucrativos, setor expressamente excluído da possibilidade de obter licenças de acordo com a regulação da última ditadura militar) significa um avanço notório se levarmos em consideração a situação anterior.

Com respeito à concentração, a Lei estabelece limitações à propriedade cruzada de meios em vários sentidos. Fixa-se um limite de 10 licenças para um mesmo prestador e se define que a multiplicidade de licenças tem o limite de prestação de serviço fixado num máximo de 35% do total nacional de habitantes ou de usuários do serviço que se presta.

Essa nova situação implica que, nas condições atuais, a maioria dos grupos midiáticos do país deverão se desprender de licenças, já que sua situação não é compatível com a nova Lei. Para tanto se previu um período de transição (Art. 161) que fixou o prazo de um ano para que estes concessionários se desliguem dos meios que ultrapassam os limites impostos pela lei. Este foi o ponto que provocou maiores reações entre os meios privados, que recorreram à Justiça invocando que se estava legislando sobre direitos adquiridos. Esses grupos obtiveram várias sentenças favoráveis que frearam a implantação efetiva do processo de desconcentração midiática.

Em relação com a Autoridade de Aplicação, a condução da nova Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual deve ser exercida por um diretório composto por 7 membros (Art. 14): presidente e diretor designados pelo Poder Executivo Nacional; 3 diretores propostos pela Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, que serão selecionados pelos blocos parlamentares correspondendo um a cada uma das três bancadas minoritárias; e 2 diretores propostos pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, criado pela mesma Lei e que será integrado por um representante de cada província e outros vinculados a todos os setores concessionários como sindicatos, universidades e povos indígenas.

Tal como estabelece o Artigo 18, a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual será composta por 8 Deputados e 8 Senadores nacionais. Outra das questões que freou a implantação efetiva da Lei é que os deputados e sena-

5 Ley nº 26.522/09. Disponível em <<http://www.afsca.gov.ar/web/indice-de-la-ley.php>>.

dores dos blocos que se opuseram à Lei nunca assumiram os lugares previstos para eles nessa comissão.<sup>6</sup>

Outra figura inovadora que surge do novo regulamento é a instauração da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual (Art. 19), cujo titular será designado por resolução conjunta de ambas as Câmaras Legislativas a partir da proposta da Comissão Bicameral. Tal organismo tem como missão central receber, canalizar e dar prosseguimento às reivindicações do público, representando em todo momento seus interesses. Entre suas atribuições, destaca-se a possibilidade de propor reformas ou recomendações às autoridades competentes.

Em relação aos conteúdos, são estabelecidas cotas de produção nacional (60% para rádio e 70% para TV), de produção própria (50% rádio e 30% TV), e de produção local e independente (de acordo com as zonas geográficas) com o objetivo de proteger a indústria nacional e a manufatura regional, ao mesmo tempo em que se vincula o sistema de radiodifusão com outras indústrias culturais, já que partes dos encargos que devem abonar os concessionários privados pelo uso do espectro são repassados pela Autoridade Federal à indústria do cinema, música e teatro.

Em relação às concessões públicas (Artigos. 119-139) a nova Lei cria, sob a jurisdição do Poder Executivo, a Radio Televisão Argentina Sociedade do Estado (RTA), que tem sob sua responsabilidade o uso do sistema de meios públicos (TV Canal 7, Rádio Nacional e seus filiais no interior do país e Radiodifusão Argentina ao Exterior). Prevê-se, ainda, a conformação de um diretório plural com representantes do Poder Executivo e das diferentes minorias parlamentares, às quais se somam especialistas de âmbito universitário. Ademais, a Lei incorpora um Conselho Consultivo formado por integrantes de organizações do terceiro setor, sindicatos, governos estaduais, universidades e comunidades indígenas.

Também são estabelecidos mecanismos mistos de financiamento, isto é, contribuições orçamentárias oficiais, publicidade, comercialização de produtos, contribuições e patrocínios privados.

Nesse contexto, é interessante prestar atenção ao que assinala Germán Rei (2001) a respeito de

que o problema central das TV públicas da região é que não foram pensadas como sistemas de Serviço Público. Estas, além de nunca terem conseguido serem meios verdadeiramente estatais e não governamentais, sofreram com a escassez orçamentária e com a onda privatizadora. Isto redundou na influência dos governos em seus conteúdos, empobrecimento de suas programações, falta de sustentação econômica e administração e gestão deficientes.

A nova regulamentação, mesmo que não declare os Serviços de Comunicação Audiovisual como um Serviço Público, propõe questões que, ao menos em termos formais, permitiriam solucionar alguns destes problemas.

Um parágrafo aparte trata da implantação de novas tecnologias (Arts. 92 e 93). Ao mesmo tempo em que estabelece as condições formais para começar a funcionar o Sistema Argentino de Televisão Digital Terrestre (SATVD-T) com um espectro eminentemente nacional, a Lei apenas formula algumas pautas para a utilização dos espaços digitais, isto é, “as frequências que se liberarão depois da cessação das emissões analógicas de televisão terrestre” (García Leiva, 2009, p.10). Assim, “a consideração de uma futura lei de serviços convergentes ficou como questão não resolvida” (Marinho *et al.*, 2010, p.13). Efetivamente, a Lei faculta ao Executivo legislar no futuro sobre este tema que inclui questões não menos importantes como a regulação do *triple play*<sup>7</sup>.

## A implantação efetiva

A implantação efetiva da Lei nº 26.552/09 de Serviços de Comunicação Audiovisual se viu freada e atrasada por diferentes falhas judiciais que deram lugar às reivindicações dos principais grupos midiáticos, sobretudo relacionados ao Artigo 161, que trata da adaptabilidade. Este artigo, com efeito, é considerado por especialistas como o de mais difícil aplicação já que ao mesmo tempo em que legisla “para trás” (Marinho *et al.*, 2010), obriga os principais conglomerados midiáticos que não se ajustarem à nova norma a desprender-se de meios e sinais no prazo de um ano a partir da sanção da Lei.

Um dos reveses judiciais à implantação efetiva da Lei foi o da juíza da província de Mendonza, Olga Pura de Arrabalde, que, em 21/12/2009, suspendeu a aplicação da norma. A Câmara Federal da provín-

---

6 Em 27/01/2012 se conheceu a vontade dos deputados da oposição de que se reúna a Comissão Bicameral com o fim de designar aos representantes desses espaços políticos na AFSCA e na RTA. *Clarín*, 27/01/12.

7 Conhece-se como Triplo Play à convergência num mesmo canal e por um mesmo prestador dos serviços de televisão, internet e telefonia.

cia validou a decisão da juíza, mas em 15/06/2010 a Corte Suprema de Justiça revogou por unanimidade a decisão da justiça da cidade e Mendoza.

No entanto, permanecem vigentes algumas medidas cautelares que excetua o Grupo Clarín e outros de desprender-se de meios. Depois da apresentação de diferentes recursos por parte do Estado, desejando por em prática essas medidas, a corte dispôs que se fixe “um prazo razoável” para a cláusula de adaptação que, finalmente, foi estipulado para dezembro de 2013, alongando em três anos o prazo que estava previsto pela própria Lei.

Outra questão central em discussão envolve certa morosidade ou arbitrariedade por parte do governo nacional para aplicar igualmente a Lei a todos os grupos que detêm meios de comunicação. Por exemplo, o grupo Telefônica (que possui nove licenças de TV), por ser uma empresa de Serviços Públicos e filial de uma empresa estrangeira, não poderia manter seus meios, segundo estabelece o Artigo 25. A empresa se amparou em Tratados Internacionais de proteção de investimentos recíprocos que a protegeriam, já que tem sede nos EUA. Além deste argumento, Telefônica – através de seus múltiplos sinais (TELEFE, Canal 8 de Córdoba, 13 de Santa Fé, 5 de Rosário, 11 de Salta, 8 de Tucumán, 7 de Neuquén, 8 de Mar do Prata e 9 de Baía Branca) – possui uma audiência potencial no país que supera o 35%, situação também proibida expressamente pela Lei. Até o momento não se conhecem ações da AFSCA que avancem contra essa situação.

O manejo dos meios públicos é outro dos pontos de conflito. Enquanto a ideia de serviço público parece ter entrado em crise mundialmente por conta das limitações orçamentárias das emissoras para implantarem a inovação tecnológica, de recursos humanos e de conteúdos necessários para poder defrontar aos objetivos de cobertura nacional e de emissões em massa de qualidade (Fuenzalida, 2000), a função do Estado na sustentação de verdadeiros meios estatais resulta fundamental.

Embora a letra da nova Lei avance em termos formais na conformação de meios públicos democráticos e de qualidade, não se observa ainda que o pluralismo e a diversidade de vozes e atores que se depreende da Lei façam parte desses meios na atualidade. Mesmo que os sinais que conformam RTA incorporem elementos interessantes na sua programação, que concordam com o espírito da Lei associado à promoção da educação, a defesa das minorias e dos direitos humanos, os mesmos não deixaram de ser utilizadas como instrumentos de

propaganda de caráter oficial, constituindo meios públicos governamentais (não estatais).

Somado a isto, foram apresentadas denúncias sobre a adjudicação discricionária das novas licenças de Televisão Digital Terrestre (TDT). Por intermédio dos decretos nº 685/11 e nº 686/11, se chamaram a concurso público para a adjudicação de 220 licenças para prestar um serviço de comunicação audiovisual de televisão aberta digital (TDA) na norma ISDB-T. A metade delas estaria destinada aos meios sem fins lucrativos. Mesmo que o governo disponibilizasse a plataforma estatal da Empresa Argentina de Soluções Satelitais (AR-SAT), pela qual esses meios poupariam a instalação de antenas e equipamentos, os mesmos deverão pagar em torno de US\$ 5.600 por mês à empresa pelo serviço. Além do mais, o valor dos contratos gira em torno de US\$ 24.000,00, quantia que, face à ausência de subsídios ou créditos, constitui uma verdadeira barreira econômica para a entrada de novos jogadores.

Nesse contexto, vale a pena esclarecer que mesmo que o desenvolvimento da TDT na Argentina e a sanção da Lei de SCA tenham caminhado paralelamente, a falta de legislação sobre a implantação das novas tecnologias (TICs) e suas consequências é um dos déficits de uma Lei que contempla vagamente a regulação da Televisão Digital Terrestre seguindo a mesma lógica com relação ao fenômeno da convergência digital.

Essa situação ratifica a percepção de que “o processo inicial da televisão digital terrestre em Argentina marcou, junto à lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, uma reorientação marcada da política audiovisual, na qual o Estado adquiriu maior protagonismo em detrimento do setor privado” (Bizberge *et al.*, 2011, p.18). Assim, o governo mostrou “ambiguidade institucional” para permitir o ingresso à TDT de empresários e grupos afins. Ao mesmo tempo, foram excluídas do processo centenas de entidades sem fins lucrativos que agora podem obter legalmente as licenças, mas que não conseguem superar as barreiras econômicas para sua entrada efetiva.

## Conclusão

Depois de 29 anos em que a radiodifusão nacional esteve regulada por uma Lei da ditadura, hoje o país pode exibir uma legislação inovadora e avançada, tanto pela forma de discussão como por seu conteúdo, representando um salto qualitativo no caminho da democratização da comunicação. Essa

experiência e seus resultados são de relevância internacional, sobretudo para América Latina, onde o debate sobre o poder dos meios privados e públicos se encontra vivo em todas as partes.

A necessidade de adoção de políticas nacionais de comunicação por parte dos Estados latino-americanos não é um tema inovador. Os maiores progressos teóricos ao respeito se deram no marco da UNESCO, nas décadas de 1970-80. No entanto, um clima político e ideológico que propugnou pela liberalização e privatização dos meios de comunicação, baseado no paradigma neoliberal, deixou por muitos anos ao mercado a função de regular na matéria.

Depois da crise do modelo neoliberal em toda a região, a discussão sobre a democratização da comunicação adquiriu importância novamente. Ocorre que o palco onde se desdobrou esse debate tem um perfil muito diferente daquele dos anos 1980. A concentração midiática e o poder dos monopólios da informação atuaram como uma muralha de contenção perante as demandas sociais nas últimas décadas. No entanto, uma conjuntura política favorável e uma iniciativa governamental inédita possibilitaram que a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual seja uma realidade na Argentina.

A situação atual é marcada por um clima de disputas em torno da implantação da Lei. Em primeiro lugar, os grandes conglomerados midiáticos impuseram uma infinidade de recursos judiciais que frearam, dentre outros, o Artigo 161 relacionado com a adaptabilidade à nova realidade. Essas ações impediram que o processo avançasse no sentido e nos prazos previstos inicialmente. Em segundo lugar, a negativa dos políticos da oposição em assumir seus cargos tanto na Comissão Bicameral como na RTA impediu que se aplicasse a Lei de SCA, obstruindo o funcionamento eficiente do diretório do sistema de meios públicos.

Entretanto, estes não foram os únicos problemas. As denúncias de um trato desigual por parte do governo aos diferentes grupos midiáticos para que acatem o Artigo 161 (adaptabilidade) lembra que se exerceram pressões mais ativas para o Grupo Clarín, enquanto não se conheceram ações no mesmo sentido nem para o grupo Telefônica, nem para o Grupo Uno, tampouco para outros conglomerados internacionais e locais que deveriam desprender-se de licenças. Esse suposto uso discricionário constituiria um obstáculo na concretização de um novo palco com uma maior transparência e pluralidade de vozes.

Quanto ao gerenciamento dos meios públicos, sob esse novo marco, mesmo que se incorporem elementos interessantes relacionados ao espírito da

lei (como programas educativos, de direitos humanos, culturais etc.), os mesmos não deixaram de ser utilizados como máquinas de propaganda oficialista, inibindo, dessa maneira, a possibilidade de maior diversidade política, ideológica e cultural nos conteúdos que esses meios difundem. Com certeza, na visão de seus administradores isto ocorre porque os meios privados não acataram pacificamente essa transformação e criaram novas programações que obrigaram o poder público a dar uma resposta. No entanto, o abuso desses espaços faz que a própria agenda alternativa se converta, muitas vezes, em tosca e empobrecedora agenda, chegando a ser até ineficiente em termos políticos.

Por último, a discussão a respeito de como sustentar os meios comunitários é imprescindível. A reserva de um terço do espectro para esse tipo de sinais seria letra morta se não se encontrar uma forma de financiamento que os tornem viáveis. Seja por intermédio de créditos, subsídios ou isenções, ou bem pela contratação destes para difundir publicidade oficial – sob um marco regulatório (ora inexistente) que preserve sua autonomia política e ideológica –, é indispensável que os meios das organizações da sociedade civil possam superar os entraves econômicos que impedem sua chegada até serem colocados na prática e possam funcionar nessa nova conjuntura. Mesmo que o próprio Estado tome a iniciativa, resulta necessário estabelecer qual vai ser o modo de financiamento futuro desses setores que terão que competir com outros meios privados e públicos.

O processo político de discussão e adoção da nova Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual constituiu um salto qualitativo muito importante, sobretudo, depois das políticas concentradoras e privatistas dos anos 1990. O debate político de especialistas e organizações da sociedade civil permitiu romper com anos de regulações emolduradas num regulamento ditatorial que inclusive foi modificada na democracia para favorecer ainda mais os grandes meios, promovendo ativamente processos de concentração que permitiram a constituição de verdadeiros monopólios midiáticos.

Nesse contexto, a sanção da Lei não deveria marcar o fim da discussão pela democratização da comunicação em Argentina. A aprovação do novo marco regulatório nada mais é do que uma importante conquista que fixa um ponto de apoio sobre o qual deverão ocorrer novos debates e processos de organização política, econômica e social para conseguir uma implantação efetiva, plural e participativa.

## Referências

- AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. *Informe Contenidos de la Televisión Abierta Argentina*. Datos correspondientes ao trimestre março-abril-mayo 2010. Buenos Aires, 2010.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- BIZBERGUE, A, MASTRINI, G. y BECERRA, M. La Televisión Digital Terrestre en Argentina: entre la geopolítica regional y la iniciativa estatal. In: BADILLO MATOS, A. y SIERRA CABALLERO, F. (eds.) *La transición a la televisión digital terrestre en Iberoamérica: diagnóstico y perspectiva*. Quito: CIESPAL, 2011.
- BUSSO, N. Derecho a la comunicación: conceptos clave y contexto internacional. In: \_\_\_\_\_ y JAIMES, D. *La cocina de la Ley*. Buenos Aires: FARCO, 2011.
- BUSSO, N. y JAIMES, D. *La cocina de la Ley*. Buenos Aires: FARCO, 2011. EXENI, J.L. *Políticas de comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Plural Editores, 1998.
- FUENZALIDA, V. Situación de la TV pública en América Latina. In: *La televisión pública en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- GARCÍA LEIVA, M. T. El dividendo digital: desafíos, oportunidades y posiciones nacionales. En *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 64, 2009.

**Esteban Andrés Zunino** é pesquisador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas e Técnicas (CONICET) e da Universidad de Buenos Aires (UBA) e doutorando em Ciências Sociais na Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). E-mail: <estebanzunino@hotmail.com>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em agosto de 2012.



# Como as TVs pensam suas próprias marcas? Um olhar sobre o posicionamento de marca da TV Record e TV Globo nos telejornais das 20 horas (2007-2009)

SAMPAIO, Adriano de Oliveira

## Resumo

O artigo analisa as estratégias de construção do posicionamento de marca das duas emissoras líderes de audiência no país (TV Globo e TV Record) a partir de um dos seus principais programas carro-chefe no horário nobre: o telejornal das 20 horas. Para tanto, utilizamos como proposta de análise o domínio do posicionamento discursivo aplicado aos produtos midiáticos. No final apresentamos o mundo possível construído pelos telejornais Jornal da Record e Jornal Nacional bem como as suas promessas e estratégias de fidelização em relação ao seu público.

**Palavras-chave:** marca – posicionamento discursivo – TV Globo – TV Record.

## Abstract

*The article analyzes the strategies of building the brand positioning of the two leading broadcasters audience in Brazil (Globo television network and Record television network) from one of its major flagship programs in prime time: the newscast of 20 hours. We used motion analysis as the domain of discursive positioning applied to media products. At the end we present the possible world constructed by newscasts Newspaper of Record and National Journal as well as their promises and loyalty strategies in relation to its audience.*

**Keywords:** brand – discursive positioning – Globo TV – Record TV.

O cenário de disputa entre as emissoras de TV aberta vem ficando cada vez mais acirrado desde os anos de 1990 no Brasil. Nesse período, alguns programas das emissoras concorrentes da Globo obtiveram certo prestígio no horário nobre, casos do Jornal do SBT, com Boris Casoy, e da telenovela Pantanal, da Rede Manchete. No entanto, esses programas não auxiliaram as respectivas emissoras concorrentes da Rede Globo na consolidação de uma disputa efetiva pela audiência. Atualmente, a Rede Record vem oferecendo sinais de sucesso que vão além dos pontos de audiência de programas isolados.<sup>1</sup> Trata-se, portanto, de uma estratégia de ascensão da emissora paulista a fim de se consolidar como principal concorrente da Globo no mercado de televisão aberta brasileiro.

Apesar de a Globo contar ainda com altos índices de audiência, observamos dois fenômenos. A gradual, mas considerável, queda dos pontos do canal de referência brasileiro e a comedida ascensão da emissora paulista, principalmente no segmento de Jornalismo e Telenovelas. Como a Record vem conseguindo se configurar como a principal emissora concorrente no horário nobre? Uma das possíveis respostas a essa pergunta está na estratégia de construção de um posicionamento de marca da emissora paulista, perpassando toda a sua grade de programação, que pretende realizar oposições/semelhanças em relação ao “Padrão Globo de Qualidade”. Neste artigo, propomos uma análise sobre as estratégias de construção do posicionamento de marca, das duas emissoras, em um núcleo de produção específico: o Jornalismo. Para tanto, realizamos uma observação das estratégias de construção de posicionamento através dos seus principais programas, do segmento jornalístico, no horário nobre: o telejornal das 20 horas.

Para tanto, utilizamos como proposta de análise o domínio do posicionamento discursivo aplicado aos produtos midiáticos. No final do artigo, apresentamos o mundo possível construído pelos

telejornais Jornal da Record (JR) e Jornal Nacional (JN), bem como as suas promessas e estratégias de fidelização em relação ao seu público.

## **Posicionamento de marca aplicado a produtos midiáticos**

Os estudos sobre “posicionamento discursivo” são uma seara no domínio da análise do discurso que visa a compreender esse cenário de concorrência entre os mais diversos suportes midiáticos e, por conseguinte, a maneira como cada um se coloca em relação ao público e aos seus concorrentes. Nesse campo estão localizadas metodologias que trabalham com a distinção/semelhanças dos discursos midiáticos, numa mesma zona ou segmento de disputa.

Interessa a essa forma de abordagem entender como se estabelece o contato entre um produto midiático e o seu público bem como por que alguns produtos “dão certo”, estabelecem elos com o público e elevam os índices de audiência, enquanto outros ficam estagnados ou mesmo desaparecem de cena. Essa questão foi abordada nos estudos sobre o posicionamento da Marie-Claire (Verón, 1985), da CNN (Semprini, 2000) e do Jornal *Daily Star* (Floch, 1985).

Seguindo essa área de interesse, supomos que haja um posicionamento discursivo para cada telejornal e, à medida que esse laço se torna mais forte com o seu público, maiores são os índices de audiência. Pretendemos observar como essa fidelização é forjada pelos enunciadores em relação aos coenunciadores, através do dispositivo de enunciação proposto pelos telejornais.

Ancorada na pragmática, a metáfora do mundo possível (Semprini, 1992; 1996) explora o posicionamento discursivo levando em consideração três instâncias. São elas as estratégias de construção discursiva da credibilidade, legitimidade e sedução. Para Semprini (1996), esses três conceitos orientam o posicionamento discursivo de diversos produtos midiáticos em todo o mundo. Com a finalidade de construir um mundo possível é preciso garantir uma coerência em sua estratégia enunciativa, os telejornais devem, dessa forma, estabelecer uma regularidade junto a sua audiência.

O mundo possível proposto por cada suporte midiático deve ser coerente, de modo que os espectadores possam encontrar as mesmas marcas identitárias dos programas em cada exibição. A fidelização da audiência acaba sendo construída com base

---

1 Em dezembro de 2008, foram publicados pela Folha de São Paulo dados que ratificam a queda do Jornal Nacional (JN) em seus pontos de audiência, que passou de 34% para 32,6%. Em polo contrário, o Jornal da Record (JR) cresceu de 10% para 11,4% no mesmo período. A diferença entre os índices de audiência do JN e do JR ainda é considerável, entretanto, essa tendência vem se consolidando ao longo dos anos, e o Jornal da Record chega a atingir em alguns momentos a marca de 20,9 pontos no horário (Propmark, 2008).

nas expectativas lançadas pelo próprio programa de televisão e na criação de uma unidade discursiva, traduzida em um posicionamento.

Progressivamente, os canais e os programas de televisão estão se constituindo graças às suas marcas identitárias e assumindo certa personalidade em relação ao mundo midiático. É por meio dessa personificação dos canais de televisão que os telespectadores se tornam verdadeiros companheiros dos produtos midiáticos (Jost, 2004). É a partir dessa aproximação entre as invariantes do programa, ou invariantes, que são construídos os mundos possíveis:

É por esse motivo que as análises que se concentram sobre uma mídia específica se engajam em primeiro lugar a explicitar sua filosofia de fundo, o conteúdo de seu mundo possível, o tipo de proposição que ele busca construir com o seu público (Semprini, 1996, p.176).

Para esse autor, cada suporte cria uma relação específica com seu público – fundada sob a regularidade e a continuidade – a partir de um dispositivo enunciativo dinâmico que integra a abordagem do “mundo possível” à “metodologia do contrato de leitura”.<sup>2</sup> “para construir um contrato de leitura, engendrar um mundo possível e estabelecer um encontro regular com os seus telespectadores, é preciso garantir uma coerência de sua própria estratégia enunciativa” (Semprini, 1996, p.176).

Seguindo essa mesma reflexão sugerida por Semprini (1992, 1996), agrupamos essas abordagens em uma mesma questão e, para tanto, empregamos o termo: “posicionamento discursivo” como a problemática presente nessas abordagens mencio-

nadas.

Vimos que, mediante o posicionamento discursivo, os produtos midiáticos desenvolvem operações que buscam a construção de um mundo possível com características que possam estabelecer conexões com o universo de sentido dos telespectadores.

No cenário de disputa midiática, cada programa televisivo quer se diferenciar dos demais e, para tanto, busca construir discursivamente um sujeito discursivo que deve ser reconhecido pelo seu público. Diante dessa operação, um produto jornalístico se constitui enquanto um enunciador dotado de características próprias que tem como principal objetivo persuadir o seu público, obedecendo a duas operações: fazer informar e fazer seduzir (Ferreira, 1997).

Com a finalidade de persuadir o coenunciador, o sujeito construído discursivamente no interior de um programa jornalístico, o telejornal, busca produzir basicamente três tipos de efeitos, são eles: 1) Agradar (através da imagem de si projetada através do seu discurso, o Ethos); 2) Informar/Convencer (graças à construção coerente de uma lógica argumentativa e narrativa, o Logos); 3) Comover (produzir a emoção, através do Pathos).

Essa tríade toma como base a retórica que segundo Ricouer (2007) é a disciplina mais antiga sobre o estudo da linguagem. Aristóteles a define como sendo: “a arte do discurso humano, mais humano” (Ricouer, 2007, p.106). Um primeiro critério da arte retórica está em saber que: 1) é orientado a uma plateia; 2) é orientada pelo jogo da argumentação; 3) visa à persuasão.

Kallmeyer (1996), ao tratar da «retórica da fala», também adere a esses pressupostos já mencionados. Segundo esse autor, a abordagem retórica também está presente em qualquer forma de fala, ou enunciação se quisermos empregar um termo mais próximo à análise do discurso, e também é regida sob três perspectivas: 1) um modo de gestão de faces (Ethos); 2) um tratamento dado em função de um fim prático (Logos); e 3) um tratamento correlativo dos afetos (Pathos).

Inspirado nessa mesma concepção, Semprini (1992, 1996) desenvolve três tipos de efeitos presentes em qualquer processo de construção dos mundos possíveis, a saber: a credibilidade, a legitimidade e a sedução.

Essa premissa orienta o “posicionamento discursivo” de diversos produtos, a exemplo da indústria de cosméticos e de marcas conceituadas, como

2 Há uma discussão corrente na França sobre essas duas metáforas: o contrato (Charaudeau, 2004; Verón, 1985) e a promessa (Jost, 2004). Para Jost (2004, p.16-18) a teoria do contrato só funciona em um quadro de comunicação recíproca. Os defensores da teoria da promessa julgam a teoria do contrato como bilateral e coassinada. Por outro lado, o modelo da promessa ocorreria em dois momentos porque o telespectador espera que a promessa seja mantida. Para além dessa discussão, observamos que tanto na proposta da promessa quanto na do contrato o enunciador deseja que o elo proposto em direção ao seu coenunciador seja efetivado. O contrato estabelece esse movimento sob o ponto de vista da fidelização da audiência, enquanto a promessa o faz através da observação dos gêneros e “mundos televisivos” (Jost, 2004).

a Benetton. Princípios similares são utilizados por Jean Marie-Floch (1985, 1990) para observar outros produtos a exemplo da Citroën (Floch, 1990) e das estratégias de distinção e fidelização do leitor utilizadas pelo jornal *Daily Star* (Floch, 1985). A tríade *credibilidade, legitimidade e sedução* postulada por Semprini (1992) tem inspiração na retórica aristotélica, mais especificamente nos três tipos de argumentos ou provas destinados a produzir a persuasão: o Ethos, o Logos e o Pathos.

Vale ressaltar que esses três tipos de produção de efeitos têm como principal objetivo a persuasão. Para tanto, o programa busca a construção discursiva de provas no interior do discurso. Tomamos como hipótese de trabalho que é a partir dessas três variáveis que o mundo possível dos telejornais em referência é desenvolvido e busca fidelizar o público a partir da construção de um sujeito discursivo que agrada pelas modalidades do Ethos, informa e convence graças ao Logos e comove através do Pathos. Graças a esse processo de construção simbólica (Semprini, 1996), o mundo possível é criado e os consumidores dos produtos midiáticos podem se associar a partir de um processo de identificação dessas estratégias discursivas elaboradas pelos telejornais.

Ancorado nessa premissa, cada telejornal constrói um *mundo possível* todos os dias, mas o faz baseado em uma forma específica de lidar com o seu público. O primeiro deles advém da construção de um modo de enunciação (Ethos) particular em relação à sua audiência, que pode ser também compreendida como a busca por fazer agradar com a construção discursiva da credibilidade.

Em um segundo momento, há uma forma particular de elaboração do seu ponto de vista ou “mundo real”<sup>3</sup> (Jost, 2004) que pode ser observado a partir de estratégias de construção discursiva da legitimação (informar e convencer) explorada a partir do plano do enunciado (Logos).

Por fim, o posicionamento discursivo também é desenvolvido a partir de uma maneira específica de realizar uma relação de afeto com o seu público, por meio da sedução (Pathos). A desagregação dessas três facetas do posicionamento discursivo é de

cunho meramente didático, uma vez que ambas se complementam e são interdependentes.

Esse mundo partilhado entre enunciadores e co-enunciadores é apresentado de forma diária pelos telejornais graças aos distintos pontos de vista que constroem acerca desse “mundo real” (Jost, 2005); cada telejornal desenvolve um mundo possível que é uma versão do universo de sentido partilhado pelo coenunciador e enunciador, cujo referente é o “real”.

Vimos que as operações de construção de efeito de sentido dos enunciadores em direção aos coenunciadores visam a legitimar o mundo possível proposto, discursivamente, pelo primeiro. Cada telejornal em questão desenvolve a sua forma particular de implicar o coenunciador no seu discurso e estabelecer um relacionamento de fidelização junto à sua audiência. O texto (verbal e não verbal) é a matéria significativa pela qual essas operações são construídas.

A encenação dos apresentadores, a fala dos jornalistas e fontes, as notícias veiculadas, as formas de interpelar o coenunciador e outras formas de manusear as matérias significantes devem ser operações harmônicas, de forma a poder corporificar um Ethos que fala através do discurso, e busca informar e convencer o coenunciador através da construção da prova (Logos). E, por fim, deve seduzir e comover com o trabalho do Pathos. De forma resumida, o mundo real, o mundo possível e o mundo textual estão implicados em um processo de semiose social.

## **Jornal Nacional: uma promessa de integração nacional da Rede Globo.**

A estreia do Jornal Nacional ocorreu no primeiro dia de setembro de 1969. O país vivia um dos momentos mais marcantes da sua vida política: a ditadura militar. Após o AI5, os veículos de comunicação sofreram censura e foram vítimas da falta de liberdade de expressão em função do endurecimento do regime militar. A primeira exibição do Jornal Nacional teve como apresentadores os jornalistas Hilton Gomes e Cid Moreira. Naquela ocasião eles anunciaram: “O Jornal Nacional, da Rede Globo, um serviço de notícias integrando o Brasil novo. Inaugura-se neste momento: imagem e som de todo o país” (JN, 2007). A primeira frase de abertura do programa diz sobre o modo como ele buscou e vem se posicionando para o público brasileiro. O Jornal

3 A noção de “mundo real” como uma construção simbólica dos suportes midiáticos é bastante discutida e difundida na França através do conceito de *télé-réalité*. No Brasil, essa ideia foi traduzida como tele-realidade que é “a realidade segundo a televisão” (Jost, 2002).

Nacional, em sua primeira exibição, lança a sua promessa de integrar o país através das notícias.

No final da mesma transmissão, Cid Moreira diz ainda outra frase que ratifica o posicionamento do programa: “É o Brasil aí ao vivo na sua casa. Boa noite.” (JN, 2007). Essa afirmação cristaliza a promessa do telejornal aos espectadores: apresentar o país ao vivo todos os dias. Isso implica dizer que tudo de mais importante que acontecer no país deve estar no Jornal Nacional, e o próprio nome do programa ratifica essa promessa.

A primeira edição do programa traz, também, outra característica marcante desse produto midiático: a dupla de apresentadores. De 1969 a 1972 o jornalista Cid Moreira dividia a bancada com Hilton Gomes. Nesse mesmo ano, entra em cena o apresentador Sérgio Chapelin substituindo Gomes. Cid e Sérgio compõem a dupla que mais tempo ficou ao ar apresentando o Jornal Nacional. Foram 11 anos consecutivos. Uma das principais marcas desse telejornal está na construção da credibilidade explorando a figura dos seus apresentadores, e isso justifica o longo tempo de permanência das duplas. Depois de Cid Moreira e Sérgio Chapelin entraram William Bonner e Lílian Witte Fibe, substituída posteriormente por Fátima Bernardes, que saiu da bancada do telejornal em 2012 para a entrada da jornalista Patrícia Poeta.

Outra característica de diferenciação do programa é a utilização do “ao vivo” com os repórteres. Esse recurso é uma forma de o programa dizer ao público que está onde a notícia acontece. A primeira exibição ao vivo com repórter do Jornal Nacional foi ao ar em 1977, com a repórter Glória Maria. A cena que serviu de pano de fundo para esse ao vivo foi o Pão de Açúcar, no Rio de Janeiro, mesma cidade na qual foram construídos os estúdios e todos os outros aparatos tecnológicos da emissora.

O “Ao Vivo” do Jornal Nacional ganha destaque, também, em 1991, quando pela primeira vez na história da televisão uma guerra é transmitida ao vivo. A Globo estava lá com o seu Jornal Nacional veiculando para os brasileiros a Guerra do Golfo. Outro fator de destaque na história do programa foi a cobertura jornalística da Copa do Mundo de 1994, com equipe de reportagem no país-sede, os Estados Unidos. Essa estratégia persiste até os dias de hoje a exemplo da cobertura da emissora na Copa do mundo de 2010.

Os apresentadores do JN são conhecidos na cobertura midiática e se comportam nesse cenário como vedetes. Eles estão presentes em revistas es-

pecializadas na cobertura do mundo das celebrações, a exemplo de: “Caras” e “Quem”. Mesmo como apresentadores de um telejornal, Bonner e Bernardes passaram a ser notícia quando decidiram se casar e tiveram trigêmeos, fato inusitado que esteve presente nas capas das principais revistas sobre a vida de celebridades.

A própria Rede Globo ajuda a promover a identificação da audiência com os seus apresentadores. Fátima Bernardes é selecionada desde a copa de 1994 para cobrir esse acontecimento para o país. Outras estratégias de aproximação são utilizadas pela emissora quando convida os seus apresentadores do jornalismo para fazerem parte de quadros dos programas de entretenimento, a exemplo do Domingão do Faustão.

Na década de 1990, por exemplo, a Globo lançou como vinheta “invente, tente: faça um ano novo diferente”. Em chamadas comerciais da emissora foram divulgados, em toda a programação, pequenos vídeos com as suas celebridades fazendo atividades inusitadas. Fátima Bernardes, por exemplo, dançou em uma esquete de balé na chamada comercial da emissora. A Globo aproxima e familiariza seus apresentadores com a audiência a partir de estratégias desse tipo.

No ano 2000, um novo conceito é iniciado pelo Jornal Nacional em vez do antigo cenário de fundo azul, a redação do programa pode ser vista pela primeira vez. Aquilo que antes fazia parte do bastidor é transformado em fachada (Goffman, 1996). O Jornal Nacional consegue indicação ao prêmio EMMY pela cobertura do atentado de 11 de setembro. Nesse dia pôde também ser representado o poderio da emissora e do programa. De cada dez famílias, sete acompanhavam a cobertura do evento no Jornal Nacional (MEMÓRIA GLOBO, 2004). No novo milênio, o Jornal Nacional inova na cobertura da política brasileira quando entrevista os principais candidatos à presidência do país ao vivo no telejornal. O poderio da emissora é observado nesse mesmo ano quando o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na edição de 28 de novembro de 2002, fica ao lado de William Bonner durante todo o programa. É o JN em sua estratégia discursiva de porta-voz do Brasil.

## **Jornal da Record: o jornalismo como estratégia de fidelização da audiência**

A Record sempre fez algum tipo de investimen-

to no jornalismo em sua grade de programação. Com o programa “Dia D”, a emissora apresentava toda semana entrevistas internacionais para a população brasileira, além de reportagens especiais. Essa estratégia pode ser observada, ainda hoje, no programa Repórter Record, cujo formato se assemelha à proposta do extinto programa “Dia D”.

Na década de 1970, a emissora coloca no ar um jornal intitulado “Jornal REI”, no qual já apresenta uma característica inovadora em relação ao modo de produção do jornalismo: é transmitido simultaneamente para o Rio de Janeiro e São Paulo. Também acontece o mesmo com o Jornal da Record, estreado na década de 1970, e depois renomeado como Jornal da Noite (RECORD, 2008).

O nome do telejornal foi modificado algumas vezes. Em 1972, por exemplo, o jornalista Hélio Ansaldo estreou o telejornal “Tempo de Notícias”. Esse programa mesclava a veiculação das notícias e os debates quando convidava especialistas em diversas áreas para discutir assuntos de interesse da opinião pública. Esse programa troca de nome anos depois, passaria a se chamar “Record em Notícias”, e foi apresentado por Murillo Antunes Alves até 1996.

A partir da década de 1980, o Jornal da Record é relançado com a participação de Danti Matiusi, que assumiu o departamento de jornalismo. Os apresentadores eram Paulo Markun e Silvia Poppovic. Depois desses dois apresentadores, o programa seria apresentado por Carlos Nascimento (Squirra, 1993).

A ascensão do jornalismo na TV Record é iniciada em 1990, e o telejornalismo passa a ser o carro-chefe da programação da emissora. São dez programas de jornalismo que compõem a sua grade de programação, e o Jornal da Record é o que dispõe dos mais altos índices de audiência da emissora (Propmark, 2008). Nesse ano também mudam os dirigentes da empresa, que passa a ser administrada pela Igreja Universal. Nesse mesmo ano é criada uma rede nacional de emissoras. O jornalismo está presente até mesmo em programas de cunho de variedades e dirigido ao público feminino, quebrando a máxima de que telejornal é programa para homens, enquanto às mulheres cabia assistir às telenovelas.

Em 1997, a credibilidade de Boris Casoy reforçou o jornalismo da emissora. A transição desse jornalista para o jornal da Record é um capítulo à parte na história da televisão brasileira. O SBT, no início da década de 1990, conseguiu a façanha de retirar alguns índices de audiência da Rede Globo

com uma nova forma de fazer jornalismo com o Jornal do SBT, quando foi dirigido pelo jornalista Boris Casoy (Squirra, 1993). A contratação desse profissional foi uma das estratégias da Record para se consolidar na área de jornalismo.

Ainda na década de 1990, houve nova mudança no Departamento de Jornalismo, que passou a ser dirigido por José Luiz Gonzaga Mineiro. Esse profissional foi responsável pela implantação de uma cobertura internacional com correspondentes. Esse fato, atualmente, é um dos principais diferenciais do Jornal da Record, que dispõe de correspondentes no Japão, EUA e Afeganistão, por exemplo, uma vez que esse tipo de recurso é bastante explorado pelo seu principal concorrente: o Jornal Nacional. Contudo, o Jornal da Record passa a ter também esse diferencial a partir de uma reestruturação do seu departamento de jornalismo.

Após o ano 2000, a Rede Record vem se demonstrando preocupada em oferecer um posicionamento de marca em sua grade de programação em função de uma série de exibições denominadas pela crítica televisiva como “apelativas.” A Rede Record lança como slogan: “Record, a TV que todo mundo pode ver”. Em janeiro de 2006, é veiculado pela emissora o novo Jornal da Record no horário nobre da televisão. Com a apresentação de Celso Freitas e Adriana Araújo, para fazer concorrência com o Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão. Depois do horário nobre, a Record ainda estreia no mesmo ano um novo telejornal, com a apresentação de Janine Borba, o “Jornal 24 Horas”. Paulo Henrique Amorim passa a apresentar o “Domingo Espetacular” ao lado de Lorena Calábria.

A Record, em 2006, consegue alcançar a vice-liderança em faturamento publicitário e audiência, quando venceu o Prêmio Caboré (o mais importante da propaganda brasileira) na categoria veículo de comunicação – mídia eletrônica (RECORD, 2008).

Os investimentos em tecnologia da Record passaram a ter uma implicação direta com relação ao setor de jornalismo da emissora. Nesse segmento, a utilização de helicópteros, denominados pela emissora como águias douradas, sobrevoam a cidade de São Paulo e conseguem imagens exclusivas dos fatos noticiados. Esse recurso é muito utilizado nos programas jornalísticos, a exemplo do “Cidade Alerta”. O slogan da Record para o departamento de jornalismo traduz esse seu incentivo em equipamentos técnicos: “Record. Aqui o espetáculo é a vida”.

## O vigilante da ordem: o posicionamento de marca do Jornal Nacional

O *status* adquirido ao longo da história do telejornalismo brasileiro traz a principal promessa do JN: ser “o telejornal de referência do país”. Sabemos que o JN é o telejornal de maior tempo de exibição ininterrupto na grade de programação da televisão brasileira. O programa guarda em seu posicionamento discursivo a reputação de ter sido a “testemunha ocular” dos principais fatos da sociedade brasileira, desde a ditadura militar, passando pela cobertura da primeira eleição no país depois do regime autoritário através do sufrágio universal, até a eleição de um sindicalista e metalúrgico do ABC paulista como presidente da república: Lula.

Outros fatos importantes ocorridos no Brasil também foram noticiados pelo programa com um toque de nacionalismo, a exemplo da morte de personalidades como o piloto de fórmula um Ayrton Senna; importantes conquistas no esporte – mais especificamente, no futebol, a exemplo das copas do mundo de 1970, 1994 e 2002. Essa história de tradição com o povo brasileiro faz com que o JN em sua estratégia de fidelização busque manter cativa a sua audiência. A promessa de se constituir como telejornal de referência no país é desenvolvida, discursivamente, a partir da criação de uma postura de vigilância sobre a ordem pública, na qual a busca pelo “bom jornalismo” investigativo é a sua principal arma.

Identificamos como uma das invariantes do JN a forma tradicional como ele organiza os assuntos ao longo do programa. As matérias de economia e política (nacional e internacional) são as mais apresentadas pelo telejornal, conforme constatamos através da análise de conteúdo (Sampaio, 2009). O clima de seriedade e tensão presente nos dois primeiros blocos faz com que o programa sugira um tom de gravidade ao “mundo real”. Sua estratégia enunciativa de impor, logo na escalada do programa, um ritmo frenético para a exibição das notícias auxilia na construção discursiva desse clima de gravidade em relação ao mundo em volta do espectador.

Ao mesmo tempo em que o programa sugere, discursivamente, a indignação ao espectador através de denúncias e escândalos na ordem política, o telejornal sugere a vigilância e a manutenção da ordem pública ao espectador quando ele deve se engajar junto com o JN nessa proposta de transformação da sociedade brasileira. Isso acontece a par-

tir de posturas socialmente responsáveis e da participação dos programas sociais da emissora, caso do “Criança Esperança”. Mas que outro mundo é possível, segundo o JN?

A versão apresentada pelo programa em relação ao “mundo real” é o de um país repleto de irregularidades e corrupção. Esse clima de tensão e denúncia é observado desde a leitura da escalada e da própria música de *background* do programa que ajudam a construir discursivamente essa área de seriedade e inquisição dos fatos que interessam à sociedade brasileira.

Em todo “episódio” do JN existe um fato que deve ser repudiado pela população brasileira, um escândalo que não deve ser esquecido ou deixar passar despercebido. O programa cria um “mundo possível” no qual está presente a falência da autoridade (Melman, 2003) e o descrédito das instituições. A solução para esse dado está na *ilusão* (Bourdieu, 1999; 1996a; 1996b) de que o Jornal Nacional irá desmascarar todas as falcatruas do cenário político e econômico do país. Para sintetizar esse posicionamento, sugerimos como metáfora o seguinte slogan: “O jornal que desmascara a vida pública brasileira”.

Tal qual em uma minissérie, o JN consegue criar uma expectativa em seu público em relação ao desenrolar da “trama”, principalmente no cenário político e econômico do país. Entretanto, os “personagens” que estão em evidência são os atores sociais presentes na sociedade brasileira, a exemplo de parlamentares, presidente, governadores, prefeitos, especialistas, celebridades, artistas, atletas entre outros. A partir dessa forma de apresentação das notícias, o JN consegue criar um mundo possível no qual é permitido ao público visualizar os principais acontecimentos do país sem nenhum pudor em relação à invasão das barreiras entre vida privada e pública.

O JN tem como promessa ser a alternativa para resgatar a ordem e a moral do povo brasileiro, e convida o espectador a se posicionar dessa forma diante do mundo à sua volta através da participação em projetos sociais e no exercício da “cidadania” em matérias de combate à dengue, por exemplo, ou em prol do “Criança Esperança”.

O programa se posiciona com a missão de ser o zelador da esfera pública brasileira, e usa como arma de combate a defesa do “bom jornalismo”, tendo como consequência a apuração dos fatos. Diante de uma carência de mártires da sociedade brasileira, do descaso com a política e a falência das

instituições, o JN assume a promessa de ser a solução possível para suprir essa *falta*. A fidelização do JN é observada a partir dessa promessa que o programa faz com a sua audiência.

Em um cenário marcado pelo descrédito, o JN busca, cotidianamente, apresentar seu posicionamento discursivo como alternativa para amenizar a angústia daqueles que se sentem prejudicados pelas intempéries dos poderosos e dos que abusam da força e do poder. O mundo real proposto pelo JN se destaca pela falência da autoridade e pelo descrédito nas instituições. Em sua estratégia enunciativa, o JN se posiciona como aquele que deve assegurar o controle desse mundo real a partir da vigilância.<sup>4</sup>

A promessa do JN em relação ao público é o de vigilante da ordem pública. A crença do JN está em sustentar a *ilusão* em direção ao telespectador, segundo a qual o jornalismo é uma instituição confiável diante do descrédito nas organizações sociais. O JN se posiciona no lugar de assegurador dessa ordem pública, em um estilo pedagógico no qual o programa se coloca no lugar de mestre e a audiência como aprendiz.

## O profeta do caos: o posicionamento de marca do Jornal da Record

A condição do programa de segundo lugar de audiência é uma conquista da Rede Record, mas a direção da emissora deseja mais. Conforme foi mencionado explicitamente pelo presidente do canal, Edir Macedo, a meta da emissora é atingir a liderança da TV aberta brasileira (Tavolaro, 2007).

Em relação ao Jornal da Record especificamente, é válido ressaltar que o programa é acompanhado diretamente por Macedo, pois é o seu programa predileto (Tavolaro, 2007). Essa aproximação da direção da emissora com o telejornal, acompanhan-

4 Não queremos com isso afirmar que o JN ou o JR conseguem efetivar esse posicionamento discursivo aqui apresentado. Eles se caracterizam como uma promessa enunciativa do programa em relação à sua audiência. Com a finalidade de avaliar essas características dos programas, valeria à pena desenvolvermos estudos de recepção em relação ao seu público. A análise comparativa do posicionamento do JN e JR pode ser encontrada em Sampaio (2009), na qual observamos um semestre de apresentação das notícias dos programas em busca de identificar os seus “mundos possíveis” frente à concorrência e em direção ao seu público.

do ponto a ponto os índices do IBOPE, é condizente com as estratégias de manutenção do programa utilizadas pelo JR.

A primeira dessas estratégias foi identificada como o *teaser* da notícia (Sampaio, 2009). Nele, o programa tenta manter fiel o seu espectador quando cria promessas ao longo da sua exibição em relação à veiculação das notícias. Identificamos que o programa nem sempre veicula a matéria no bloco seguinte, escolha que difere do posicionamento discursivo do JN, por exemplo.

Outra marca identitária do programa está em estruturar a sua lógica de funcionamento em relação à grade de programação da Record. Assim, o espectador assíduo da emissora, que assiste ao Balanço Geral, pode criar o hábito de observar nas primeiras notícias veiculadas pelo JR a editoria Crimes ou Policial.

A partilha de sentidos entre aqueles que fazem o programa e aqueles que o assistem faz com que sejam criados, no mínimo, dois zoneamentos. De um lado, está um “nós” que partilha crenças, hábitos e costumes e, do outro, um “eles” que não comunga os mesmos referenciais.

Seguindo essa linha, é possível observar uma das reportagens veiculadas na semana analisada, na qual a apresentadora fixa os olhos nos olhos do espectador e, sem cerimônia, pergunta: “Você é do tipo que vive correndo, não tem tempo pra nada e é viciado em trabalho?”, Celso Freitas completa: “Além de estressado, você pode ser um sério candidato a doenças fatais”.

Esse modo de se dirigir à audiência reflete algumas características presentes na enunciação do programa em relação ao público. Há aqui uma interpelação direta em direção ao telespectador através de uma forma que invade a sua privacidade. O programa faz julgamentos sobre o modo de vida do público e ainda estabelece um veredicto sobre ele: “estressado”.

O programa aposta com convicção nesse modelo de audiência, e é a partir dele que as matérias são exploradas. Nessa reportagem, a equipe de jornalistas vivencia um dia de trabalho de um executivo paulista. Mostra o seu desgaste no trânsito de São Paulo, sua chegada ao trabalho, o desenvolvimento de mais de uma atividade ao mesmo tempo: checar e-mails, falar ao celular e olhar a agenda eletrônica. É evidente que tudo faz parte de uma performance para as câmeras, mas é a sua verossimilhança que a torna passível de ser veiculada pelo telejornal.

Outra passagem da matéria reforça tal investida

do programa. Por meio da utilização de infográficos – ferramenta que não o deixa atrás dos recursos tecnológicos exibidos pelo seu concorrente –, o Jornal da Record explica que esse tipo de vida é coerente com todas as grandes metrópoles.

Além desse ritmo acelerado da vida moderna, há no mundo “real” construído pelo JR o cenário de insegurança causado pela violência urbana. Essa aposta do programa se reflete no seu mundo possível marcado pelo “caos da vida moderna”, que é refletido na veiculação de notícias sobre desastres, *fait-divers*, crimes e a editoria de polícia. No seu mundo textual, o JR explora um estilo de proximidade no qual o enunciador se posiciona como um conselheiro e o coenunciador como uma pessoa a quem ele quer bem. Isso reflete na cena de enunciação criada pelo programa.

A concepção de jornalismo presente no JR sugere que as más notícias são sempre boas notícias (*bad news are good news*) e isto corrobora o clima de insegurança ontológica que rege o programa. A principal promessa do JR está em apresentar cotidianamente as mazelas da vida urbana em uma postura que é descrente em relação ao ser humano.

O mundo possível construído pelo JR traz como principal marca o cenário de insegurança causado pela violência urbana, as doenças que afetam os indivíduos causadas pelo ritmo frenético das grandes

idades. Qual seria a solução para esse cenário de insegurança ontológica? O JR apresenta como alternativa ao espectador a mudança no plano pessoal como forma de se proteger das ameaças do mundo moderno que não tem solução. Enquanto o sujeito discursivo do JN sugere uma mudança no plano coletivo a partir do clima de vigilância, o JR sugere uma transformação através do mundo pessoal do espectador graças aos conselhos que prometem minimizar as adversidades presentes na vida moderna.

No final do programa o JR sugere, então, que a saída para este mundo real está na transformação da sua forma de lidar com a vida. Seria a busca pela fé uma alternativa? O Jornal da Record poderia também funcionar como interdiscurso para a grade de programação da emissora, marcada, prioritariamente, pela veiculação de programas religiosos que têm como mantenedor ideológico o discurso protestante da Igreja Universal?

Mais que trazer respostas às perguntas aqui lançadas, esperamos ter sugerido propostas para novos estudos. Nesse sentido, analisar as estratégias de distinção/semelhança dos produtos midiáticos é fazer um esforço para compreender a sociedade também denominada “sociedade da informação” e os seus inúmeros discursos e arenas de disputa que estão presentes no cenário de concorrência midiática.

## Referências

- ARISTÓTELES. *Retórica das paixões*. (Trad. Isis Borges B. da Fonseca). São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- BAKHTIN, M. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. (Trad. Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira) 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- \_\_\_\_\_. *As regras da arte. Gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Sur la télévision. Suivi de l'emprise du journalisme*. Paris: Raisons D'Agir, 1996b.
- CHARAUDEAU P. Le contrat de communication de l'information médiatique. *Revue Le Français dans le monde*. Numéro spécial, juillet, 1994.
- FERREIRA, G.M. Uma proposta metodológica para o estudo da imprensa a partir das mutações na problemática da análise do discurso. In: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. Vol. VIII, n. 1, ene.-abr., 2006. Disponível em: <www.eptic.com.br>. \_\_\_\_\_ . O posicionamento discursivo de “A Gazeta” e “A Tribuna” (Vitória-ES/Brasil): uma explicação para entender a evolução de suas tiragens, 1997.
- FLOCH, J.M. *Sémiotique, marketing et communication*. Sous les signes, les stratégies. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

\_\_\_\_\_. Le changement de formule d'un quotidien approche d'une double exigence : la modernité du discours et la fidélité du lectorat. *Les Medias - Expériences recherches actuelles applications*. Paris: IREP, 1985.

GOFFMAN, E. *Les cadres de l'expérience*. [1974] Paris: Les Éditions de Minuit, 1991.

JOST, F. *Comprendre la télévision*. Paris: Armand Colin, 2005.

\_\_\_\_\_. *Introduction à l'analyse de la télévision*. Paris: Elipses 2004.

KALLMEYER (1996) apud RICOUER, P. Les références du langage. In: \_\_\_\_\_. *Anthologie*. Paris: Seuil, 2007.

MELMAN, C. *O homem sem gravidade*. Gozar a qualquer preço. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2003.

PROPMARK. *Jornal Propaganda & Marketing*. TV para todos. Ano 14, n 160. jun. 2008.

RECORD. Disponível em: <<http://www.rederecord.com.br>>. Acesso em: 20 fev. 2008.

RICOUER, P. Les références du langage. In: \_\_\_\_\_. *Anthologie*. Paris: Seuil, 2007.

SAMPAIO, A.O. *A construção do posicionamento discursivo no telejornalismo: um estudo comparativo das estratégias discursivas dos telejornais Jornal Nacional e Jornal da Record*. 2009. Tese – Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador : UFBA, 2009.

SQUIRRA, S. *Aprender Telejornalismo*. Produção e técnica. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Boris Casoy*. O âncora no telejornalismo brasileiro. Petrópolis: Vozes, 1993.

SEMPRINI, A. *A marca pós-moderna*. Poder e fragilidade da marca na sociedade contemporânea. São Paulo: Estação das Letras, 2006.

\_\_\_\_\_. *CNN et la mondialisation de l'imaginaire*. Paris: CNRS, 2000.

\_\_\_\_\_. *Analyser la communication*. Comment analyser les images, les médias, la publicité. Paris: L'Harmattan, 1996.

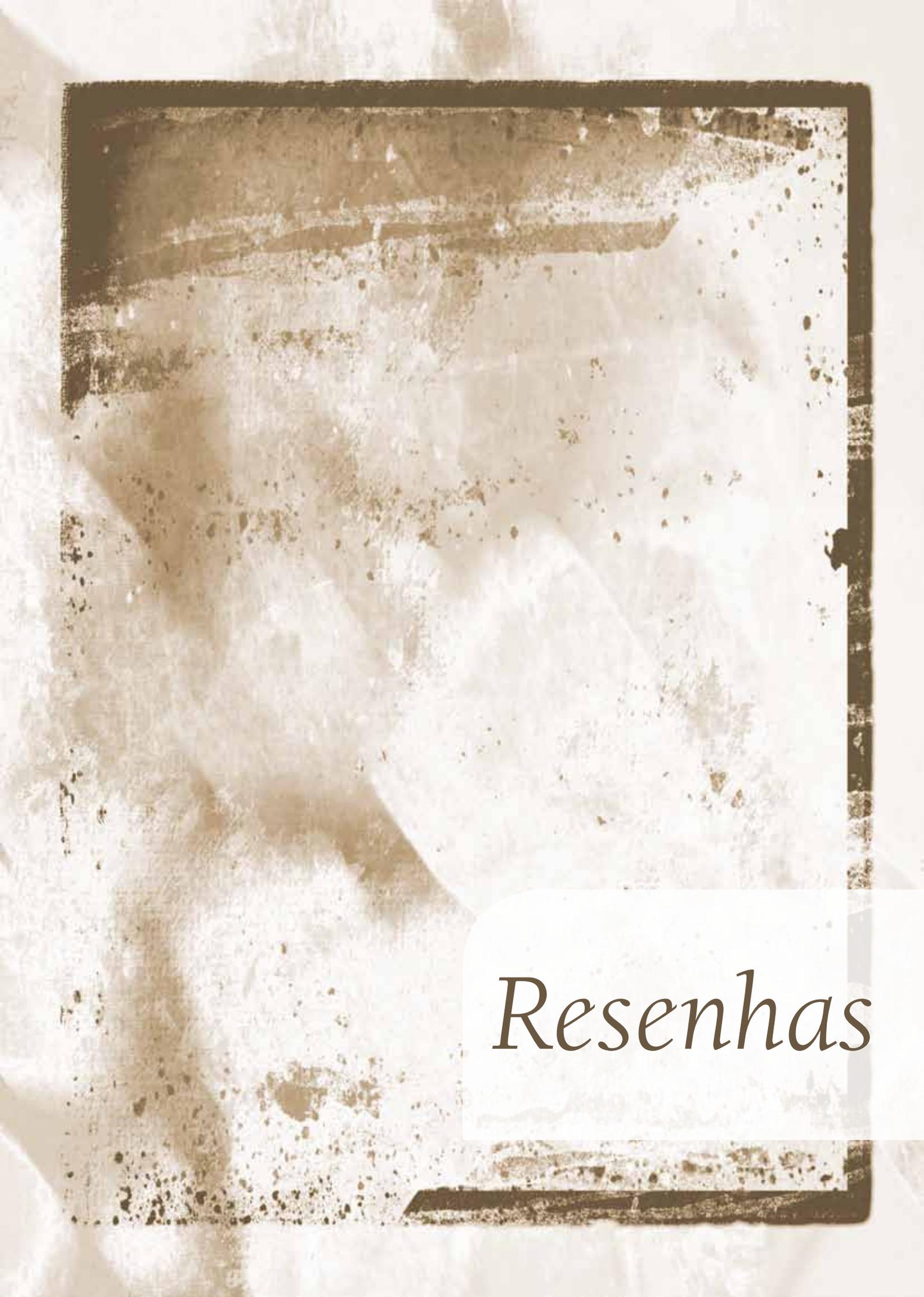
\_\_\_\_\_. *El marketing de la marca*. Una aproximación semiótica. Barcelona: Paidós, 1992.

TAVOLARO, D. *O Bispo*. A história revelada de Edir Macedo. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007.

VERÓN, E. *L'analyse du "contrat de lecture"*: une nouvelle methode pour les etudes de positionnement des supports presse. Paris: IREP, 1985.

**Adriano de Oliveira Sampaio** é professor adjunto da Faculdade de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. E-mail: <[adrianosampaio@gmail.com](mailto:adrianosampaio@gmail.com)>.

Recebido para avaliação em abril de 2012. Aprovado para publicação em agosto de 2012.



*Resenhas*



# A propósito de *São Paulo: novos percursos e atores*

Resenha: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política)*. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011. 400 p. 1ª edição. ISBN: 978-85-7326-484-5.



MARICATO, Erminia

As últimas décadas têm sido marcadas por intensos processos de mudança, que transformaram características sociais e espaciais amplamente conhecidas da metrópole, ao mesmo tempo deslocando e recolocando desigualdades sociais em um ambiente de crescente heterogeneidade. Traçar um panorama dessas transformações é o objetivo deste livro (Introdução do livro, p.9).

A cidade de São Paulo passou, durante apenas um século, de pequeno núcleo com cerca de 240 mil habitantes, em 1900, a uma das maiores metrópoles do mundo em 2000. O processo de urbanização da humanidade a partir das décadas finais do século XX fará com que o crescimento de São Paulo – que mereceu o título de “cidade que mais cresce no mundo” em meados do século passado – pareça diminuto nas próximas décadas, tal é a velocidade das migrações campo/cidade no período em várias partes do mundo, especialmente na China. Entretanto, considerando a trajetória de São Pau-

lo a partir do final do século XIX e o papel que a metrópole chegou a assumir na economia nacional (concentrando mais de 40% do Valor da Transformação Industrial [VTI] do país), ainda que a taxa de crescimento demográfico e a concentração da produção nacional na metrópole diminuam, é óbvio que a cada três ou quatro décadas mudanças intensas sejam constatadas. E elas podem ser observadas até mesmo em intervalos menores durante todo o século XX, promovendo transformações de suas características sociais e espaciais, ambientais e culturais. A julgar pelas transformações pelas quais passa o capitalismo no país e no mundo nessa virada de século, podemos inferir que a cidade continuará a mudar intensamente, pelo menos, certamente, por mais algumas décadas. Por isso, antes de mais nada, se queremos quebrar mitos, vamos reconhecer que as mudanças intensas de São Paulo não se restringem às últimas décadas apenas e, o que é muito importante, elas estão intimamente ligadas à trajetória do capitalismo no Brasil e no mundo.

O livro *São Paulo, novos percursos e atores* pretendeu captar as mudanças recentes da metrópole paulistana fazendo críticas a uma bibliografia que, aparentemente, não se deu conta das mesmas, e apresentar “um balanço das principais contribuições recentes sobre a metrópole”. Os organizadores, portanto, ao criticarem a mesmice nos estudos sobre a metrópole, prometem novos pontos de vista, substituindo, se não há engano em dizer isso, a abordagem estruturalista pela aproximação etnográfica.

O livro se pretende herdeiro de uma linhagem iniciada pelo trabalho que ocupa um lugar paradigmático na produção intelectual e política sobre a cidade de São Paulo. Trata-se do clássico *São Paulo 1975, crescimento e pobreza* (CAMARGO, C.P. et al., 1976, Ed. Loyola). Escrito por pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP),<sup>1</sup> o trabalho teve um impacto muito grande numa sociedade oprimida pelo regime militar que adotava práticas de tortura, assassinatos, sumiço de pessoas, cassações e censura. Ele desvenda uma realidade até então oculta aos olhos das representações hegemônicas sobre as condições de vida urbana dos trabalhadores sob arrocho salarial e precarização habitacional. Fez muita diferença, até mesmo na academia, saber que os moradores das favelas da cidade mais dinâmica do país que se industrializava rapidamente, embora tardiamente, eram, em grande parte, trabalhadores fabris, frequentemente inseridos no mercado formal de trabalho. Esse trabalho abriu um campo amplo e diversificado de pesquisas embora antes dele e concomitante a ele outros autores estavam na mesma trilha. É sempre importante lembrar o artigo seminal de Francisco de Oliveira que dá a chave para o entendimento da funcionalidade da autoconstrução da moradia proletária para a acumulação de

capital baseada em salários arrojados.<sup>2</sup> Essa “simples” e ainda fundamental descoberta explica muito da cidade no capitalismo periférico (ou emergente como quer o *mainstream*), cujas características, ao combinar o formal com o informal, o legal com o ilegal, ainda cobram uma teoria do processo de urbanização na periferia.

A bibliografia que se segue ao famoso livro do CEBRAP é vasta, mas nenhuma outra obra teve a mesma repercussão política, até porque a Igreja Católica, num momento especial de orientação teológica (com a Teologia da Libertação), se esforçou por difundir-lo e popularizá-lo.<sup>3</sup> Tratou-se de um trabalho social e politicamente engajado, criado com a intenção de agir sobre o nível de consciência social sobre uma dada realidade, em plena ditadura, o que vai além de um trabalho acadêmico. Os moradores das favelas e das periferias, de um modo geral, são trabalhadores, e se moram mal isso ocorre devido aos baixos salários e à ausência de políticas públicas. Essa conclusão, a partir do livro, mexeu com a opinião geral que discriminava os pobres pela sua condição de moradia e desvendava o véu que encobria a representação ideológica da cidade. A publicação foi produzida e usada como um instrumento de politização nas universidades e nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Quatro conjuntos de textos contendo capítulos de 27 autores compõem o livro. Eles são precedidos da introdução feita pelos organizadores e de um balanço bibliográfico feito por Maria Encarnación Moya. Os conjuntos são os seguintes:

- Parte I – Viver e habitar na cidade;
- Parte II – Trabalho e produção;
- Parte III – Política e representação;
- Parte IV - Sociabilidade, cotidiano e violência.

Os textos que compõem essas diversas partes nem sempre se ocupam do panorama das transformações mais recentes, objeto central de interesse do livro e deste texto, por isso vamos nos ater especialmente aos escritos que trazem um olhar inovador sobre as transformações que a metrópole ou a capital apresentam. Portanto, estamos falando

---

1 O CEBRAP foi criado em 1969, reunindo intelectuais de esquerda, alguns dos quais, professores cassados pela ditadura. Segundo Bernardo Sorj (2001), em *A construção intelectual do Brasil contemporâneo*, “no clima de repressão e medo que se vivia no final da década de 60, dois fatos importantes contribuíram para a sobrevivência imediata e consolidação do Cebrap: em primeiro lugar, a ajuda financeira da Fundação Ford e, em segundo, os vínculos estratégicos que a instituição, através de alguns de seus membros, conseguiu manter com setores mais liberais do empresariado, da classe política, da Igreja e da intelectualidade em geral, sobretudo em São Paulo” (p. 31).

---

2 OLIVEIRA, F “Crítica à razão dualista”. *Estudos Cebrap*, nº2, 1972.

3 A Teologia da Libertação surge nos anos 1970 como uma nova matriz teológica centrada na questão da pobreza, no seu enfrentamento e na consciência política dessa condição.

dos autores e suas interpretações, e da cidade com suas mudanças. Outros capítulos fornecem dados (sociais, econômicos, demográficos, habitacionais, sobre a violência etc.) que permitem acompanhar diversas faces da metrópole, mas os capítulos que compõem a Parte IV apresentam não apenas mudanças importantes, como também formas inovadoras de enxergá-las. A generalização da violência e o mundo do trabalho, modificado pela globalização, estão no cerne dessas leituras que contradizem afirmações mais otimistas como aquelas contidas na reportagem que a Agência FAPESP apresentou referindo-se ao mesmo trabalho:

Os autores avaliam que São Paulo melhorou nas últimas décadas do ponto de vista econômico e urbano, em termos de aumento do poder aquisitivo e do acesso da população a serviços públicos, expresso na maior proporção de domicílios servidos por rede de água e esgoto, coleta de lixo, pavimentação e iluminação (...). Apontam também que, embora produzidos fora dos padrões técnicos recomendáveis e construídos ao longo de anos, na medida do possível, a moradia popular, o loteamento clandestino e as favelas paulistas apresentam hoje melhor qualidade habitacional do que nas décadas passadas (AGÊNCIA FAPESP, 16.02.2012).

A melhora gradual constatada na diminuição do congestionamento habitacional em favelas do município de São Paulo (número de habitantes por domicílios) e no aumento da renda média e na expansão da infraestrutura faz Eduardo Marques e Camila Saraiva afirmarem que a condição de moradia melhorou, embora os autores façam várias observações como “a manutenção de situações muito precárias em determinados locais específicos”.

Os autores mostram que o congestionamento territorial das favelas aumentou e também o número de pessoas vivendo em favelas, numa proporção maior do que a da população do município. Acrescenta-se ainda que no mesmo período o município apresenta evasão de população para a periferia metropolitana (entre outros destinos) e a maior concentração de riqueza da região metropolitana (25% da população ganhando mais do que 5 salários mínimos). Esses dados já forneceriam material para um debate: melhorou ou piorou? Especialmente se considerarmos que o aumento da taxa de ocupação do solo em favelas produz condições gerais de insalubridade, provocando doenças respiratórias,

como já demonstrou Francisco Comarú (2004).<sup>4</sup> A insegurança na vida das favelas também deve ser lembrada ao lado dos indicadores que atestam melhorias: nenhuma favela localizada em áreas mais valorizadas está segura contra o despejo, em contexto de crescimento do mercado imobiliário, como mostram acontecimentos recentes, de 2010 e 2011, nas cidades brasileiras. O caso do Pinheirinho, em São José dos Campos, é o mais conhecido. Trata-se de uma remoção que se deu contra a lei, como revelou o manifesto do Sindicato dos Advogados do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2012.

Os organizadores do livro, intelectuais que dispõem apresentação pela história acadêmica e profissional, não deixam de alertar para as novas formas que a pobreza e a desigualdade assumem, e nem ignoram a reprodução das novas e precárias periferias que são produzidas nas franjas da metrópole, onde a taxa de crescimento urbano recente é maior. Diríamos que melhor do que afirmar que a situação ficou mais “heterogênea” e “complexa”, dando a entender que antes era mais homogênea e mais simples, é a constatação da contradição como faz Teresa Caldeira no capítulo “O Rap e a Cidade” da Parte IV:

Nos últimos vinte anos, as periferias de São Paulo foram submetidas a processos contraditórios de melhorias e deterioração (...). Todavia, na medida em que a periferia progredia e a democratização criava raízes no Brasil, as condições que sustentavam a industrialização, o desenvolvimento e a mobilidade social erodiram (p. 305).

A mesma constatação pode ser lida em trecho escrito por Feltran, autor do capítulo “Transformações sociais e políticas nas periferias de São Paulo”, também na Parte IV do livro:

Se há vinte anos essas fronteiras ainda podiam ser vistas como linhas a serem superadas pela “democratização” e pelo “crescimento”, pela “inclusão” e pela “cidadania”, elas são figuradas hoje, nas relações efetivas entre Estado e organizações sociais nas periferias da cidade, como divisão irreconciliável que é preciso conter, gerenciar (p. 364).

A constatação de que não somos aquilo que esperávamos ser, para onde o desenvolvimento e a

4 COMARÚ, FA. *Políticas de habitação e desenvolvimento urbano em municípios saudáveis: o caso de Bertiooga*. São Paulo: FSP USP, 2004 (Tese de Doutorado).

modernização nos levariam, e já somos outra coisa, produto da globalização, foi feita por dois grandes estudiosos da sociedade brasileira, Francisco de Oliveira e Roberto Schwarz. Os artigos de Caldeira, Feltran, Telles e Hirata seguem essa trilha.

Sobre isto, Francisco de Oliveira reeditou o texto *Crítica à razão dualista*, de 1972, acrescentando o que seria uma atualização do ensaio, após o impacto da globalização (reestruturação capitalista) e do ideário neoliberal. O anexo do texto foi denominado *Ornitorrinco*. O ensaio anterior, mencionado aqui anteriormente, já tratava da relação entre os setores atrasado e moderno, que se apresentam de forma “desigual e combinada” na economia brasileira. Vamos recorrer a Schwarz para definir o estudo de Oliveira:

O “Ornitorrinco” de Chico de Oliveira fez um retrato atualizado desse bicho que não é isso nem aquilo e que somos nós. Uma sociedade que já não é subdesenvolvida, não porque se desenvolveu, mas porque deixou de ser tensionada pelo salto desenvolvimentista; e que não é desenvolvida, pois continua aquém da integração social civilizada.

Em entrevista à Folha de São Paulo (11/08/2007) Schwarz assim se refere ao “desmonte” do desenvolvimentismo:

No período anterior, do desenvolvimentismo, a esperança de emprego e de integração à vida moderna havia atraído os pobres para as cidades, arrancando-os ao enquadramento rural. Quando o motor desenvolvimentista não teve força para absorver essas populações, estava criada a figura do sujeito monetário sem dinheiro: multidões “modernizadas”, quer dizer, cujas vidas passam obrigatoriamente pelo dinheiro, as quais entretanto não têm salário, sem falar em cidadania plena (...). Os excluídos de hoje são consumidores sem meios para consumir, o que os obriga a algum grau de ilegalidade. Se não há emprego e tudo tem preço, como vão fazer?

Mesmo considerando que uma agenda neodesenvolvimentista foi retomada no segundo governo Lula (2006-2009) e também no governo Dilma, o impacto do ideário neoliberal nas políticas urbanas e, portanto, sobre a sociedade e as cidades brasileiras, foi muito profundo e será, sem dúvida, duradouro. Queda no crescimento econômico, desemprego ou precarização do trabalho, aumento da violência, da informalidade, recuo nas políticas sociais, crescimento de favelas, aumento da infância abandonada etc. As políticas de habitação, sanea-

mento e transportes tiveram um rumo errático durante mais de duas décadas de pouco investimento, restringindo-se, praticamente, à extensão de redes existentes. E sempre é preciso lembrar que esse impacto, ao contrário do que aconteceu nos países centrais, se deu em uma sociedade profundamente desigual em que os direitos básicos não estavam assegurados.

A adaptação do país ao papel definido pela nova conjuntura de exportador de commodities – grãos, minérios, celulose, carnes, etanol – revoluciona a ocupação do território brasileiro e a dinâmica econômica, reorienta os fluxos migratórios e as taxas de crescimento urbano. A diminuição da taxa de crescimento demográfico das metrópoles do Sudeste, em oposição às metrópoles do Norte e do Centro-oeste, e o aumento da taxa de crescimento das cidades médias não são propriamente uma novidade. A perda de importância relativa do Sudeste em relação a todas as demais regiões brasileiras, medidos pelo VTI - Valor da Transformação Industrial, também já foi objeto de significativa bibliografia.<sup>5</sup>

Ao longo do processo de urbanização no Brasil, especialmente a partir de 1940, muitos indicadores sociais melhoraram – queda na mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida, diminuição da taxa de fertilidade, aumento da escolaridade –, mas esses dados, que têm muito a ver com a urbanização, não permitem dizer que a vida urbana melhorou, especialmente se considerarmos aspectos socioespaciais como o transporte, o tráfego de veículos, o controle do uso do solo, a poluição do ar, da água e do solo, a drenagem e a permeabilização do solo, os riscos de desmoronamentos, o aumento das favelas, a segregação urbana, a degradação ambiental, a ausência de áreas verdes, entre outros. A esperança de ver alguma orientação social no uso da terra urbana, pedra de toque da agenda da Reforma Urbana defendida por ativistas de várias áreas e segmentos – lideranças de sindicatos, do movimento de moradia e de ONGs, pesquisadores, urbanistas, advogados, sanitaristas, engenheiros, assistentes sociais, parlamentares, prefeitos,

---

5 Sobre as mudanças demográficas e econômicas regionais, ver Clélio Campolina Diniz, Tania Bacelar de Araújo, Carlos Roberto Azonni, entre outros. A Região Metropolitana de São Paulo era responsável por 43,5% do VTI do Brasil em 1970. Em 2005, esse número caiu para 22,0% (Fonte: Apresentação de Campolina Diniz no Fórum Fiscal, com base em dados do IBGE – Brasília – Sistema de Contas Nacionais, 2008).

entre outros – acabou. O mesmo aconteceu com o transporte coletivo. Na prática, a circulação de automóveis é prioridade nos orçamentos municipais, o que não tem impedido que as cidades tenham seus sistemas viários literalmente entupidos e as pessoas percam horas paradas no trânsito. Novas doenças têm sido constatadas devido à poluição do ar em São Paulo e os acidentes no trânsito ganham números de guerra civil.<sup>6</sup>

Desigualdade social e segregação territorial, ilegalidade urbana são características que se mantêm, mas que permitem novas leituras decorrentes “das precariedades várias e superpostas” (p. 381). As “fronteiras porosas entre o legal, o ilegal e o ilícito” não são claras, ao contrário, se confundem na luta pela sobrevivência e nas formas que os negócios assumem, envolvendo, inclusive, os circuitos de riqueza nas relações informais, afirmam Telles e Hirata, que escreveram o último capítulo do livro, “Cidade e práticas urbanas”.

Feltran lembra que havia pleno emprego em São Paulo em 1970. Em 1986, havia 6% de desemprego e, em 2000, essa taxa era de 20%. Difícil de avaliar o impacto de tão grande contingente de população desempregada concentrada em uma única metrópole, mas certamente ele foi profundo e modificou instituições sociais como família, religião, associativismo popular e valores ligados à ética do trabalho, aos direitos e ao consumo: “abriu-se espaço para que o mundo do crime disputasse legitimidade com toda essa série de instituições e atores tradicionalmente legítimos nas periferias da cidade” (p.361).

As atividades ilícitas mudaram de escala e incorporaram parte da esfera do mercado formal e da representação política. Não é por outro motivo que os significados das palavras “trabalhador” e “bandido” mudam de sentido como, de forma inovadora, chama atenção Feltran. Se a esfera da lei e dos direitos era tensa na periferia ilegal, nos últimos 20 anos a arbitrariedade se instala explicitamente. A esperança da inclusão pela esfera dos direitos desaparece. O mercado reina absoluto e é por meio dele que se dá a integração social, acompanhada da institucionalização (se é que se pode definir assim) das representações sociais.

A morte da esperança de integração e a vida levada no fio da navalha – entre o crime, o trabalho

precário e a corrupção policial – encontrou em cineastas jovens, talvez, seus melhores intérpretes, em que pese a crítica correta que Hamburger, Stücker, Carvalho e Ramos, autores do capítulo “Cinema contemporâneo e políticas de representação”, fazem à forma estereotipada com que a periferia ainda é vista no cinema. No capítulo é feita a crítica dos filmes *O Invasor*, de Beto Brant, e *Antonia*, de Tata Amaral, mas talvez seja no filme *Os 12 trabalhos de Hércules*, de Ricardo Elias, que a vida urbana de um motoboy que se equilibra precariamente no fio da navalha seja primorosamente revelada. Como notam os autores, “os filmes da periferia circulam de maneira limitada e os filmes sobre a periferia circulam pouco na própria periferia, mas aí está, sem dúvida, um veio muito rico de abordagem do objeto central do livro” (p. 298).

Ainda que a coletânea seja extensa e diversificada, sente-se a falta da abordagem de temas mais relacionados ao território urbano propriamente dito: o desmanche da política de transportes urbanos a partir dos anos 1980, o aumento do tempo de deslocamento na cidade, o crescimento expressivo da frota de automóveis, a expansão do mercado de motos com as consequências trazidas pela radicalização desse modelo. Mais destaque caberia também ao papel central do mercado imobiliário “dirigindo” fluxos de pessoas que saem da capital para os municípios da periferia e criam novos espaços murados na expansão da metrópole, devidamente impulsionados pelas “máquinas do crescimento” que combinam a ação dos governos, parlamentares, proprietários de terra, promotores imobiliários, bancos, construtores, corretores, entre outros.

Novas e profundas mudanças marcarão o futuro de São Paulo, capital e metrópole, a partir do aumento do preço dos imóveis insuflado pelo desenho do programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), do Governo Federal. A ausência da aplicação da função social da propriedade (pelos governos municipais), prevista na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores dos municípios abre caminho para uma especulação desenfreada e para muita construção a partir de 2009, pressionando, mais ainda, a expansão horizontal da metrópole e a expulsão das favelas das áreas mais valorizadas. A falta de uma esfera de gestão unificada do conjunto da metrópole também pesa nesse resultado. A questão metropolitana está no limbo e nada disso se dá sem razão.

O Censo IBGE de 2010 mostra que o país apresentava, neste ano, a menor desigualdade desde o

6 A respeito, ver SALDIVA, P. et al. *Meio Ambiente e saúde, o desafio das metrópoles*. São Paulo: Ex-libris, 2010. Ver também MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

início de sua medição. Entretanto, essa novidade não tende a influir fortemente no território urbano, pois as localizações urbanas (cidade já construída) se comportam como um ativo financeiro, e democratizar a cidade implica democratizar o acesso às

áreas urbanizadas. A terra e as edificações continuam no centro da questão social urbana. E nesse campo não há muita novidade na sociedade patrimonialista.

**Erminia Maricato** é professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e docente visitante do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Foi secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) e Secretária Executiva do Ministério das Cidades na primeira gestão Lula (2003-2005). E-mail: <erminia@usp.br>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em março de 2012.

# Bases relevantes para reflexão do papel público do jornalismo



Resenha: ROTHBERG, D. *Jornalismo público – informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Ed. Unesp, 2011. 214 p. 1ª edição. ISBN: 978-85-3930-177-5.

PAULINO, Fernando O.

O livro *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão* proporciona contribuição conceitual e empírica aos estudos de comunicação. Com trajetória marcada pela análise crítica de conteúdos e processos jornalísticos, que fazem dele um dos impulsionadores e realizadores da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (RENOI), o professor Danilo Rothberg oferece aos leitores múltiplos caminhos para a compreensão do papel público do jornalismo.

Uma vista de olhos apressada poderia de antemão considerar o título redundante. Não seria *per se* público todo o jornalismo ou pelo menos a essência da prática cotidiana de proporcionar informação e opinião? Não necessariamente. Na introdução e na conclusão da obra, o autor apresenta a necessidade de relacionar a função pública do jornalismo por meio de iniciativas concretas, proporcionando que as organizações jornalísticas atuem como instrumentos de fortalecimento da democracia. Compete, então, aos veículos proporcionar informação e comunicação amparada na diversidade e pluralidade de perspectivas diante da centralidade crescente da mídia na vida contemporânea.

Para Rothberg, não será público, por exemplo, o jornalismo que privilegie interesses segmentados

e alinhados apenas a grupos específicos ou que seja vitimado pela tendência ao entretenimento, a superficialidade e a fragmentação. Para didaticamente fundamentar a questão, o livro apresenta não só reflexão sobre conceitos relacionados ao jornalismo público, tomando como referência pesquisas desenvolvidas por autores nacionais e internacionais, como também inclui interessante estudo empírico sobre dois telejornais realizados pela BBC.

De maneira exemplificada na obra, que é acompanhada por prefácio assinado pelo professor Laurindo Leal Filho (USP), a crença na circulação de informações realizada apenas pelas regras de mercado se revela insuficiente por não proporcionar automaticamente acesso diversificado e plural às ideias necessárias para a formação política e o aperfeiçoamento da democracia.

Nesse aspecto, a atuação de empresas de comunicação pode ser tendente à concentração de propriedade, fazendo da complexidade inerente aos processos logísticos de produção, distribuição e acesso à informação prática mais facilitada a grupos com maior potencial técnico e, sobretudo, econômico.

Dessa forma, a compreensão da comunicação como um exercício de direito civil no qual o Estado deve abster-se para que a sociedade encontre ma-

neiras de viabilizar o pleno exercício da liberdade de expressão revela-se insuficiente e contraditória. O livro traz práticas mais relacionadas à percepção de que a comunicação deve ser compreendida como um direito social, logo uma riqueza coletiva, na qual o Estado e a sociedade tem papéis a desempenhar.

Toda produção acadêmica é feita de escolhas metodológicas e epistemológicas. Uma crítica precipitada ao livro seria contestar a opção por práticas desenvolvidas na Europa e na América do Norte, caminho que tem razão de ser. Se por um lado ainda há um campo fértil para estudos sobre as práticas jornalísticas em solo brasileiro e na América Latina, buscar práticas externas no hemisfério norte pode contribuir com a comunicação nacional e também servir de estímulo para novas pesquisas estudarem nossas realidades locais.

No que tange ao papel do Estado e às atividades de radiodifusão, a obra se ampara em experiências referenciais da BBC e na preocupação do sistema público britânico em proporcionar programação amparada em pluralidade de vozes e equilíbrio, não necessariamente sinônimo do chamado modelo adversarial, que pressupõe confronto entre fonte e profissional de imprensa para a produção do jornalismo.

Buscando exemplificar essa questão, o professor Danilo Rothberg apresenta relevante estudo empírico desenvolvido durante pós-doutorado em terras inglesas, sobre conteúdos veiculados pelo *BBC News Ten O'Clock* (BBC1) e *Newsnight* (BBC2). A pesquisa leva em conta reportagens sobre o fenômeno da imigração que podem servir de contraponto ao argumento de um jornalismo padrão amparado em reportagens sem tempo de aprofundamento.

Além das práticas da BBC, o livro contém interessante reflexão sobre a compreensão do jornalismo público traduzido das práticas norte-americanas de *civic journalism*.

Fundamentado em ações da sociedade que se intensificam nos anos 1990 de envolvimento dos cidadãos na formulação da agenda e escrutínio dos veículos e também da representação política,

os idealizadores e os estudiosos do *civic journalism* formularam, receberam e responderam críticas à prática desenvolvida, que estão presentes no livro.

Se, por um lado, poderia haver e houve a compreensão de impossibilidade de envolvimento e engajamento público permanente, bases do *civic journalism* e do *public broadcasting service* podem estimular uma reflexão por parte de empresários, profissionais de comunicação e leitores, telespectadores e ouvintes sobre critérios e conteúdos publicados.

O debate sistematizado na obra se mostra ainda mais relevante se levarmos em conta transformações que pouco a pouco ocorrem no Brasil e que podem servir de tema para futuras publicações. Os últimos anos têm sido marcados por alterações na paisagem socioeconômica que se manifestam de diversas maneiras, dentre elas, expansão crescente do acesso a tecnologias de informação e comunicação com maior acesso de jornais impressos, internet e televisão por assinatura.

Ademais, a aplicação prática do sistema de complementaridade (público, privado e estatal), previsto na Constituição Federal de 1988, tem proporcionado a criação e a consolidação de canais de comunicação implantados pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Desde 2008, tem crescido ainda reflexões e ações de órgãos como a Empresa Brasil de Comunicação, responsável pelo sistema público de comunicação no país.

Os fenômenos acima proporcionam uma permanente reflexão sobre práticas e as potencialidades de aplicação não só do conceito de jornalismo ou radiodifusão públicos. Conforme exposto por Danilo Rothberg ao longo do livro, também é primordial estimular, proporcionar e consolidar condições para que os veículos de comunicação promovam direitos e disseminem valores relacionados ao interesse público que se distingue dos interesses privados. Tal compreensão é essencial para as intersecções necessárias e cotidianas entre cidadania e prática jornalística, incluindo a prestação de contas (*accountability*) da atuação desenvolvida.

**Fernando Oliveira Paulino** é professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e diretor da Associação Latino-americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC). E-mail: <paulino@unb.br>.

Recebido para avaliação em março de 2012. Aprovado para publicação em março de 2012.