

Este livro cumpre o papel de reunir uma produção coletiva em torno da vida associativa como temática comum e, desse modo, marcar a conclusão de um ciclo do Convênio Capes-Cofecub, desenvolvido entre os anos de 1997 a 2007. Assim, tem como objetivo apresentar a unidade de perspectiva constituída entre grande parte dos jovens pesquisadores dos grupos de pesquisa envolvidos no convênio — o NUFEP, o LeMetro e o NECVU — e alguns de seus parceiros franceses.

O referido Convênio de cooperação internacional teve como ponto de partida o encontro entre Isaac Joseph e Roberto Kant de Lima, artesãos das primeiras trocas, e prolongou-se consolidado por Daniel Cefai e Marco Antonio da Silva Mello, numa série de intercâmbios intelectuais, envolvendo professores e estudantes da UFF, da UFRJ, do antigo IUPERJ, da Universidade de Paris Ouest Nanterre-La Défense e do Institut Marcel Mauss-EHESS. Pouco a pouco, diversos eixos teóricos de reflexão, simultaneamente dimensionados pelo quadro de pesquisas empíricas desenvolvidas, foram sendo desenhados, motivando a realização desta obra coletiva.

A abordagem adotada destaca-se, fundamentalmente, pelo trabalho de campo. O critério de distinção mais pertinente para especificar a pesquisa etnográfica é a realização da observação direta e da observação participante como modalidades primeiras da investigação. O pesquisador insere-se de corpo e alma no contexto da experiência e das atividades ordinárias de seus interlocutores. Ele se engaja nas situações cotidianas que, frequente de forma regular e repetitiva durante uma longa jornada. Desse modo, está também diante da excepcionalidade de eventos únicos, aos quais somente ele assiste e testemunha em campo. O pesquisador embarca, pois, numa compreensão aproximada, focalizando os fenômenos que se dão concretamente diante dele, no momento exato de sua produção. Ele se preocupa em saber quem

Daniel Cefai, Marco Antonio da Silva Mello,  
Fábio Reis Mota e Felipe Berocan Veiga (Organizadores)

## ARENAS PÚBLICAS:

por uma etnografia da vida associativa



Editora da UFF

Niterói, RJ  
2011

- PENNAC, Daniel. *Monsieur Malaussène*. Paris: Gallimard, 1995.
- SCHAPP, Wilhelm. *Empêtrés dans des Histoires: l'être de l'homme et de la chose*. Paris: Cerf, 1992.
- SIMON, Patrick. *La société partagée: relations interethniques et interclasses dans un quartier en rénovation*, Belleville Paris XXe. Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1994.
- THÉVENOT, Laurent. *L'action au pluriel*. Paris: La Découverte, 2006.
- \_\_\_\_\_. Faire entendre une voix. Régimes d'engagement dans les mouvements sociaux. *Mouvements*, [S.L.], v. 3, p. 73-82, 1999.
- \_\_\_\_\_. La trame des organisations. In: GLOBOKAR, T. (Dir). *Entreprise, société, communauté*. Paris: Autrement, 1993.
- TOPALOV, Christian (Dir.). *Divisions de la ville*. Paris: Éditions de la MSH-UNESCO, 2002.
- TROM, Danny. De la réputation de l'effet Nimby considérée comme une pratique militante: notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 49, n. 1, p. 31-50, 1999.

## **“EM NOME DA COMUNIDADE” O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA URBANA EM UMA FAVELA DO RIO DE JANEIRO**

*Leticia de Luna Freire<sup>1</sup>*

O Rio de Janeiro é conhecido mundialmente por suas belezas naturais e sua diversidade cultural, sobretudo ligada ao carnaval, ao samba e à bossa-nova, mas também pela presença de centenas de favelas. Apesar de sua grande contribuição social e cultural para a cidade, esses aglomerados urbanos são, contudo, percebidos como indesejáveis praticamente desde o seu surgimento, na passagem para o século XX.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mestre em Psicologia Social (PPGPS-UERJ), pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ-INEAC) e Doutora em Antropologia (PPGA-UFF), com estágio na Université Paris X (bolsa-sanduíche Capes-Cofecub) durante o ano de 2007. E-mail: letuna2005@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Analisando documentos de 1900 no Arquivo Nacional, Zaluar e Alvito (1998) mostram que a favela começou a ser percebida como um “problema” – sanitário e policial – praticamente no momento em que surgiu, quando os morros da cidade já eram vistos pela polícia e por alguns setores da população como locais perigosos e refúgios de criminosos. Hoje podemos notar a persistência dessa representação negativa das favelas, por exemplo, nas cartas de leitores de grandes jornais, como a que se segue: “É urgente remover favelas, barreiras humanas para encastelar traficantes, palco de tragédias em épocas de chuva, exemplos internacionalmente divulgados da péssima qualidade de vida que nossa sociedade oferece aos seus pobres. Nossas favelas hoje só atendem aos interesses de políticos, religiosos e bandidos. Para os cariocas, andar por vias expressas cercadas de favelas como Avenida Brasil, linhas Amarela, Vermelha e outras é como andar em Bagdá” (*O Globo*, 23/01/04).

A persistência da representação negativa desses espaços e de seus habitantes remete-nos, por sua vez, à sua história enquanto objeto de práticas de controle tanto por parte do Estado quanto por parte de instituições sociais, como a Igreja Católica. Diversos estudos realizados por pesquisadores brasileiros e estrangeiros<sup>3</sup> permitem-nos reconstituir esse percurso, evidenciando as representações que regeram (e regem) as intervenções do Estado sobre esses espaços. Apesar das diferentes perspectivas, todos os pesquisadores apontam que a descoberta da favela como um *problema* nasceu muito mais do incômodo que ela causava à urbanidade do que de uma postulação de seus moradores ou de uma vontade política de universalizar o acesso a direitos básicos.

Se, por um lado, atualmente o poder público não se refere mais às favelas como "tumores" malignos a serem extirpados, por outro, ainda insiste em considerá-las como um *problema* urbano, muito embora as condições históricas, sociais e econômicas atuais não lhe permitam propor medidas de remoção em massa desses *aglomerados subnormais* baseadas em concepções morais que condenam esses espaços à incivildade e à anomia.<sup>4</sup> Ao contrário, as pressões sociais e econômicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, tem impulsionado de forma crescente suas ações no sentido de "integrar as favelas à cidade", o que não deixa, entretanto, de pressupor que elas sejam ou tenham sido em algum momento comunidades homogêneas e isoladas da vida urbana.<sup>5</sup>

Ao longo da história de intervenções nas favelas cariocas, as Associações de Moradores têm amiúde desempenhado um papel importante, ainda que variável, seja atuando como aliadas de instituições sociais e/ou do Estado, seja como opositoras políticas. Uma breve análise da história das Associações de Moradores de favelas do Rio de Janeiro,

permite-nos constatar que ela não é, como todas as *histórias*, linear, mas entrecortada por momentos de mobilização e crise.

Formalmente, essas entidades não se diferem das demais associações de moradores, podendo ser definidas como organizações voluntárias formadas com base em relações de vizinhança em torno de interesses comuns, geridas pelos próprios moradores e sem fins lucrativos.<sup>6</sup> Seus objetivos relacionam-se à defesa de direitos da população, principalmente quanto à prestação de serviços urbanos básicos, como abastecimento de água, instalação de rede de esgoto, fornecimento de energia elétrica, limpeza pública e urbanização. Funcionam, portanto, como canal de comunicação e canalização das demandas das populações residentes nas favelas junto ao Estado, sobretudo à administração municipal. Embora as associações possam desempenhar cotidianamente muitas outras funções, como prestação de serviços na área de saúde e educação, emissão de comprovantes de residência e assistência jurídica em casos de compra e venda de imóveis nas favelas, o que prepondera é o seu papel político de mediação entre os interesses dos habitantes e os interesses governamentais, vistos com frequência como antagonicos.

Apesar de algumas associações terem surgido, já nos anos 1940,<sup>7</sup> como fruto da mobilização coletiva de moradores como estratégia de reivindicação de direitos e de resistência perante uma ameaça externa que colocava em risco seu lugar de habitação (em geral, as tentativas estatais de remoção), as formas de vincular-se às agências governamentais sofreram diversas modificações ao longo dessa história. Segundo o levantamento realizado por Diniz<sup>8</sup> a respeito das Associações de Moradores existentes até 1980, constata-se, porém, que a maioria delas (47% das 103 entidades pesquisadas) foi criada e regulamentada nos anos 1960. Tal fato expressaria a iniciativa do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Higienicas

<sup>3</sup> Burgos (1998); Leeds (1978); Perlman (1977); Valladares (1978), entre outros.

<sup>4</sup> Embora a terminologia "aglomerado subnormal", hoje empregada pelo IBGE para classificar as favelas - isto é, como um conjunto constituído por unidades habitacionais, ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais - não comporte nenhuma referência moral a seus habitantes, permanece a visão da favela como um espaço desviante.

<sup>5</sup> Essa tese foi exaustivamente desconstruída pelos pesquisadores citados anteriormente, acrescentando-se, a esse respeito, os trabalhos de Medina (1964); Préteçaille; Valladares (2000, 2005).

<sup>6</sup> Diniz (1982); Valladares (1977).

<sup>7</sup> De acordo com Diniz (1982), em levantamento realizado com base em informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, pelo Serviço de Coleta de Dados das Regiões Administrativas, pela Secretaria Municipal de Planejamento, assim como por entrevistas e questionários aplicados aos dirigentes das associações de moradores, a primeira entidade desse tipo teria surgido em 1947. A autora não fornece, entretanto, o nome da associação ou da favela de origem.

<sup>8</sup> Diniz (1982).

(SERFHA, hoje extinto)<sup>9</sup> de institucionalizar um canal de comunicação entre as populações residentes nas favelas e os órgãos públicos competentes. Ainda que a orientação dominante na época privilegiasse o controle e a repressão às favelas, este órgão tornou-se o “primeiro organismo voltado precisamente para a urbanização das favelas”,<sup>10</sup> estimulando a elaboração e a implementação de projetos de desenvolvimento comunitário com a participação ativa dos moradores. É nesse sentido que o SERFHA lançou, em 1961, uma ampla campanha para que as favelas se organizassem com a criação de associações de moradores,<sup>11</sup> sendo este inclusive um dos requisitos para que se iniciassem os programas de cooperação envolvendo o órgão e as localidades a serem atendidas. Assim, é importante destacar que, ao lado das associações criadas espontaneamente por lideranças locais ou um grupo de moradores, um grande número de associações foi criado por exigência ou iniciativa de agentes externos, como a Igreja Católica e organismos governamentais. No caso do SERFHA, este “estímulo” à criação de associações reflete o paradoxo da cidadania brasileira para o qual Kant de Lima<sup>12</sup> chamam a atenção, no qual o acesso aos direitos não é universalmente distribuído aos cidadãos, mas está submetido ao enquadramento dos indivíduos nos modelos impostos pelos promotores das políticas públicas.<sup>13</sup>

Apesar de o SERFHA buscar promover a cooperação entre o poder público e os moradores das favelas, o que se configurava na prática era apenas a substituição da Igreja Católica – que na década de 1950 monopolizava as ações sociais nas favelas – pelo Estado, mantendo-se a tendência a subordinar politicamente os habitantes. De acordo

<sup>9</sup> Quando o SERFHA foi criado, em 1956, o Rio de Janeiro ainda era a capital do país. Inicialmente sem recursos, sua atuação restringiu-se ao apoio de iniciativas da Igreja Católica desenvolvidas por intermédio da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião, até o momento de sua reestruturação, em 1960, quando efetivamente começou a funcionar.

<sup>10</sup> Valladares (1978, p. 23).

<sup>11</sup> De acordo com Soares (1989), o primeiro movimento coletivo em defesa das favelas – União dos Trabalhadores Favelados (UTF) – já estimulava, porém, nos anos 1950, a criação de associações de moradores para fazer frente às ameaças de remoção. Reunindo representantes de diversas localidades, a UTF não tinha, porém, uma organização política coordenando a ação, mas vários membros ligados ao movimento sindicalista já existente, que tinham uma experiência de organização e luta.

<sup>12</sup> Kant de Lima; Mota (2005).

<sup>13</sup> No contexto das políticas ambientais, Lobão (2006) destaca, por exemplo, que a maioria das associações, entre Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Colônias de Pesca, se constitui por decorrência de uma demanda ou, no caso das reservas extrativistas, por determinação legal, sendo estas as únicas interlocutoras autorizadas a se relacionar com o Estado.

com Burgos, revelador disso era o acordo que cada uma das novas associações era obrigada a assinar com o órgão, confundindo sua identidade de representante dos moradores com a de interlocutores do Estado junto aos mesmos. Como exemplo, o autor cita o compromisso assumido pelas associações de “contribuir para a manutenção da ordem e o respeito à lei nas favelas, garantindo, ainda, o cumprimento das determinações da coordenação e do governo”.<sup>14</sup>

Além disso, ainda que baseada numa relação assimétrica entre os habitantes das favelas e o Estado, essa iniciativa de diálogo não descartava a radicalização do viés remocionista. Com a urgente necessidade de proteger-se contra um meio adverso, a capacidade de resistência dos moradores ganhou visibilidade pública por meio de associações de caráter mais amplo, como a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), criada em 1963 com o objetivo de “representar os interesses de todos os favelados”, divulgando suas razões de oposição à remoção e tomando uma posição política frente a ela.<sup>15</sup> Ao mesmo tempo em que os moradores se organizavam, o Estado criava, contudo, mecanismos visando o seu controle político. Um desses mecanismos foi a reforma, no mesmo ano, da Fundação Leão XIII – órgão criado pela Igreja Católica para dar assistência material e moral aos habitantes das favelas – e sua respectiva transformação em autarquia do Estado. Cabe dizer que a atuação expansiva da Igreja nas favelas também era motivada, dentre outros fatores, pela preocupação com a chegada dessas populações à arena política, o que a levou a “subir às favelas” antes que a temida *onda comunista* descesse às ruas.

Com o golpe militar de 1964, houve o enfraquecimento do papel político das favelas. Perdendo seu maior poder de barganha, muitas de suas entidades representativas foram capturadas pelo Estado, transformando-se em instrumentos de cooptação e controle dos moradores. A Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), por meio do Decreto 870, de junho de 1967, reconhecia as Associações de Moradores e seu papel de representantes das favelas junto ao Estado, entretanto, colocava-as diretamente sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais e das Administrações Regionais. Além disso, advertia que, caso não fosse

<sup>14</sup> Burgos (1998, p. 31).

<sup>15</sup> Perlman (1977).

cumprido qualquer dispositivo do estatuto ou fosse apurado algum ato que desvirtuasse a finalidade das mesmas, haveria intervenção do Estado, o que significava a dissolução de diretorias e a formação de Juntas Governativas, cujos membros eram nomeados pelas autoridades governamentais.<sup>16</sup> Não por acaso verifica-se na década de 1970 um congelamento do ritmo de expansão das Associações de Moradores. Todavia, os efeitos mais perversos do período militar foram a inversão do papel das associações existentes, que passaram de representantes dos moradores das favelas junto ao Estado a representantes do Estado junto àqueles,<sup>17</sup> e o enraizamento de uma dinâmica clientelista na relação entre o Estado e as populações residentes nas favelas, combinando controle e troca de lealdade política por pequenos benefícios.<sup>18</sup>

Com a redemocratização do país na década seguinte, as populações das favelas voltaram a representar um papel político importante, sobretudo como massa eleitoral. O espírito democrático, juntamente com a mudança de orientação no tratamento das favelas, impulsionou o aparecimento de novas associações. Este movimento de mobilização não durou, porém, mais do que um curto período após o fim da ditadura. Em vez do fortalecimento da mobilização popular, o acesso dos mais desfavorecidos à esfera política tem, desde então, sido acompanhado de uma "crise de participação" motivada pelo aumento do descrédito das instituições políticas brasileiras. Nesse contexto, as Associações de Moradores vêm perdendo cada vez mais a sua força e credibilidade junto aos moradores. Ao mesmo tempo, em muitos casos elas vêm-se tornando verdadeiras próteses do Estado, assumindo a função de executar ações públicas nas favelas e atuando como "mini-prefeituras".<sup>19</sup> Segundo Vidal,<sup>20</sup> longe de constituir uma contradição ou um paradoxo, tal situação revela, todavia, o próprio

<sup>16</sup> Diniz (1982); Soares (1989).

<sup>17</sup> Perlman (1977).

<sup>18</sup> Carvalho et al. (1998).

<sup>19</sup> Em sua pesquisa sobre as organizações comunitárias das favelas, as autoras mostram que, em alguns casos, o poder público, por meio de órgãos como a Companhia de Água e Esgoto (CEDAE), estabelece "parcerias" com as Associações de Moradores, repassando-lhes, por exemplo, o papel de regular a distribuição da água. O estabelecimento desse tipo de relação indicaria a fraca distinção de papéis e funções entre o Estado e a Associação de Moradores, fazendo com que esta seja muitas vezes percebida como extensão do primeiro. Ver Oliveira; Carvalho (1993).

<sup>20</sup> Vidal (1998).

embricamento do laço social e do laço político no meio popular no Brasil contemporâneo.

Tendo essa história como pano de fundo, o presente artigo pretende, de modo geral, contribuir para a reflexão sobre o papel desempenhado hoje pelas Associações de Moradores de favelas na implantação de políticas públicas urbanas. De modo mais específico, busca apontar elementos de análise sobre a atuação das Associações de Moradores durante o processo de intervenção do Programa Favela-Bairro – ação desenvolvida pela prefeitura do Rio de Janeiro com o objetivo de integrar as favelas à cidade, transformando-as em "bairros populares". Partindo do trabalho de campo realizado na localidade de Acari entre os anos de 2003 e 2006, propomos um estudo de caso que, em vez de oferecer interpretações fechadas, possibilite esboçar questões relevantes no que se refere à triade população-Associações-Estado.

Em sua estrutura, o artigo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira parte apresentamos em linhas gerais o Programa Favela-Bairro, situando-o na história das intervenções urbanas nas favelas cariocas. Esta apresentação faz-se, a nosso ver, necessária, na medida em que possibilita situar o leitor no tempo, esclarecendo o contexto de tratamento das favelas por parte do poder público municipal no qual o programa está inserido, bem como as etapas de sua implantação nas localidades. Em seguida, apresentamos brevemente o campo em que se desenvolveu o estudo para situar o leitor no espaço, tanto físico quanto simbólico, no qual as ações se desencadeiam. Na segunda parte, realizamos a descrição e a análise do caso propriamente dito. Metodologicamente, optamos por eleger uma situação específica observada no campo, através da qual podemos mapear os jogos de negociação e papéis desempenhados pelos diferentes atores (dentre os quais, a Associação de Moradores), assim como problematizar as noções de *participação popular* e *comunidade* que sustentam a política urbana abordada.

## O Programa Favela-Bairro

Situando este programa na história das políticas públicas direcionadas às favelas do Rio de Janeiro, verificamos que ele resulta de um processo progressivo de avaliação das dificuldades e limites das experiências empreendidas até a década de 1990, especialmente do alto custo financeiro

e político das ações de remoção, assim como da necessidade de assumir a complexidade do *problema*, consolidando o viés urbanizador.<sup>21</sup>

De modo mais específico, podemos dizer que o Programa Favela-Bairro foi concebido a partir da percepção, no âmbito municipal, de que era preciso criar um programa de intervenção global nas favelas que promovesse sua "integração à cidade", concentrando esforços de diversos órgãos governamentais. Essa percepção fortaleceu-se, no início dos anos 1990, a partir de dois eventos: 1 - A realização, durante a Conferência Mundial Rio-92,<sup>22</sup> do Primeiro Seminário sobre Áreas Favelizadas, Política de Urbanização e Meio Ambiente, no qual se concluiu que a integração física e social das favelas só seria possível mediante a "articulação entre as instituições que desenvolviam o trabalho físico, anelado aos promotores de ações sociais de educação, saúde e cultura" (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003: anexo); e 2 - A elaboração do Plano Diretor Decenal da Cidade,<sup>23</sup> que reconheceu o problema das favelas e loteamentos irregulares como questão de suma importância para o futuro do município, definindo como meta a sua integração à vida social e política da cidade.

Como reflexo desse movimento, criou-se, em 1993, durante a primeira gestão do prefeito César Maia, o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP), composto por membros de diversos órgãos e secretarias da administração municipal. Para atender às premissas do Plano Diretor em relação à política habitacional, o GEAP sugeriu a criação da Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH) e estabeleceu um plano de regularização de favelas, dividido em três sub-programas, conforme a dimensão das áreas de intervenção. Originalmente, o Programa Favela-Bairro é apenas um desses programas propostos pelo GEAP, voltado para áreas de 500 a 2.500 unidades habitacionais, embora atualmente

<sup>21</sup> A consolidação dessa tendência deu-se, sobretudo, a partir do reconhecimento da necessidade de ampliar experiências pontuais bem-sucedidas, tais como aquelas desenvolvidas pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) em 1968 - grupo de intelectuais contratados pelo governo estadual para viabilizar uma proposta de urbanização democrática das favelas - e pelo Projeto Mutirão em 1981 - programa desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que utilizava o sistema de mutirão para, por meio do trabalho voluntário dos moradores, realizar pequenas obras de acesso, pavimentação, água e esgoto nas favelas.

<sup>22</sup> Evento realizado na cidade com vistas a definir acordos internacionais sobre questões ambientais.

<sup>23</sup> O Plano Diretor é uma exigência da Lei Orgânica presente na Constituição Federal de 1988 para cidades com mais de 20 mil habitantes, tendo a validade de dez anos.

seja considerado o carro-chefe do conjunto dos programas direcionados às favelas. Seu objetivo é "construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade".<sup>24</sup>

A partir desse mesmo ano, a prefeitura manteve contatos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no intuito de adequar o programa às exigências da organização e obter um financiamento que permitisse consolidá-lo institucionalmente. Em 1994, a prefeitura criou a atual Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e recebeu a primeira missão do BID na cidade para exame e definição do convênio. Após um processo de adequações, o contrato entre a prefeitura e o BID foi então assinado, estabelecendo que 60% do financiamento ficaria a cargo deste organismo.

Visando atender as necessidades do programa, adotou-se uma estrutura organizacional que permitisse uma maior integração com outros órgãos e secretarias, além de maior funcionalidade no trabalho das diversas coordenações, que passariam a ser convocadas de acordo com as etapas de implantação do programa, que serão a seguir apresentadas.

A primeira etapa consiste na realização do concurso público e licitação dos escritórios de arquitetura, que passam a ter autonomia na elaboração dos projetos de intervenção. Nessa etapa atuam basicamente a Coordenação de Projetos, que estabelece as exigências, avalia e fiscaliza os projetos a serem executados, e a Coordenação de Participação Comunitária, que dirige, em parte, o trabalho dos Agentes Comunitários de Habitação, que atuam nas áreas atendidas como "ponte entre a prefeitura e a comunidade".<sup>25</sup> Definida a área e

<sup>24</sup> GEAP, 1993 apud Carvalho et al. (1998, p. 38).

<sup>25</sup> A maior parte das equipes de agentes comunitários é hoje, na verdade, coordenada por uma organização não governamental. Os primeiros agentes eram mulheres que trabalhavam na área de educação sanitária e que foram nos anos 1980 recrutadas para atuar nos projetos de mutirão da SMDS e, depois, nos programas habitacionais da SMH. Uma vez que essas agentes trabalhavam para a prefeitura sem vínculo empregatício e que era preciso criar novas equipes para atender ao Programa Favela-Bairro, o convênio com a ONG CIEDS surgiu, em 2003, como estratégia para legalizar a sua situação e facilitar o pagamento de salários. No entanto, se o que motivou inicialmente essa parceria com a ONG foi a solução de problemas administrativos, é dela hoje toda a responsabilidade pela seleção, capacitação e coordenação do trabalho das equipes que atuam nas áreas atendidas pelo Programa Favela-Bairro, por meio do convênio com o BID. Apenas os agentes que atuam no programa de regularização de loteamentos (Morar Legal), financiado pela Caixa Econômica Federal, continuam submetidos diretamente à Coordenação de Participação Comunitária da SMH. Ver Freire (2005).

o projeto urbanístico, membros da Gerência do programa agendam, por intermédio da Associação de Moradores, uma assembleia na localidade, com a finalidade de apresentar aos moradores o plano de intervenções e a equipe executora. Nessa assembleia, os moradores votam a aprovação do projeto, podendo, a princípio, sugerir modificações de acordo com as necessidades da localidade.

Na segunda etapa, tem início a execução do plano de intervenções aprovado, momento no qual engenheiros, arquitetos, pedreiros, fiscais, tratores e britadeiras dirigem-se à favela. Durante essa etapa se intensifica a atuação dos agentes comunitários, que passam a acompanhar a realização das obras e fazer um trabalho de conscientização e mobilização dos moradores no sentido de que eles colaborem com a fiscalização e adquiram novos saberes e sensibilidades em relação aos espaços públicos, novas *competências cidadinas*.<sup>26</sup>

Com o término das obras, começa a etapa de regularização fundiária da favela, geralmente a mais lenta de todas, visto que somente a partir de 2001 foram tomadas medidas importantes em nível local e nacional visando o estabelecimento de mecanismos e políticas de regularização fundiária de longo alcance. Sendo essa questão da alçada da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), esse órgão é convocado a atuar junto à SMH na instalação provisória do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), cuja função é executar o processo de regularização urbanística e fundiária na área. Contando com uma equipe básica formada por um engenheiro ou arquiteto, uma assistente social e um ou mais agentes comunitários, constitui-se, segundo uma engenheira do programa, ao mesmo tempo em “ponto de referência dos moradores e ponto de vigília da prefeitura”.

Desde 1999, quando se encerrou a primeira fase do programa, o contrato entre a prefeitura e o BID tem sido constantemente renovado, garantindo a sua continuidade com relativa independência das idiosincrasias político-partidárias. Nos anos posteriores, o programa sofreu apenas pequenos redirecionamentos, dando maior ênfase à promoção social e ao desenvolvimento econômico das localidades.

Apesar de sua grande visibilidade, o Programa Favela-Bairro não é imune a críticas. As maiores delas têm sido em relação aos fracos

<sup>26</sup> Joseph (1990).

reflexos dessa política pública no que se refere aos indicadores de educação e de renda das populações atendidas e ao fato de ela ser implantada de modo bastante desigual nas localidades. Além disso se, por um lado, o programa não visa intervir na organização política das favelas, por outro, a garantia da participação comunitária é um ponto ainda bastante problemático, como veremos ao longo deste artigo, já que a representatividade das Associações de Moradores é algo que está frequentemente em risco.

### Acari: uma cidade no interior da cidade

Situada na Zona Norte do Rio de Janeiro, a cerca de 20km do centro, numa região em que predominam indústrias e residências, a localidade de Acari é ocupada por uma população genericamente identificada como pertencente às classes populares, com baixo poder aquisitivo e pouca qualificação para o trabalho. Geograficamente, é uma área plana com poucas elevações, localizada no cruzamento de dois importantes eixos rodoviários: a Avenida Brasil – a maior avenida da cidade, com 56km de extensão ligando a Zona Oeste e grande parte da Zona Norte ao centro – e a Avenida Automóvel Clube – que corta vários bairros em direção à Baixada Fluminense. Paralelamente à Avenida Automóvel Clube, encontra-se uma estação da linha 2 do metrô, ligando Acari a outros bairros da Zona Norte e ao centro da cidade.

A localidade começou a ser ocupada nos anos 1940 por migrantes do Nordeste, do interior do Rio de Janeiro e de outros estados do Sudeste vinham para a região em busca de trabalho no incipiente setor industrial. Segundo o relato de antigos moradores, nessa época a localidade era “um verdadeiro brejo”. Com a inauguração da Avenida Brasil e o crescente desenvolvimento de indústrias na região, a localidade começou a se expandir externamente e a se diferenciar cada vez mais internamente. Como dizem antigos moradores a respeito das transformações pelas quais a localidade sofreu, “Acari era um povoado, hoje é uma cidade”.

Na percepção dos moradores, não é apenas pela dimensão espacial e complexidade social que adquiriu ao longo do tempo que Acari é comparado a uma “cidade”, mas por configurar em seu interior a própria dinâmica de hierarquização dos espaços urbanos. Fisicamente, o que chamamos Acari consiste na composição de quatro localidades distintas, cada uma contando com uma Associação de Moradores

própria: o Conjunto Residencial Areal e as favelas Parque Acari, Vila Rica de Irajá e Vila Esperança. Na verdade, a própria delimitação dessas localidades é bastante difícil de ser percebida por quem é "de fora", pois o que se nota à primeira vista é muito mais uma continuidade dos espaços do que a existência de fronteiras físicas bem delimitadas. Somente ao longo do trabalho de campo, pudemos perceber que, como já havia notado Souza,<sup>27</sup> mais do que físicas, em Acari as fronteiras são simbólicas.

Dessa forma, Parque Acari é representado pelos moradores como "a zona sul" de Acari devido a seu grau mais elevado de urbanização e maior disponibilidade de bens e serviços, assim como seus moradores são vistos como similares a uma classe média urbana, com maior poder aquisitivo e melhores condições de moradia. Além de estarem mais próximos das grandes vias de circulação, sendo facilitado o acesso a diferentes regiões da cidade, estes moradores compartilham com frequência os valores da classe média em geral, que vê a favela e seus moradores com maus olhos. Buscando um reconhecimento enquanto uma elite de Acari, esses moradores acabam criando formas de se diferenciar daqueles que consideram ser verdadeiramente os "favelados".<sup>28</sup> É nesse sentido que há, por sua vez, uma representação negativa das localidades de Vila Rica e Vila Esperança, concebidas como "a favela" propriamente dita, devido à maior incidência de sinais de pobreza, como a maior precariedade das construções, dos becos e vielas de terra batida, além da presença mais ostensiva do tráfico de drogas. No caso de Vila Esperança, que é a favela mais recentemente constituída, prevalece em algumas áreas um aspecto de ruralidade e precariedade material que nos remete à paisagem descrita pelos moradores do início da ocupação da região.

A analogia de Acari a uma "cidade" é vitalizada pelas categorias que os moradores utilizam para classificá-las hierarquicamente: Parque Acari como a "zona sul", Vila Rica como o "subúrbio" e Vila Esperança como "a zona oeste" de Acari. Esta classificação reflete, assim,

<sup>27</sup> Souza (2001).

<sup>28</sup> Na dissertação de mestrado (FREIRE, 2005) discutimos os diferentes sentidos atribuídos à categoria "favelado". De modo geral, podemos dizer que, entre muitos moradores de Acari, ser "favelado" significa apresentar uma série de comportamentos considerados moralmente inferiores, isto é, "praticar tudo de errado", como "jogar lixo na rua", "andar sujo", "drogar-se" e "mendigar", funcionando, assim, como um estigma (GOFFMAN, 1982) do qual tentam a todo custo escapar em busca de maior aceitação social.

a divisão socioespacial da cidade do Rio de Janeiro, em que a Zona Sul é a região mais rica, nobre e urbanizada, o subúrbio é considerado como a região mais pobre, popular e violenta (agrega-se aqui o conteúdo pejorativo do adjetivo "suburbano") e a Zona Oeste, que embora também seja caracterizada como região pobre e violenta (com exceção hoje dos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio, que se constituíram numa espécie de "Zona sul da Zona Oeste"), é considerada aquela onde ainda é possível se encontrar grandes áreas rurais.

O contraste entre a percepção dos espaços por quem é "de fora" e a percepção dos moradores aponta que o mesmo ambiente não é vivenciado da mesma maneira por indivíduos ou grupos diversos, uma vez que esta vivência está diretamente relacionada à sua experiência cotidiana. Segundo Mello e Vogel,<sup>29</sup> um sistema de espaços existe sempre em conexão com um sistema de valores e ambos estão relacionados à existência de um sistema de atividades. Conforme demonstraram os autores em um estudo sobre o uso dos espaços coletivos para fins de lazer no bairro do Catumbi, o princípio da diversidade dá margem a muitas conjunções de espaço e atividade, concedendo, por exemplo, à rua uma multiplicidade de significados ligados a seus usos contextuais. Tal como no Catumbi, em Acari a mistura também não é um acidente, mas o estilo da vida urbana nesse local, o que podemos observar nas diferentes funções simultaneamente desempenhadas pelas ruas da localidade: de pátio para as crianças brincarem; de extensão do ambiente doméstico para as mulheres que puxam seus banquinhos para fora para papear com as vizinhas e observar os acontecimentos da rua; de local de trabalho para os vendedores ambulantes que circulam durante o dia vendendo pães e doces; de local para a atividade ilegal dos traficantes de drogas, que privatizam pontos estratégicos para também vender seus produtos; de palco em que se confrontam à mão armada policiais e traficantes; ou ainda de simples vias de passagem para ciclistas, automóveis e transeuntes em seus percursos diários. Por todos esses aspectos consideramos Acari tanto um espaço físico, sem qualidades, quanto um *lugar* que é simbolizado, habitado e constantemente recriado pelos indivíduos.<sup>30</sup>

Apesar de sua grande heterogeneidade interna, Acari tem sido geralmente apresentado na mídia como uma localidade homogênea,

<sup>29</sup> Mello; Vogel (1983).

<sup>30</sup> Briggs (1972).



marcada pela presença de um intenso tráfico de drogas e por acontecimentos relacionados à pobreza, à criminalidade e à violência.<sup>31</sup> Em 2001, destacou-se nos meios de comunicação como “o pior bairro do Rio de Janeiro”, a partir da divulgação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Rio, elaborado em conjunto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e a Prefeitura da Cidade. Segundo este relatório, Acari seria o bairro com pior índice de desenvolvimento humano (IDH) da cidade, comparado aos países mais pobres da África.<sup>32</sup>

Com a repercussão desse documento e a proximidade das eleições nos anos seguintes, os governos estadual e municipal passaram momentaneamente a priorizar Acari na aplicação de suas políticas sociais. Logo após a publicação do relatório, construiu-se, por exemplo, na localidade, o primeiro restaurante popular municipal e ampliaram-se programas sociais de renda mínima, como o Cheque-Cidadão.<sup>33</sup> Dentre as ações da prefeitura, destacaram-se a construção, em 2004, do primeiro hospital municipal da Zona Norte (H. M. Ronaldo Gazonla), embora até hoje ainda não inaugurado; e a implantação, iniciada em 2003, do Programa Favela-Bairro. Conforme nos disseram tanto líderes comunitários quanto uma engenheira da SMH, se a intervenção urbana em Acari já era prevista pela prefeitura e solicitada pelas Associações de Moradores locais, a especificidade desse momento político-social certamente contribuiu para “acelerar o processo”.

### O papel das Associações de Moradores no processo de intervenção urbana

<sup>31</sup> Dentre estes acontecimentos, os mais conhecidos são: a existência da “Feira de Acari”, que funcionou dos anos 1970 até 1996 e era conhecida como “Robauto” por vender produtos e peças de automóveis roubados, e o caso do desaparecimento de 11 jovens em 1990, a maioria moradores de Acari, depois de sequestrados e supostamente assassinados por policiais militares, culminando no surgimento do movimento que ficou conhecido internacionalmente como “Mães de Acari”, que cobrava a apuração das mortes e a punição dos culpados.

<sup>32</sup> O índice de desenvolvimento humano (IDH) é calculado pela renda familiar *per capita*, expectativa de vida, taxa de alfabetização de maiores de 15 anos e número médio de anos de estudo.

<sup>33</sup> Programa do Governo do Estado que atende famílias com renda *per capita* inferior a R\$50,00/mês. Por meio das instituições religiosas nas próprias comunidades, as famílias beneficiadas recebem um cheque mensal de R\$100,00 a ser trocado nos supermercados cadastrados por produtos alimentícios.

Durante a implantação do Programa Favela-Bairro, cada localidade de Acari era tratada de forma independente. Embora a intervenção se iniciasse no mesmo período nas três favelas<sup>34</sup> atendidas, para cada uma havia um plano de intervenção, um escritório de arquitetura, uma empreiteira executora e uma equipe de agentes comunitários responsável. Assim, trataremos aqui especificamente do processo de intervenção em uma dessas favelas, que acompanhamos *seguindo os atores em ação*.<sup>35</sup> A problemática central do caso concerne à constituição de um espaço informal de negociações em torno do que seria construído numa determinada área da localidade. Elementos de outras situações ocorridas, presenciadas por nós ou narradas por terceiros, nessa localidade ou nas favelas vizinhas são, entretanto, agregados à sua descrição a fim de propiciar uma melhor compreensão do contexto e das relações entre os diferentes atores envolvidos. Ao relacionarmos a situação principal ao contexto mais amplo das Associações de Moradores de Acari, buscamos analisar com mais justeza o papel dessas organizações no processo de implantação dessa política urbana, assim como sua relação com os moradores e com o Estado. Tendo justificado nossa opção metodológica, passamos à descrição do caso.

Alguns meses antes de começarem as obras na localidade, a equipe de agentes comunitários do programa visitavam cada família em sua residência para comunicá-las sobre a intervenção e divulgar seus benefícios para toda a população, aludindo nessas situações a um discurso de interesse geral. Para os moradores, eles afirmavam que “o Programa Favela-Bairro significa a transformação da favela em um bairro” e que a intervenção lhes traria muitas vantagens, como o acesso à rede pública de serviços urbanos e a perda do estigma de “favelado”. Diante da interesse de se verem individualmente beneficiados com a intervenção, pouco a pouco os moradores começam a se sensibilizar pela ação pública, afastando a descrença generalizada nas “promessas do governo”. Somente quando se tornou concretamente visível na localidade a atuação dos atores envolvidos na intervenção

<sup>34</sup> Apesar da precariedade das condições de habitação de seus moradores, o Conjunto Residencial Areal, por ser uma área oficialmente tida como legal e urbanizada, não é atendido pelo Programa Favela-Bairro.

<sup>35</sup> A noção de ator (ou actante) refere-se, nesse caso, a tudo que produzia efeitos sobre o processo da intervenção urbana, distinguindo-se de modo geral do conceito sociológico de “ator social” por não se referir apenas aos indivíduos, mas também ao que Latour (2000) chama de não-humanos, ao mundo dos objetos.

urbana, com a chegada dos técnicos responsáveis pelas obras, por exemplo, é que os moradores se convenceram da veracidade do que estava para acontecer na localidade.

Ainda nessa primeira etapa, a equipe técnica contratada para elaborar o plano de intervenção convocou a população para participar de pequenas reuniões com o propósito de identificar os problemas mais graves da localidade e suas demandas prioritárias no que se refere à urbanização; prática que visava atender ao princípio do programa de garantia da participação da população no processo, mas que, no entanto, era aplicada de formas diferentes nas favelas, conforme a metodologia proposta pelo escritório de arquitetura lícitado. A partir da realização dessas reuniões com alguns moradores e do uso de instrumentos técnicos, como mapas e fotografias aéreas, que lhes permitiam *transportar* a localidade para o escritório de arquitetura, a equipe elaborou o plano de intervenção e o apresentou em assembleia pública realizada em uma escola estadual da região, cuja divulgação também contou com o apoio da Associação de Moradores.<sup>36</sup> Nesta assembleia, os técnicos expuseram, por meio de um grande mapa, o que seria construído e rehabilitava na localidade, tendo os moradores a oportunidade de aprovar ou propor modificações no projeto. Entretanto, enquanto os técnicos que o produziram traduziam claramente no mapa a área representada como um todo, os moradores, por sua vez, pareciam não reconhecer naquela inscrição imóvel a localidade pulsante em que viviam. Diante disso, muitos moradores pareciam ser levados a aceitar o projeto mais pelas promessas de melhorias e “boas intenções” contidas no discurso da equipe responsável do que por terem uma clara noção do que o plano implicaria concretamente na estrutura da localidade. Mais uma vez, a maioria dos moradores era, na verdade, tomada por uma preocupação individual, qual seja, se suas casas seriam ou não removidas para dar lugar à construção de algum dos equipamentos urbanos previstos. A situação da assembleia suscitava, assim, a mobilização individualizada dos moradores, trazendo à tona o fantasma da remoção que circunda o imaginário dos moradores de favelas, herança das políticas radicais de tratamento das favelas ocorridas em décadas passadas.

<sup>36</sup> Como esta reunião ocorreu antes de iniciarmos o trabalho de campo, os dados aqui não resultam de uma observação direta, mas foram extraídos dos relatos de pessoas que participaram ou estiveram envolvidas na realização da reunião.

Em relação às Associações de Moradores de Acari, antes mesmo da intervenção urbana observamos que os habitantes mantinham com elas uma relação bastante ambígua e individualizada. Embora alguns dirigentes fossem admirados por uma pequena parcela da população por “tudo que lutaram pela comunidade” e por sua habilidade em negociar com os representantes do Estado, de instituições sociais e não governamentais e mesmo com os traficantes locais, havia entre a maioria dos moradores uma forte desconfiança perante as Associações de Moradores e seus dirigentes. Uma crítica comum, por exemplo, era que as diretorias privilegiariam seus “conhecidos” nas oportunidades de cursos e empregos oferecidos pelas associações por meio de convênios e parcerias estabelecidos com órgãos públicos, empresas privadas ou organizações não governamentais. Para grande parte dos moradores, exceto para aqueles que mantinham relações estreitas (familiares ou de amizade) com os dirigentes, estes “não pensam na comunidade”, “só pensam em si próprios” ou representam apenas os “interesses de políticos ou bandidos” aos quais são vinculados.

Para os dirigentes das associações, por sua vez, tornava-se cada vez mais difícil obter o reconhecimento dos moradores por tudo o que haviam feito “pela sua comunidade”. Da mesma forma, tornava-se cada vez mais difícil enfrentar as “pressões” exercidas pelo “movimento”<sup>37</sup> para controlar suas ações. Sobre esse aspecto, cabe notar que no início das obras do programa nas localidades, observou-se um aumento dessas pressões de tal forma que alguns dirigentes expressavam, pela primeira vez, a decisão de abandonar suas atividades políticas nas localidades.

Como um processo em cadeia, os dirigentes das Associações de Moradores das três localidades deixaram nesse período seus cargos, sob maior ou menor (auto)resistência. Algum tempo depois, diversos cartazes de autoria desconhecida foram dispersos por Acari, anunciando a unificação das associações e convocando a população para a eleição do novo e único presidente. Segundo alguns moradores, os

<sup>37</sup> Por “movimento” os moradores referem-se ao tráfico de drogas local, englobando nessa denominação genérica tanto os atores humanos em suas variadas funções (traficante, olheiro etc.), quanto o conjunto de atores não humanos (drogas, armas, dinheiro etc.) que o compõem. Segundo Misse (2007), embora essa denominação tenha aparecido pela primeira vez como jargão do jogo do bicho, hoje ela comparece na gíria de consumidores e vendedores de drogas ilícitas para representar vários e diferentes aspectos do mercado local de drogas nas favelas, conjuntos habitacionais e demais áreas da periferia habitadas por populações de baixa renda.

cartazes haviam sido colocados pelo "movimento", que estaria inclusive apoiando uma das três chapas candidatas. Conforme observamos no trabalho de campo, o apoio do "movimento" converte-se, em muitos desses casos, em voto compulsório. Isso ocorreria, segundo um agente comunitário, porque "a maioria dos moradores têm medo dos traficantes e acaba fazendo o que eles pedem". Outro agente lamentava, contudo, a possível submissão dos moradores, que, na sua opinião, "não sabem a força que tem". De modo geral, podemos dizer que o interesse do "movimento" pelas Associações de Moradores era suscitado pela possibilidade de participar da gestão de diversos assuntos considerados de interesse público e que poderiam, direta ou indiretamente, interferir no mercado local de drogas, como a decisão sobre a manutenção ou retirada de um ponto de vigilância policial ou sobre o que seria construído nas áreas selecionadas pelo programa.

Para melhor compreender a complexidade dessas relações, abordaremos aqui uma situação em torno do que seria construído em um terreno de uma das localidades. No plano de intervenção inicialmente aprovado na assembleia, estava prevista para essa área, próxima à sede da Associação de Moradores, a construção de uma creche para 120 crianças e uma praça pública equipada com brinquedos infantis. Para desocupá-la, cerca de 20 construções, entre residências, pequenos estabelecimentos comerciais e o templo de uma igreja evangélica, tiveram de ser removidos.<sup>38</sup> No decorrer da implantação do plano de intervenção para essa área, uma série de negociações começou, entretanto, a ocorrer "por trás", como alguns nos definiam, ou seja, nas instâncias da informalidade e da pessoalidade, cujos atores direta ou indiretamente envolvidos eram a Associação de Moradores, os agentes comunitários, os técnicos do programa e o "movimento".

Quando o terreno selecionado estava quase totalmente desapropriado e a construção da creche já se iniciava, o dirigente da associação dirigiu-se aos técnicos do programa para solicitar, "em nome da

<sup>38</sup> A negociação direta entre os técnicos da prefeitura e os proprietários desses imóveis não era um processo simples e sem conflito. Para aqueles que viam na proposta da remoção uma oportunidade de "sair da favela" ou mudar-se para as áreas mais valorizadas da localidade, os desacordos giravam sobretudo em torno do valor da indenização a ser paga pela prefeitura. Já entre os que desejavam ali permanecer, a indenização, independentemente do seu valor monetário, parecia não funcionar como um instrumento reparador eficaz que lhes suprisse as perdas reais, simbólicas e afetivas que a remoção das suas casas significava. Uma vez que a permanência no local não configurava entre as opções dadas pela prefeitura, pouco a pouco o terreno eleito foi sendo totalmente desapropriado.

comunidade", a modificação no projeto inicialmente aprovado, a fim de que, em lugar da construção da praça, fosse duplicada a quadra da associação, geralmente utilizada para ensaios de grupos de jovens ligados à projetos de dança e teatro na localidade e a realização de festas com a apresentação de grupos de pagode e *funk* promovidos por traficantes. Embora os técnicos do programa ficassem relutantes à nova proposição, para eles, se a solicitação era colocada pelo dirigente como sendo "interesse da comunidade" e a demanda não feria os padrões legais exigidos nem ultrapassava a verba previamente acordada com a prefeitura, não lhes restava outra opção senão acatá-la, uma vez que a Associação de Moradores tinha legitimidade para tal.

Os agentes comunitários – que, por sua vez, trabalhavam uma sala provisoriamente instalada no interior da Associação de Moradores e acompanhavam de perto toda a negociação – também recorriam ao "interesse da comunidade" para tentar, sem sucesso, convencer o dirigente da importância de que fosse construída a praça para as crianças atendidas pela creche, bem como alertá-lo dos possíveis conflitos que poderiam, no seu ponto de vista, advir da vizinhança de dois espaços destinados a públicos e atividades tão disparees. O barulho, por exemplo, era citado como algo que atrapalharia a rotina da creche, embora na prática as festas geralmente ocorressem nos finais de semana. Outro aspecto que baseava a argumentação dos agentes referia-se a uma espécie de contaminação simbólica que a presença de pessoas ligadas ao "movimento", que costumam frequentar e organizar essas festas, poderia causar à pureza das crianças. Contra essa proximidade, os agentes referiam-se ainda aos riscos físicos que ela poderia causar às crianças em caso de confrontos entre traficantes e policiais. Finalmente, para se preservarem de possíveis coações, os agentes foram orientados pelo coordenador da equipe a "não se meterem mais no assunto", sobretudo aqueles que, além de trabalharem, residem na localidade. E assim então foram feitas as obras de expansão da quadra da associação, ao lado da creche recém-construída. Nesse jogo de negociações que se passava em espaços não oficiais de discussão – "por trás", como nos diziam – o público alvo do programa, ou seja, os moradores, permanecia totalmente excluído do processo decisório. Em nenhum desses momentos encontramos moradores que subessem nos afirmar o que seria efetivamente construído no terreno desapropriado.

A partir do caso descrito anteriormente, sugerimos três conjuntos de questões para serem analisadas.

O primeiro refere-se à *relação entre os habitantes e as Associações de Moradores*. De imediato, o trabalho de campo permitiu-nos constatar a existência de uma grande distância entre as Associações de Moradores de Acari e aqueles que elas deveriam representar. Ao mesmo tempo em que os moradores vêem as associações como pouco atuantes em relação ao que consideram que elas seriam capazes de fazer em prol da "comunidade", poucos são aqueles que se dispõem espontaneamente a colaborar para que elas representem os interesses da população local, seja se engajando como sócios, seja participando de suas atividades. Geralmente vistas como lugares de poder individual, as Associações de Moradores estão sempre sujeitas a desconfianças.

A prevalência de uma visão negativa e personalista dessas organizações entre os moradores não é uma característica particular de Acari, tampouco exclusiva da sociedade brasileira, mas um risco inerente a qualquer movimento associativo. Para nos atermos aqui ao contexto brasileiro, o pesquisador francês Dominique Vidal,<sup>39</sup> por exemplo, encontrou a mesma situação em Brasília Teimosa, no Recife, ao estudar a relação entre as dimensões social e política nessa favela. Devido à sua participação em inúmeras "articulações políticas", as associações de Brasília Teimosa são percebidas pelos moradores de modo personalizado, cujos dirigentes – vistos negativamente como "políticos" – estariam mais preocupados em extrair ganhos pessoais de sua posição do que de buscar soluções efetivas para os problemas da localidade. Tal como na favela estudada por Vidal, predomina na relação dos moradores de Acari com as associações o que o autor chama de "lógica de usuário de serviço público", em que a participação nas atividades associativas estaria condicionada às expectativas de os moradores se verem objetivamente recompensados, por exemplo, por sua inclusão em um programa de habitação ou de capacitação profissional. Ao mesmo tempo, o funcionamento interno dessas organizações revela, com frequência, a concentração do poder de decisão nas mãos de seus dirigentes e a não disposição de submetê-las ao controle dos moradores. A relação instrumentalizada que o Estado tem historicamente estabelecido com as Associações de

<sup>39</sup> Vidal (1998).

Moradores parece ser, assim, reproduzida, no nível local, na relação dos habitantes com essas organizações.

A avaliação da legitimidade das associações enquanto porta-vozes dos moradores não está pautada apenas no tipo e grau da relação que seus dirigentes mantêm com os políticos, relacionada a uma visão negativa do *mundo da política*, mas também com o "movimento", relacionado a uma visão negativa do *mundo do crime*. Dependendo da vinculação que têm com ambos os atores, as associações são mais bem ou mal vistas pelos moradores, assim como seus dirigentes são reconhecidos enquanto seus representantes ou desqualificados enquanto tal.<sup>40</sup>

Se a conhecida troca de favores entre líderes comunitários e políticos da região é hoje uma prática social naturalizada em nossa sociedade, a relação dúbia entre as Associações de Moradores de favelas e o "movimento" também não é um fato novo ou estranho a essas localidades, mas resultado de uma antiga convivência, que se inicia muitas vezes no bojo do surgimento das associações. Quando realizou sua pesquisa em Acari (1995-1998), Souza<sup>41</sup> observou que a relação entre o "movimento" e certas Associações de Moradores já estava "institucionalizada" aos olhos dos moradores. A própria sede de uma associação e a piscina na sede de outra haviam, inclusive, sido construídas por antigos chefes do tráfico. Mas se inicialmente havia um incentivo, sobretudo financeiro, por parte do "movimento" para a constituição dessas organizações, hoje o que se identifica é a tendência cada vez maior de obter seu controle institucional. Essa nova forma de se relacionar com as Associações de Moradores estaria ligada, a nosso ver, a um duplo processo, marcado tanto pelas mudanças nos últimos anos na própria configuração do tráfico de drogas nas grandes favelas da cidade, quanto por um alargamento do papel das associações enquanto intermediários entre as populações residentes nas favelas e o Estado.

Paralelamente à expansão do narcotráfico, percebe-se em Acari uma relativa mudança do perfil dos traficantes. Segundo o relato de

<sup>40</sup> Essa instabilidade é ratificada pela pesquisa realizada pelo IBASE (2000) em oito comunidades e bairros da Grande Tijuca, que identificou como os quatro maiores desafios colocados hoje às Associações de Moradores: a busca por representatividade, a manutenção da participação, a não submissão aos chefes do tráfico de drogas e, nas parcerias, a não aceitação sem discutir das regras dos projetos governamentais e não-governamentais.

<sup>41</sup> Souza (2001).

moradores, “antigamente [o consumo e a venda de drogas] era mais discreto” e os traficantes que, em geral, eram “criados na comunidade”, demonstravam “respeito” pelas Associações de Moradores e seus dirigentes.<sup>42</sup> Já os novos membros do “movimento” não possuem o mesmo sentimento de pertencimento local e “não têm mais o respeito de antes”, como lamentam antigos moradores. Achando que “sabem de tudo”, eles tentam interferir nas ações das associações quando estas lhes suscitam algum interesse. Além disso, parece-nos que a política “assistencialista” praticada por antigos chefes do tráfico, que incluía a doação de bens e auxílios financeiros para as Associações de Moradores, converteu-se de alguma forma em dívida simbólica acumulada a ser paga pelos dirigentes.<sup>43</sup> Muitas vezes, essa teia de relações é tão frágil que mudanças ocasionadas na configuração do “movimento” acarretam mudanças na configuração das Associações de Moradores e vice-versa. Em Acari, as mudanças na dinâmica das Associações de Moradores durante a intervenção do Programa Favela-Bairro coincidiram, por exemplo, com uma presença mais homogênea das atividades do “movimento” nas diferentes localidades.

Diante dessa complexidade de variáveis, consideramos que a autonomia das Associações de Moradores é algo que deve ser constantemente negociado pelos dirigentes nas suas interações cotidianas não apenas com os agentes do Estado, mas também com os agentes do “movimento” na localidade. Não se trata de pura submissão, mas de um verdadeiro “jogo de cintura”, como costuma dizer o ex-dirigente de uma associação sobre a competência necessária para exercer a função.

Quanto aos papéis que as associações desempenham nesse jogo, em relação aos órgãos públicos, remete-nos ao segundo conjunto de questões que podemos sugerir a partir do caso de Acari: *a relação entre as Associações de Moradores e o Estado*.

<sup>42</sup> Algumas demonstrações do respeito pelos líderes comunitários e religiosos era a atitude dos traficantes de evitarem ser flagrados por eles nas ruas vendendo ou fazendo uso de drogas, além de nunca entrarem nas dependências das associações portando drogas ou armas de fogo.

<sup>43</sup> Segundo Souza (2001), a retribuição dos moradores pelas “ajudas” do tráfico, como o pagamento do aluguel para quem não tinha condições financeiras e a compra de remédios para os doentes, evidenciava-se, por exemplo, na demonstração pública de gratidão e solidariedade aos traficantes mortos pela polícia. Somente no enterro do traficante Jorge Luiz, em meados de 1996, estiveram presentes cerca de 3000 moradores, que seguiram num cortejo de 13 ônibus para lhe dar “o último adeus”.

Como vimos, as Associações de Moradores são os mediadores por excelência entre a população atendida pelo Programa Favela-Bairro e a administração municipal. Os Agentes Comunitários de Habitação<sup>44</sup> também atuam como mediadores – ou “ponte entre a prefeitura e a comunidade”, como se autodefinem – mas apenas de modo limitado. Algumas de suas funções são: repassar e discutir com os moradores informações e conhecimentos sobre o ambiente urbano; atuar como elo de comunicação e interlocação democrática entre a prefeitura e a comunidade; incentivar o aumento do grau da participação dos moradores no planejamento e na execução de políticas públicas a cargo da prefeitura; e fazer o acompanhamento regular dos trabalhos executados na comunidade, em parceria com os moradores.<sup>45</sup> Diferentemente das Associações de Moradores, os agentes comunitários não possuem o papel de representar politicamente a população perante a administração municipal, mas apenas de facilitar a comunicação e a cooperação entre ambos, promovendo, ao mesmo tempo, o “desenvolvimento comunitário”. Além disso, entre os agentes comunitários e a administração municipal, há a mediação de uma organização não governamental,<sup>46</sup> responsável pela seleção, capacitação e coordenação do trabalho das equipes.

De todo modo, tanto os agentes comunitários quanto os dirigentes das associações reconhecem a necessidade de se estabelecer uma parceria durante a implantação do programa, sem descartar, contudo, o fato de que a indefinição de seus contornos pode comprometer a autonomia do trabalho de cada um. Por um lado, essa parceria daria “o respaldo necessário” para que os agentes comunitários desempenhem adequadamente seu trabalho nas localidades, tendo em vista que muitos deles são “de fora”, ao mesmo tempo que daria maior visibilidade à participação das associações no processo da intervenção. Por outro lado, assumir uma vinculação excessivamente estreita com as associações acarretaria desvantagens para os agentes, na medida em que alguns dirigentes tentam incorporar o trabalho das equipes como “mais uma

<sup>44</sup> As equipes são compostas por um número de agentes, em geral moradores de favelas, que varia de 3 a 6, de acordo com as características territorial e populacional das localidades.

<sup>45</sup> Freire (2005).

<sup>46</sup> Trata-se da ONG CIEDS (Centro de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável), criada no Rio de Janeiro em 1998, com o objetivo de “formar indivíduos e grupos facilitando o desenvolvimento de seus projetos voltados para a melhoria da vida de suas comunidades”, sendo uma de suas áreas de atuação a assessoria à gestão social de políticas públicas. Para maiores informações, ver o site: <www.cieds.org.br>.

atividade da associação” e que a representação negativa das associações poderia dificultar a sua aproximação inicial com os moradores.

Enquanto a atuação dos agentes comunitários resume-se a um contexto delimitado e provisório, a atuação das Associações de Moradores extrapola esses limites ao serem consideradas pela prefeitura como representantes legítimas das populações residentes nas favelas. Conforme vimos em Acari, é por meio dessas organizações, por exemplo, que é convocada a assembleia para apreciação do plano de intervenção urbana junto à população a ser atendida. Independentemente do que é decidido nessa ocasião, na prática, ao longo de todo o processo de implantação do programa, as Associações de Moradores têm o poder de interferir e propor alterações no plano inicialmente aprovado, sem que, para isso, seja necessária a convocação de novas reuniões públicas. Para os técnicos do programa, na medida em que os dirigentes das associações falam “em nome da comunidade”, suas demandas devem ser consideradas. Além disso, as particularidades de cada associação exigem uma adaptação constante dos representantes do poder público ao perfil de seus dirigentes. A relação personalizada com as associações é assumida pelos próprios técnicos do programa, quando a engenharia nos diz: “as associações são bem diferentes, cada uma é de um jeito. Então com cada um dos presidentes a gente vai levando também na linha que eles fazem”.

Apesar de o trabalho de campo evidenciar o quanto essas organizações estão em permanente tensão, sendo submetidas às forças e ações de diversos atores, ter uma Associação de Moradores que desempenhe de forma ativa a função de defender os interesses coletivos pode fazer a diferença no âmbito do Programa Favela-Bairro, por exemplo, no que se refere à elaboração do plano de intervenção de acordo com as demandas dos moradores e à qualidade das obras executadas nas localidades. Como nos dizia o ex-dirigente de uma das associações de Acari, “a comunidade muitas vezes perde quando a associação não mostra interesse, quando não existe um acompanhamento de perto da liderança”. Nesse sentido, sua fiscalização e acompanhamento contínuo (antes de haver a unificação das associações) foram fatores importantes para que a “sua comunidade” recebesse obras de melhor qualidade do que as demais, fato reconhecido até mesmo pelos moradores das três localidades.

Sobre essa flexibilidade do programa, a análise de Carvalho<sup>47</sup> indica que, se por um lado, esta é, juntamente com a independência dos escritórios de arquitetura, uma de suas características mais salientes, por outro lado, essas mesmas qualidades o expõem a uma imensa variedade de soluções *políticas* correspondente tanto às características empíricas das localidades quanto às dos técnicos envolvidos na sua execução, o que tende a tornar o Estado muito distante e a noção de público longínqua.

Este ponto remete-nos, então, ao terceiro conjunto de questões que o caso de Acari nos indica: *a relação entre a população residente nas favelas e o Estado*.

Como já apontamos ao longo do texto, a relação entre os habitantes das favelas e o Estado tem sido historicamente intermediada por diversas organizações sociais, das quais uma das mais significativas tem sido as Associações de Moradores. Em Acari, essas associações são priorizadas pela administração municipal como as instâncias de negociação e representatividade da população na implementação de suas políticas urbanas.<sup>48</sup> Aos olhos da prefeitura, essa parece ser a principal forma de garantir a participação da população no processo de implantação do Programa Favela-Bairro. Nesse contexto, interessa-nos identificar quais são as formas retóricas acionadas pelas Associações de Moradores no contexto do Programa Favela-Bairro, na qualidade de mediadoras entre a população e a prefeitura e, indiretamente, quais são as suas implicações na relação entre a população e o Estado.

No caso abordado, evidenciamos que a concessão — que se difere certamente da conquista obtida a partir de uma mobilização coletiva — desse papel representativo às Associações de Moradores está diretamente relacionada à existência de um hiato não apenas entre a elaboração do plano de intervenção urbana e a sua implantação nas localidades, mas também entre a concepção do programa quanto à garantia da participação popular e democrática no processo da intervenção e a maneira como os dispositivos públicos são dispostos e apropriados na localidade.

Ao falar “em nome da comunidade”, as Associações de Moradores tornam-se capazes de intervir abertamente em todo o processo de

<sup>47</sup> Carvalho et al. (1998).

<sup>48</sup> Notamos, porém, que essa prioridade não é dada exclusivamente pela prefeitura, mas por praticamente todas as instituições estatais, sociais e não-governamentais que realizam parcerias ou desenvolvem projetos em favelas.

intervenção urbana em Acari. Destacamos que, se por um lado, essa aliança entre a prefeitura e as Associações de Moradores pode gerar efeitos benéficos à população, por meio de uma atuação fiscalizadora e reivindicatória de seus dirigentes que garanta um “trabalho bem feito na comunidade”, por outro pode produzir efeitos perversos e imprevisíveis, ficando o programa sujeito às relações de forças internas às localidades e às consequentes alterações na dinâmica das Associações de Moradores. Ao atribuir esse poder às Associações de Moradores, a administração municipal tem provocado o acirramento de conflitos pré-existentes nas localidades, refletido, por exemplo, no aumento das pressões do “movimento” pelo controle das associações, mas também nas disputas entre os próprios líderes locais por exercer o papel de porta-voz da “comunidade”, aproveitando a ocasião da intervenção para reafirmar publicamente sua liderança política, disputando, até mesmo, o título de “quem levou o Favela-Bairro para Acari”. Dessa forma, as Associações de Moradores transformam-se em verdadeiras arenas públicas,<sup>49</sup> em espaços de negociação e disputa entre diferentes atores, em que os interesses individuais e coletivos se colidem o tempo todo, variando conforme o contexto e as vinculações daquele que ocupa momentaneamente a posição privilegiada de falar “em nome da comunidade”.

Como podemos observar em Acari e em diversas outras localidades ditadas desfavorecidas, as Associações de Moradores vivem um dilema que torna cada vez mais difícil identificar em nome de quem seus dirigentes falam: de si próprios, de políticos, da população ou do tráfico de drogas local? Independentemente dos interesses, individuais ou coletivos, encobertos ou explicitados, observamos igualmente que é, entretanto, sempre “em nome da comunidade” que seus dirigentes se pronunciam no espaço público.

O caráter homogeneizante do termo “comunidade” é particularmente perceptível nas formas de intervenção pública voltadas às favelas, tendo as Associações de Moradores assumido um papel importante na gestão de diferentes programas. Guardadas as devidas diferenças, pode-se dizer que, tal como no contexto do ambientalismo analisado por Lobão,<sup>50</sup> as associações, no contexto urbano das favelas, também são tratadas como representantes ou são comumente criadas para

<sup>49</sup> Cefair (2002).

<sup>50</sup> Lobão (2006).

representar os interesses de uma “comunidade”. Na visão do autor, o problema na aplicação das políticas públicas ambientais parece muitas vezes residir justamente no uso generalizado e impreciso desse conceito. Para compreender a sua apropriação no processo de intervenção do Programa Favela-Bairro em Acari, é preciso, portanto, considerar os contextos, objetivos, valores e interesses dos atores em cada situação.

Embora no próprio nome do programa esteja presente o termo *favela*, por oposição a *bairro*, no processo de sua implantação é a “comunidade” que é evocada nas localidades pelos representantes da prefeitura, incluindo os Agentes “Comunitários” de Habitação. Ao fazerem uso desse termo, tentam se esquivar do aspecto estigmatizante inculcido historicamente na palavra “favela”, aludindo a uma imagem pública positiva, mas ao mesmo idealizante, convencionalizada como *politicamente correta*, desses espaços urbanos e de seus habitantes.<sup>51</sup> Essa mesma apropriação do termo pode ser observada entre a maioria dos moradores, que o utilizam para fazer frente ao efeito de descrédito produzido pelo estigma de “favelado”, assim como para definir o grau de pertinência dos indivíduos, distinguindo-os entre os “de fora” e os “da comunidade”. Uma líder “comunitária”, por exemplo, justifica sua preferência pelo termo por considerar que “favela é um nome muito pesado”, defendendo inclusive a sua extinção de nosso vocabulário citadino.

Enquanto “comunidade” evoca uma pretensa harmonia, “favela” evoca o caos. É esse termo que é frequentemente utilizado pelos atores para ressaltar os aspectos negativos de Acari, como a pobreza, a situação de “abandono” por parte do poder público e as diversas formas de violência incitadas pela presença do tráfico de drogas nestas localidades. Essas imagens são manejadas sobretudo por moradores que comporiam aquilo que Silva<sup>52</sup> designou *burguesia favelada* – pessoas que monopolizam o acesso, o controle e a manipulação dos recursos econômicos e das decisões e os contatos políticos nas favelas

<sup>51</sup> Mais do que isso, Boschi e Valladares (1983) apontam que os órgãos implementadores de políticas públicas, notadamente aqueles voltados para as populações das favelas, mocambos etc. apropriaram-se direta ou indiretamente de toda a teorização anterior a respeito da ideia de comunidade, seja aquela que a definia como núcleos idealizados de tipo rural, por contraste aos aspectos negativos do urbano, seja aquela que a definia como núcleos espacialmente segregados e marginalizados.

<sup>52</sup> Silva (1967).

em situações que envolvam a possibilidade de obter benefícios para seu grupo social. Por exemplo, quando um líder local recebe visitas de políticos em período eleitoral, ele exibe aos visitantes os cantos mais precários da "favela", sugerindo a troca de apoio político por melhorias em termos de serviços públicos (e, às vezes, também em favor de interesses pessoais).<sup>53</sup> Por outro lado, é a imagem idealizada da "comunidade" que é evocada quando estes mesmos líderes pretendem exibir publicamente seus feitos e as melhorias que trouxe para a "sua comunidade", inclusive ações públicas como a intervenção do Programa Favela-Bairro, bem como evocar uma homogeneidade dos interesses da população que suas ações pretensamente representariam. Nesse sentido, como ressalta Gusfield<sup>54</sup> em relação às categorias sociológicas *comunidade* e *sociedade*, consideramos que "favela" e "comunidade" não são categorias estáticas, mas dinamicamente constituídas pelos indivíduos na diversidade de suas interações cotidianas.

Enquanto espaços em que ocorre a maioria das disputas econômicas, políticas e simbólicas, as Associações de Moradores de Acari deparam-se cotidianamente com o desafio de administrar a concorrência dos interesses dos seus próprios dirigentes, dos habitantes, dos representantes do poder público e ainda do "movimento". A referência à "favela" ou "comunidade" terá efeitos distintos, dependendo das negociações em jogo em cada uma das situações. No caso abordado, a referência à "comunidade" implica uma tentativa de legitimação do discurso e do próprio papel de porta-voz de um grupo social pretensamente homogêneo, cujos interesses convergiram para um mesmo ponto e seriam então representados pelo porta-voz.

Se a intervenção do Programa Favela-Bairro em Acari motiva situações de conflito nas quais diferentes argumentos e ações são colocados em cena por atores diversos, é a evocação constante da "comunida-

de" que sustenta os seus argumentos e legitima as suas ações.<sup>55</sup> Ao falarem "em nome da comunidade", os atores lançam mão de uma forma retórica de generalização,<sup>56</sup> dentre muitas outras disponíveis, que lhes parece ser considerada a mais eficaz na situação para mostrar que suas ações não resultam de seus interesses individuais, mas de interesses coletivos, compartilhado pelos habitantes de Acari, mesmo que na prática não o seja.

## REFERÊNCIAS

- BOSCHI, Renato Raul; VALLADARES, Licia do Prado. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 8, 1983.
- BRIGGS, Asa. O conceito de lugar. In: ———. *A humanização do meio ambiente*: Simpósio do Instituto Smithsoniano. São Paulo: Cultura, 1972.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de et al. *Cultura política e cidadania*: uma proposta de metodologia de avaliação do Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro: FINEP: SMH-Rio: IUPERJ, 1998.
- CEFAI, Daniel. Qu'est-ce qu'une arène publique? In: CEFAI, Daniel; JOSEPH, Isaac (Org.). *L'héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2002. (Collection "Cerisy")
- . LAFAYE, Claudette. Lieux et moments d'une mobilisation collective: le cas d'une association de quartier. In: CEFAI, Daniel; TROM, Danny (Org.). *Les formes de l'action collective: mobilisations dans des arènes publiques*. Paris: Éditions de l'École de Hautes Études en Sciences Sociales, 2001.

<sup>53</sup> Embora em muitos casos os líderes locais se tornem importantes cabos eleitorais, a prometida retribuição nas urnas nem sempre ocorre, já que, como dizem os moradores, após as eleições os políticos tendem a "esquecer a comunidade". Como já dizia Medina (1964, p. 88), tal situação muitas vezes não passa de uma simulação, em que "o eleitor diz que vai votar, mas não vota. O cabo eleitoral finge que acredita, mas não acredita. O candidato, pelo menos antes da eleição, embora já informado pelo cabo eleitoral, continua afirmando que conta com o apoio de todos".

<sup>54</sup> Gusfield (1975).

<sup>55</sup> O contexto analisado difere-se, nesse sentido, do contexto francês, no qual a referência à "comunidade" é totalmente rejeitada enquanto estratégia de legitimação pública por aludir ao interesse particular, opondo-se assim ao princípio republicano francês de interesse geral. Assim, os dirigentes das associações de bairro devem sempre buscar distanciar-se de qualquer alusão à "comunidade" para vencer a acusação de egoísmo que pesa sobre os movimentos reivindicativos (CEFAI, 2001).

<sup>56</sup> Cefai (2001).



- DINIZ, Eli. Favela: associativismo e participação social. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- FREIRE, Leticia de Luna. *Tecendo as redes do Programa Favela-Bairro em Acari*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social)—Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma*: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GUSFIELD, Joseph. *Community: a critical response*. Toronto: Harper & Row, 1975.
- IBASE. *Com a palavra, os moradores*: pesquisa qualitativa em comunidades e bairros da Grande Tijuca. Rio de Janeiro: Agenda Social: Ibase, 2000.
- JOSEPH, Isaac. *L'Espace du public: les compétences du citadin*: Colloque d'Arc-et-Senans. Paris: Recherches-Plan Urbain, 1990.
- KANT DE LIMA, Roberto; MOTA, Fabio Reis; PIRES, Lenin. Efeitos da igualdade e da desigualdade no espaço público da Amazônia. In: LIMA, Deborah (Org.). *Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões*: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade. Manaus: Ibama: Provarzea, 2005.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP, 2000.
- LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. *Cosmologias políticas do neocolonialismo*: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. Tese (Doutorado em Antropologia Social)—Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.
- MEDINA, Carlos Alberto de. *A favela e o demagogo*. São Paulo: Martins, 1964.
- MELLO, Marco Antônio; VOGEL, Arno. *Quando a rua vira casa*. 3. ed. São Paulo: FINEP-IBAM: Projeto, 1985.
- \_\_\_\_\_. Lições da rua: o que um racionalista pode aprender no Catumbi. *Arquitetura Revista*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 67-79, 1983.
- MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, [S.l.], v. 61, n. 21, 2007.
- OLIVEIRA, Anazir Maria de; CARVALHO, Cynthia Paes de. *Favelas e as organizações comunitárias*: Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade*: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PRÉTECEILLE, Edmond; VALLADARES, Lícia. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, Luís César (Org.). *O futuro das metrópoles*: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: REVAN-FASE, 2000.
- RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura do Rio de Janeiro. *Das remoções à Célula Urbana*: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Especial de Comunicação Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003.
- SILVA, Luís Antônio Machado da. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, São Paulo, v.41, maio/jun. 1967.
- SOARES, Maria Therezinha Segadas. Movimentos sociais urbanos: as associações de moradores de favelas do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, out./ dez. 1989.
- SOUZA, Marcos Alvito Pereira de. *As cores de Acari*: uma favela carioca. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- VALLADARES, Lícia do Prado. Associações voluntárias na favela. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 29, n. 12, dez. 1977.
- \_\_\_\_\_. *A invenção da favela*: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Passa-se uma casa*: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- VIDAL, Dominique. *La politique au quartier*: rapports sociaux et citoyenneté à Recife. Paris: Editions de la Maison de l'Homme, 1998.
- ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.