

A transformação da política na favela: desconstruindo a “ausência do Estado”

The transformation of the politics in the favelas: deconstructing the “State absence”

Marcella Carvalho de Araujo Silva

Doutoranda em sociologia do Iesp/Uerj, bolsista nota 10 da Faperj e pesquisadora do Cevis/Iesp – Coletivo de Estudos sobre Violência e Sociabilidade. Sua dissertação intitulada “A transformação da política na favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários” é fruto do mestrado em sociologia pelo PPGSA/UFRJ.

Resumo

Este trabalho problematiza a ideia da “ausência do Estado” em favelas cariocas. O principal problema sociológico analisado são os dilemas dos agentes comunitários, moradores de favela contratados por programas de urbanização: “enquanto moradores” eles “sofrem” com as “mentiras” contadas por eles mesmos em sua atuação “enquanto Estado”. Traçando linhas de continuidades e rupturas entre as associações de moradores e as organizações não governamentais para as quais os agentes comunitários trabalham este artigo tem três objetivos: apresentar uma interpretação alternativa ao discurso do “vazio institucional” nas favelas, atribuído à crise de legitimidade que associações de moradores enfrentam desde o início da articulação do tráfico de drogas; dissociar o problema da segurança pública das mudanças na atuação política; e demonstrar o que venho chamando de a transformação da política.

Palavras-chave: associação de moradores, política na favela, agentes comunitários, organizações não governamentais, “ausência do Estado”.

Abstract

This paper discusses the widespread idea of a “State absence” in Rio de Janeiro’s favelas. The main sociological problem analyzed here is the dilemma of the *agentes comunitários* (*community workers*), favela dwellers hired by urbanization programs: in their own words, “as *moradores*” (favela dwellers), they “suffer” with the “lies” they themselves tell while acting “on behalf of the State”. Tracing continuities and ruptures threads between *associações de moradores* (*resident associations*) and

nongovernmental organizations where the *agentes comunitários* work, this paper has three main goals. First, to present an alternative interpretation to the discourse of an “institutional vacuum” in the favelas, due to the formation of the drug and gun markets; second, to dissociate the security problem from the politics; and finally to demonstrate how the politics has changed.

Keywords: associação de moradores, politics in the favela, agentes comunitários, non governmental organizations, “State absence”.

INTRODUÇÃO

Com a consolidação do problema da segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 1990, a pesquisa sobre política na favela foi subsumida pela temática da violência urbana. Desde o início da redemocratização do país, o crescimento da criminalidade urbana passou a desafiar tanto a compreensão sobre o processo de construção da nossa cidadania, como o estabelecimento de formas de controle democrático do crime (ZALUAR, 1999). Da parte de sociólogos e antropólogos, houve um deslocamento paulatino do foco da atenção dos movimentos sociais à criminalidade violenta, com o intuito de compreender se a pobreza, as desigualdades sociais e as instituições políticas desempenhavam algum papel no aumento da violência urbana (VALLADARES, 2005, p. 236).¹ Diante desse novo problema, as mudanças nas formas de organização e ação política nas favelas passaram a ser entendidas como efeitos da formação do mercado de drogas (PERALVA, 2000).

Entre os atores da política na favela, também é amplamente compartilhada a relação entre a ação de traficantes armados e as mudanças nos modos de se fazer política. Segundo presidentes e membros de diretorias de associações de moradores, a perda de protagonismo político de suas instituições teria uma dupla

¹ Foge ao escopo deste artigo esgotar a miríade de enfoques e interpretações distintas, desenvolvida pelas ciências sociais brasileiras. Para uma discussão aprofundada sobre a confusão entre problemas de representação e problemas de explicação sobre a relação entre crime e pobreza, tanto no imaginário social, como na literatura sociológica, cf. Misse, 1993.

face: por um lado elas se veriam acometidas por uma “crise de legitimidade”, atribuída à formação do tráfico de drogas; e por outro elas passariam a disputar politicamente com organizações não governamentais (SILVA & ROCHA, 2008). Coordenadores de Ongs, por sua vez, também justificam sua atuação em favelas com o problema da segurança pública. Na opinião de muitos deles elas acabam “tomando o lugar da associação de moradores”, pois as “ligações” mantidas entre estas e traficantes de drogas minariam sua credibilidade junto a moradores e órgãos governamentais.

Para aqueles interessados em compreender o crescimento de organizações não governamentais em favelas, a “crise das associações de moradores” tornou-se o principal problema a ser desvendado. Surgiram ao menos duas interpretações da perda de protagonismo político dessas instituições. Uma perspectiva mais institucionalista foca na crise de legitimidade e defende a leitura de um paradoxo entre a modernização sociocultural do país, que disseminou valores individualistas e a incapacidade das instituições políticas em manter a ordem pública (PERALVA, 2000). Tanto a polícia estaria envolvida em práticas criminais, como as instituições representativas passariam a ser “reféns” dos desmandos de traficantes. Outra perspectiva foca na crise de representatividade e argumenta em termos de transformações gerais do capitalismo, que tanto criaria zonas de indeterminação entre o trabalho social e a cultura (RIZEK, 2011), como implicaria um melhor ajustamento de Ongs à atual lógica da governança por projetos (ROCHA, 2013).

Mais do que uma transição entre mediadores políticos, houve um deslocamento da lógica da representação política à lógica das parcerias. As principais estratégias de inclusão empregadas por projetos sociais passaram a ser atividades culturais de dança, música e mais recentemente audiovisual, como tentativas de valorização da memória e da história de luta e em alguns casos, de uma suposta “cultura da favela”.² “Favela não é só violência” e “Tem que mostrar o lado bom da favela” são alguns comentários que, por bem denotarem o peso da

² Como bem salientou Birman (2008), a pretensão de reconhecimento por parte de políticas de identificação acaba por limitar os sentidos políticos das (múltiplas) identidades que os moradores de favelas poderiam reivindicar.

vida sob cerco dos moradores,³ expressam também a tensão de uma vida política constrangida e silenciada⁴ pelo tráfico. Devidamente articuladas ao imaginário social da violência e da juventude como seu principal público-alvo essa estratégia se tornou recurso político altamente eficaz. Assim, uma geração de “jovens de projeto” nasceu em oposição aos “meninos do tráfico”, tornando-se dois polos de classificação de suma importância na organização interna das favelas.

Contudo, mais do que uma substituição de uma lógica por outra este artigo pretende demonstrar a transformação da lógica da representação em uma lógica de parcerias para governança urbana. Um primeiro passo, nesse sentido, é dissociar o problema da segurança pública do que venho chamando de transformação da política na favela.

O desafio de compreender a formação de novos e mais complexos mercados informais (e ilegais) foi encarado pela tese da acumulação social da violência, como um processo de historicidade própria (MISSE, 1999). Mais especificamente, as “ligações perigosas” e as trocas de “mercadorias políticas”⁵ entre traficantes e policiais conseguiram explicitar o mecanismo por meio do qual se reproduz a contradição entre as políticas de criminalização e o que Misse chama de “avaliação estratégica” de traficantes e policiais quanto às possibilidades de minorar os efeitos da própria criminalização (1997; 1999).

Foge ao escopo da tese da acumulação social da violência, contudo, a investigação sobre a relação entre esse processo e a política na favela. Nesse sentido, o segundo passo dado por este artigo é investigar, por meio de uma etnografia densa, o processo político específico que levou à transição entre as associações de moradores e as organizações não governamentais.

De modo a defender a ideia de que há uma série de linhas de continuidade entre essas instituições este texto apresenta como seu principal fio condutor a atuação de agentes comunitários, moradores de favelas contratados por

³ Sobre a vida sob cerco, cf. Machado da Silva, 2008.

⁴ Sobre o silenciamento de lideranças comunitárias em favelas dominadas pelo tráfico de drogas, cf. Rocha 2014.

⁵ As mercadorias políticas são recursos ou custos políticos (referentes a relações de poder e/ou de força) dotados de valor de troca a partir de equiparações com outros recursos políticos ou econômicos. Elas compõem um mercado informal simultaneamente econômico (pois de troca) e político (pois de relações assimétricas de poder).

programas governamentais. A história desse novo personagem da política na favela, nascido em 1979, suas lutas próprias e os dilemas de sua atuação, nos permitirão compreender o processo político particular que se desenrolou em paralelo à consolidação do problema da segurança pública. Nesse sentido, o principal problema deste artigo será a análise do dilema diário encarado por agentes comunitários. Nas próprias palavras desses atores, “enquanto moradores” eles “sofrem” com as “mentiras” que eles mesmos contam em sua atuação “enquanto Estado”.

Esse dilema encerra a organização ativa e produtiva de formas de controle social que garantem a manutenção das rotinas nas favelas dominadas por tráfico de drogas, superando a perspectiva da pura coerção de traficantes e policiais e do culturalismo problemático, de um controle social não mediatizado, a que pode chegar o discurso de segmentos do terceiro setor. Seu ponto de partida será a provocação de Pierre Clastres de que é crucial investigar o “sentido pelo qual, talvez misteriosamente, alguma coisa existe na ausência (do Estado)” (CLASTRES, 1978, p. 21).⁶

A camisa do Estado

Meu trabalho de campo na favela do Borel foi iniciado no princípio de 2009, um ano antes da ocupação da Unidade de Polícia Pacificadora. Contudo, foi a instalação de uma UPP e a consequente inflexão nas forças locais que me permitiram tomar conhecimento do papel ativo do agente comunitário na política na favela. Com a ocupação da polícia militar eu fui inserida pelas agentes comunitárias do PAC Favelas – Programa de Aceleração do Crescimento, que eu acompanhava, nas reuniões comunitárias do que veio a se consolidar como a Rede Social Borel, uma entidade horizontal, não representativa, formada por organizações não governamentais, igrejas e grupos locais.

⁶ As discussões sobre a problemática do poder feitas por Clastres (1978) ajudam a superar as duas perspectivas reducionistas apresentadas pelos discursos típico-ideais da ausência do Estado. O poder não pode ser reduzido à pura coerção, como na perspectiva de “guerra às drogas”, tampouco ao controle social não mediatizado em que pode descambar o discurso culturalista de segmentos do terceiro setor. Talvez não tão fortuitamente, como reflexões recentes de Pacheco de Oliveira (2014) fazem crer estabelecendo comparações e aproximações nos usos de determinadas categorias centrais às gestões de populações indígenas e faveladas, a separação, tendo em vista uma limpeza moral entre “comunidade” e tráfico seja também mais uma expressão de nossas imaginações políticas, que destituem sistematicamente atores subalternos de agência.

As reuniões promovidas pela Rede Social tiveram como objetivo “fazer uma crítica qualificada ao processo de pacificação” e teve como primeira motivação contrapor o discurso do “vazio institucional” veiculado pelo BOPE – Batalhão de Operações Especiais, na primeira reunião dos agentes da pacificação com os moradores. A primeira estratégia da Rede foi recuperar a memória de luta local, mantida em arquivos e documentos por um dos vários grupos locais, os Condutores de Memória.

Como a associação de moradores era muito mal vista pelos policiais, que já atribuíam a ela antecipadamente uma falta de legitimidade, a principal forma de legitimação das “lideranças comunitárias” da Rede Social dizia respeito à construção de um discurso de “luta”, a partir de sua atuação em projetos sociais. Narrativas e mais narrativas se desenrolavam sobre as dificuldades de prestação de serviços em meio aos tiroteiros e à falta de verba. Diante de um interlocutor que pleiteava ocupar por si mesmo o “vazio institucional” deixado pela “crise de legitimidade da associação”, as organizações do terceiro setor entravam na disputa pela mediação política reivindicando ocupar o espaço deixado em aberto pela “ausência do Estado”.

Assim, as reuniões comunitárias organizadas pela polícia militar e aquelas organizadas pela Rede Social Borel podem ser entendidas como um palco de disputa entre dois discursos sobre a ausência do Estado, que dizem respeito a duas críticas (típico-ideais) do Estado totalmente opostas.

No discurso da polícia, a ausência do Estado seria consequência da violência da criminalidade local. Os traficantes, sujeitos sociais da violência, são aqui representados como um “poder paralelo”, constituído por indivíduos dotados de uma violência inata,⁷ que se insurgiriam contra o monopólio do uso da violência do Estado. Nessa perspectiva, a existência de grupos armados é lida principalmente pela lente do atentado contra a soberania do Estado, o que justificaria toda sorte de investimentos para a “retomada dos territórios” controlados por traficantes e a “guerra às drogas”. Os paladinos da metáfora da guerra que ainda opera na lógica da pacificação (Leite, 2012) entendem que a violência dos “bandidos” levaria à

⁷ Cf. Teixeira, 2013, para uma discussão sobre as teias de relações sociais que conferem significado social ao “bandido”.

“ausência do Estado”, que criaria terreno para a reprodução da criminalidade violenta. Assim, a violência geraria a própria violência.

Por outro lado entre as lideranças comunitárias operava outro discurso crítico da “ausência do Estado”. Em diversas entrevistas que realizei, nos prédios dos grupos locais, muitas delas empregavam um discurso que criticava a incapacidade de o Estado prover a inclusão social de trabalhadores urbanos. Ainda que haja uma necessidade constante de limpeza moral, opondo “moradores”/“trabalhadores” aos “bandidos”/“vagabundos”, muitas vezes a adesão ao mundo do crime é explicada como mais uma forma de “viração” na informalidade, uma estratégia de sobrevivência ou uma opção para a realização de desejos de consumo. Não raro ouvi referências às atividades do tráfico de drogas como “o trabalho deles”.

Apesar de ocupar o lado oposto à perspectiva de “guerra às drogas”, no espectro político essa crítica da exclusão social não consegue desfazer o caráter fantasmagórico da violência.⁸ Aqui não é a violência que gera violência, mas o Estado ausente que levaria à opção pela criminalidade, que, por sua vez, dificultaria a atuação estatal junto às classes populares e ao consequente aumento da criminalidade urbana. Essa perspectiva não compreende o engajamento de uma reduzida parcela das classes populares na vida no crime (por que alguns virariam “trabalhadores” e outros “bandidos”?) e, perversamente, acaba por reforçar a associação entre pobreza e criminalidade feita pelas estatísticas oficiais, que, como sabemos, além de muito deficitárias, dizem mais sobre o modo de funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro (MISSE, 1995).

Essas perspectivas divergentes sobre o Estado, construídas a partir da elaboração de representações sobre a criminalidade, apresentam também leituras diferentes sobre “a crise da associação de moradores”. No discurso da polícia, a

⁸ Misse (1999) faz uma distinção entre o fantasma da violência urbana e o sujeito social da violência: o primeiro como uma coesão ilusória (assim como o fantasma metafísico do Marx), de origens pouco conhecidas, mas preenche de causalidade; e o segundo, como a própria expressão já diz, um sujeito social, ancorado em práticas coletivas, motivações e causalidade, resultado do processo de acumulação social da violência. Em minha pesquisa de campo, identifiquei certa transição entre o fantasma e o sujeito, conforme houve a unificação de bocas de fumo por território, a organização do controle territorial, com distribuição de olheiros e soldados, a formação extremamente rarefeita de determinados códigos de conduta e a distribuição do poder e racionalização da atividade numa hierarquia do tráfico (processo cuja melhor descrição e análise é feita por Grillo, 2013).

expansão de uma determinada criminalidade violenta nas favelas não apenas se espalharia por sobre todas as atividades locais, como se tornaria o ponto focal da vida cotidiana: a economia local dependeria do mercado das drogas e as associações de moradores teriam sido colonizadas pelos traficantes e extirpadas de seu caráter representativo. A formação de um mercado de drogas criaria, assim, uma oposição e entre a “comunidade” e a “bandidagem”. O “vazio institucional” deixado pelas associações de moradores, para a polícia, deveria ser ocupado pelo Comando da UPP, para que houvesse um resgate da mediação política e os investimentos públicos pudessem ser realizados.

Entre os membros da Rede Social, de modo a disputar a mediação política com o comandante da UPP, foi preciso qualificar a crítica da exclusão social contra a da guerra às drogas. Ainda que nas negociações por diversos projetos e nas confrontações diárias contra a precariedade de serviços, as organizações não governamentais corroborem o discurso de um “vazio institucional” deixado pela crise das associações de moradores e ocupado por elas, a denúncia da ausência do Estado em meio ao processo de pacificação, acabava por destituir os moradores de favelas de agência política.

Por isso, nas reuniões comunitárias, o discurso de crítica à ausência do Estado das lideranças da Rede Social sofreu uma importante metamorfose. O uso da memória de luta como instrumento político me sinalizou alguns deslocamentos temporais nas falas de algumas lideranças, projetando-as em meio às reconfigurações políticas da pacificação, como personagens de proeminência “desde sempre” na história política local. Se antes da ocupação policial, a “ausência do Estado” era parte fundamental do discurso da violência urbana, com a pacificação, as novas lideranças comunitárias passaram a destacar sua história de “luta” e o desenvolvimento de diversos projetos sociais em meio à atuação do tráfico de drogas. Assim elas passavam a operar uma crítica importante à problemática oposição entre a “comunidade” e os “bandidos”, reivindicando agência política, a despeito da vida sob cerco.

Acompanhei as reuniões comunitárias da Rede Social Borel e, sempre que possível, também aquelas convocadas pelo Comandante da UPP entre 2010 e 2013. Foi nesses espaços que me deparei com situações que explicitavam

o mecanismo que permite o emprego desses dois discursos da ausência do Estado. Fora das reuniões, desempenhando seus papéis como lideranças elas empregavam o discurso de tomada do lugar da associação de moradores, que justifica os projetos sociais que realizam. Nas reuniões comunitárias, por outro lado elas criticavam o discurso do vazio institucional, oscilando entre os papéis como liderança e como agente comunitário. Esse último papel é crucial, pois é por serem agentes comunitárias que essas lideranças podem afirmar a atuação em meio aos tiroteios, antes da pacificação.

Uma reunião preliminar de entrada do programa UPP Social explicita com clareza os jogos de papéis da atual política na favela. Em um levantamento dos grupos existentes no território da UPP Borel (que comporta além da favela que lhe dá nome, a Chácara do Céu, a Casa Branca, o Morro do Cruz, Catrambi, Indiana e Bananal), realizado pela equipe de Gestão Territorial da UPP Social, na conversa com a gestora, Maria apresentou-se como “liderança comunitária” vinculada a um grupo local; manifestou compreensão acerca das dificuldades de ordem burocrática para implantação de programas sociais em favelas, graças ao seu lugar como “agente comunitária”; e expressou, como “moradora”, seu descontentamento em relação à demora e à precariedade que acompanham a maioria deles. Ou seja em uma mesma conversa, com um único interlocutor – sendo ele o “Estado” –, Maria teve a habilidade de mobilizar os três papéis que desempenha na política de sua favela.

Outra reunião, de junho de 2011, na semana em que a pacificação completava um ano, permite ir além e compreender os mecanismos de acionamento desses papéis. Nessa reunião, realizada no salão da capela do Morro do Cruz estavam presentes algumas dezenas de moradores e representantes de órgãos públicos. Ela transcorreu com um debate acalorado até que uma fala específica chamou minha atenção: João,⁹ ex-presidente da associação de moradores do Borel, vestido com seu uniforme de obras, com o microfone na mão, dirigiu-se ao engenheiro da CEDAE e cobrou respostas mais imediatas ao problema de falta de água que muitos moradores vinham enfrentando, havia algumas semanas.

⁹ Todos os nomes citados são fictícios, de modo a preservar a privacidade dos entrevistados, moradores ou não do morro do Borel. O nome da favela entretanto, é mantido, uma vez que este trabalho trata de um estudo de caso, que mobiliza a história e o desenrolar de fatos específicos do Borel para a análise de um processo político muito mais amplo.

Surpresa por aquele funcionário do Estado direcionar-se a outro funcionário do Estado, seu superior, cobrando respostas ao problema que enfrentava como morador, observei com maior cuidado como se apresentavam os demais participantes da reunião. Surpreendi-me ao perceber que a esmagadora maioria dos presentes vestia uniformes de agentes comunitários¹⁰ de algum programa social ou era “liderança” ligada a alguma organização não governamental ou grupo local. A associação de moradores estava presente apenas em memória, remetida pela figura de João, já em novo cargo.

Além da inquietação frente ao elevado número de organizações não governamentais e à ausência da associação de moradores em reunião tão importante para a discussão de questões historicamente relacionadas à sua atuação política, chamou minha atenção o fato de os moradores estarem literalmente vestindo a camisa do Estado.

A trajetória de João, que eu já conhecia, me sinalizou que poderia haver uma conjugação feita de forma complementar entre três papéis da atual política na favela. Ele havia sido presidente da associação de moradores por dois mandatos, ao fim dos quais assumiu a diretoria executiva do Instituto da Cidadania do G.R.E.S Unidos da Tijuca, tendo sob sua responsabilidade o curso de informática oferecido pelo convênio com a Faetec – Fundação de Apoio à Escola Técnica. Após deixar a diretoria da ONG, João voltou a ocupar o cargo de agente comunitário, dessa vez da CEDAE, posto que já havia ocupado como membro do Mutirão de Reflorestamento do programa Favela Bairro.

Por ter sido presidente da associação de moradores durante a fase final de realização das obras desse programa de urbanização, “mesmo afastado”, João se orgulhava de ter mantido o envolvimento com as obras da sua comunidade. Conforme me relatou ele era constantemente chamado por Raquel, presidente da associação de moradores do Borel, para fazer a mediação entre engenheiros e agentes de obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. A interpretação que me deu do papel desempenhado pela associação de moradores em sua trajetória, relacionava a experiência como presidente a um acúmulo de “conhecimento”.

¹⁰ Os agentes comunitários são moradores de favelas contratados por programas governamentais para a implantação das ações nos territórios. Analisei o surgimento dos agentes comunitários e os efeitos não previstos de sua atuação em minha dissertação de mestrado (Araujo Silva, 2013).

Tudo isso através da associação de moradores, conhecimento, aquela coisa toda. Eu costumo dizer que a associação não te dá nada, você não tem que chegar “ah porque eu vou ganhar dinheiro”. A associação não tem dinheiro, mas você faz conhecimento, você adquire conhecimento. Porque tudo hoje que eu sei, a associação de moradores foi assim uma escola, uma faculdade, principalmente na parte de relacionamento, de mediação de conflitos, de relacionamento com as pessoas. Você aprende muita coisa. [...] Contato tanto interno quanto externo.

A transição entre a associação de moradores e uma organização não governamental não foi, portanto, fortuita. Terminado seu mandato como presidente ele pôde mobilizar os contatos acumulados para a obtenção de novos cargos, como o de diretor executivo da ONG mantida pela Unidos da Tijuca, coordenando projetos sociais proeminentes.

Contudo, ainda que a narrativa de João aponte para a centralidade da associação de moradores na formação de “lideranças comunitárias”, como um importante estágio na formação de carreiras políticas, o terceiro papel de sua trajetória sinaliza a existência de outros mecanismos da política na favela.

Em muitas negociações entre técnicos de programas sociais e os moradores do Borel, não raro eu os vi “vestir a camisa do Estado”. Muitas e muitas vezes eu presenciei situações em que os agentes comunitários em atuação “enquanto Estado”, como comumente se referem ao seu trabalho, se valeram de suas identidades “enquanto moradores” e se colocaram, diante de outros moradores, como “pessoas que também estavam sofrendo com os problemas das obras”, de modo a driblar sua hostilidade. E também já participei de reuniões em que os agentes comunitários “enquanto Estado” prestaram contas nas associações de moradores. Nessa reunião acima citada, os agentes comunitários mobilizaram sua identidade de “moradores” para reclamar de problemas das obras e de sua identidade de “lideranças comunitárias” para cobrar do “Estado” soluções aos problemas. De forma então inesperada para mim, me dei conta de que eles participavam ativamente das negociações políticas em torno das obras de urbanização – que até então, a meu ver eram atribuição da associação de moradores.

Na mesma reunião, dois novos projetos, os *Territórios da Paz* e o *Protejo*, ambos do governo federal, financiados pelo PRONASCI – Programa Nacional

de Segurança Pública com Cidadania, foram apresentados aos moradores do Borel. Os representantes da SEASDH – Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, responsável pela realização desses projetos no estado do Rio, propuseram “parcerias” em que as organizações da favela cederiam espaço aos projetos e o poder público entraria com a verba.

Ao cabo da reunião, após um imediato rebuliço de insatisfação por parte dos moradores, críticos a esse modelo de “parceria”, que consideram “abusivo” e “exploratório”, alguns deles vestiram suas camisas oficiais e, desempenhando o papel de agentes comunitários, fizeram a mediação entre os representantes dos programas e as “lideranças comunitárias” ligadas a alguma organização não governamental, igreja ou grupo local. Em alguns casos, os próprios agentes comunitários, apesar da identidade de “Estado” transmitida pela camisa oficial eram as “lideranças comunitárias”.

Foi assim que Maria procedeu. Ao final da reunião, juntei-me a ela, moradora, agente comunitária, liderança comunitária e também universitária e a vi desempenhar o papel de representante de um grupo local. Ainda ressoava a fala de Simone, companheira de Maria no grupo, manifestando em alto e bom som seu descontentamento em relação à “parceria” proposta pelo representante do programa social *Protejo*. Simone havia falado que achava um absurdo o Estado propor que projetos sociais fossem realizados nos espaços das organizações da favela, sem qualquer ajuda de custo para pagamento de aluguel, luz ou água. “Como se entrassem na nossa casa e depois perguntassem se a gente quer ou não”, na opinião dela. Após a reunião, ainda vestindo sua camisa do Estado, Maria mediou contatos entre Amélia dos *Territórios da Paz* e Téo da *UPP Social*, que então começava e representantes de organizações locais entre as quais a dela própria. Só então me dei conta de que, na ausência da associação de moradores, a mediação política para implantação de projetos sociais ficava a cargo dos agentes comunitários.

Esse episódio, além de apresentar um encadeamento entre a atuação de associações de moradores, agentes comunitários e organizações não governamentais evidencia as operações práticas da lógica dos projetos para governança urbana. Ainda que não seja possível dizer que as associações de moradores foram completamente solapadas pelas organizações não

governamentais – pois elas continuam exercendo uma função importante de mediação política e formação de lideranças comunitárias –, fica evidente que a política na favela apresenta uma nova configuração e é operada por novos atores.

Como etnografar um processo político?

Situações como essa apresentada me colocaram o questionamento sobre a história e o papel dos agentes comunitários. Seria a trajetória de João um caso fora da curva? Outras trajetórias que eu conhecia me indicavam que não. Muitos agentes comunitários, que ocupam hoje papéis de destaque como lideranças comunitárias, antes de trabalharem em Ongs, já passaram pela associação de moradores. Haveria então alguma continuidade entre as ações dessas instituições?

Tendo em vista responder essa pergunta, meu primeiro esforço foi reconstruir, junto a antigos membros de diretorias da associação de moradores e me valendo de alguns jornais comunitários, a relação entre a associação de moradores e os traficantes de drogas. Se é a essa aproximação atribuída a crise de legitimidade das associações, que abriu espaço para as Ongs eu queria entender a qualidade da relação e seu processo de desenvolvimento. Para tanto explorei um caso muito conhecido na vida política do Borel – o “golpe na associação” –, na tentativa de compreender o processo de formação das “ligações perigosas” entre associação de moradores e tráfico de drogas.

Conversando com antigos membros da diretoria da associação de moradores e lendo as matérias publicadas no jornal comunitário *Folha do Borel*,¹¹ no período da redemocratização, identifiquei uma história de muita efervescência política, capitaneada pela associação de moradores. Passei então a buscar o momento e principalmente o modo por meio do qual foi construída, ao longo dos anos, a história da decadência dessa instituição. Nas tentativas de costurar a memória de senhores de mais de 80 anos às histórias contadas por outras lideranças, percebi que a coincidência de personagens em momentos

¹¹ O jornal comunitário *Folha do Borel* foi criado em 1979, como órgão informativo criado pelo departamento recreativo da União de Moradores do Morro do Borel por iniciativa de militantes do Partido Comunista que se haviam deslocado para o movimento comunitário, durante os anos de repressão (Amoroso, 2012). Ele acabou se tornando um instrumento de crítica política às velhas diretorias, pelos novos aspirantes à política comunitária, como o jovem José Ivan então militante do Movimento Revolucionário 8 de Outubro e presidente, pela primeira vez em 1980.

muito distintos, tanto politicamente, quanto no que diz respeito à dimensão do problema da segurança pública, permitia os rápidos deslizes entre dois momentos cruciais da história da associação de moradores do Borel. Em 1980 e 1999, o mesmo presidente estava à frente da associação de moradores: José Ivan (nome verdadeiro, mantido em virtude do já falecimento deste ator).

Como pude checar junto a membros de antigas diretorias e também entre 1980 e 1983, José Ivan era, pela primeira vez, presidente da associação de moradores, tendo vencido com uma chapa alternativa, que destituiu a consagrada diretoria de Sr. Bonifácio, Sr. José Lira e Sr. Calegário (todos nomes verdadeiros, que mantenho por já serem personagens falecidos). Nesse primeiro momento ele foi eleito com o apoio de militantes do Movimento Revolucionário 8 de outubro em meio à grande efervescência política da redemocratização. Todavia, o mesmo José Ivan ressurge na história da associação de moradores duas outras vezes: entre 1988 e 1990, como presidente na data de inauguração do CIEP Dr. Antoine Magarinos Torres Filho, construído no terreno de um campo de futebol em frente à já principal boca de fumo do Borel; e em 1999, dando o famoso “golpe”.

A trajetória de José Ivan entre a primeira presidência e a última, a mim narrada por vários atores e costurada com dificuldade devido às trapaças da memória, demonstrou um progressivo e conturbado envolvimento entre associação de moradores e traficantes de drogas: primeiro, com ameaças e constrangimentos vários; posteriormente, com coerções e intimidações; finalmente, com conchavos e desvios de verba.

Compreendida a progressiva aproximação entre esses atores, meu segundo passo foi então reconstruir as linhas de continuidade entre a associação de moradores e as Ongs. Aqui escavar a história dos agentes comunitários foi fundamental. Como foi graças a eles que a associação de moradores pôde expandir seu escopo de atuação no sentido da prestação de serviços públicos na favela, tomei-os como meus fios condutores para a etnografia do espaço construído. O processo de transformação da política na favela é o resultado da análise do processo de urbanização do Borel, que apreendi a partir de duas noções complementares: *empilhamento de serviços e circuitos políticos*.

Foi por meio de uma aproximação impressionista que tive acesso à história da urbanização. Uma das primeiras agentes comunitárias do Borel me conduziu por um “passeio guiado” pela favela. A estratégia de narrar a história da urbanização tomando o espaço como fio condutor me sinalizou a enorme concentração de equipamentos públicos na Igrejinha, um importante localidade interna. Esse artifício narrativo de Rita, não ocasionalmente, coincidia com seu argumento de que “a Igreja chegou primeiro às favelas e o Estado veio depois”. Do ponto de vista do espaço construído ela me mostrou como o Estado foi progressivamente se sobrepondo fisicamente aos espaços da Igreja Católica. No prédio vizinho à Capela Nossa Senhora das Graças, construída em regime de mutirão ao longo do ano de 1975, ainda nessa década, começaram a ser oferecidos cursos profissionalizantes por militantes da Ação Popular; nos anos 1980, foi comprado um prédio para expansão do centro comunitário, onde em meados dessa década, passou a funcionar uma creche comunitária; no prédio geminado, nos mesmos anos 1980, construiu-se uma escola, posteriormente incorporada à rede municipal de educação; em prédios anexos, nos anos 1990, passaram a funcionar um posto de assistência jurídica da OAB e um posto de saúde municipal; em frente, foi erguida, pelo Favela Bairro, nos mesmos anos 1990, uma quadra de esportes, nomeada em homenagem ao padre Olinto; embaixo da quadra, nos anos 2010, na esteira da pacificação, foi inaugurada uma biblioteca.

Para que a concentração de equipamentos na *Igrejinha* se realizasse, a atuação dos agentes comunitários foi fundamental. Os primeiros deles foram conquistados no princípio dos anos 1980 e a associação de moradores só pôde expandir suas frentes de atuação, graças à contratação de agentes comunitários. Contudo empenhados em lutas trabalhistas na prefeitura, por seu reconhecimento como servidores públicos eles passaram a constituir novos canais de negociação política entre parlamentares e o movimento de favelados. Passando por cima da associação de moradores, até então única representante política reconhecida pelo Estado, houve negociações de troca de votos por conquistas trabalhistas. Assim, uma nova lógica de “parcerias” para prestação de serviços pontuais entrou em gestação. Disputando com os presidentes da associação esse diálogo com a burocracia estatal, os agentes comunitários puderam empilhar os inúmeros

serviços urbanos nas adjacências da capela, construindo então um novo circuito político no Borel.

Para dar conta de analisar esse processo, formulei a noção (impressionista) de um *empilhamento de serviços*. Conforme fui destrinchando cada uma das histórias dos equipamentos da *Igrejinha*, fui construindo um processo político de deslocamento de serviços públicos do âmbito da associação de moradores ao do terceiro setor. A noção de empilhamento dá conta de capturar a imprevisibilidade dessas negociações.

O empilhamento de serviços e a construção sobreposta, geminada ou adjacente de determinados prédios e equipamentos fizeram da *Igrejinha* um lugar cuja arqueologia das construções me permitiu acessar as relações políticas que a ergueram. A rede de alianças de padre Olinto, responsável pela Pastoral de Favelas e pároco da capela Nossa Senhora das Graças, desde 1975, se expandiu e teve sua força catalisadora progressivamente potencializada. Em primeiro lugar, pela associação de moradores, que realizava o grupo de cinema no espaço da Pastoral e que, a partir da nova relação com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, criada em 1979 e popularmente conhecida como “prefeitura dos pobres”, conquistou postos médicos e a creche. Em seguida, com grupos de esquerda no Borel, que passaram a oferecer teatro, cursos profissionalizantes e também outro serviço de creche.

Mais ainda, ao empilhamento físico correspondia um circuito¹² político. A *Igrejinha* criou em seu redor um circuito católico progressivamente apropriado por outros movimentos sociais e pelo Estado. No início dos anos 2000 ele foi transferido do âmbito da Sociedade Beneficente São Camilo à ONG Ação Comunitária Pró-Favela – Dr. Marcelo Cândia. Enfocar então, a *Igrejinha*, onde essas sobreposições de alianças se realizaram, conectando todos os atores envolvidos no processo de urbanização – associação de moradores, movimento social, Pastoral de Favelas e Estado – e desenvolver uma arqueologia das várias camadas que se acumularam me deram acesso ao processo, já estudado por Landim (1993), que conecta entidades eclesiais às organizações não governamentais.

¹² Como sugere Magnani (2002), a noção de circuito serve de princípio de classificação do exercício da sociabilidade. Apropriei-me dessa noção para enfocar as relações entre estabelecimentos e equipamentos urbanísticos e construir como objeto as dinâmicas (sociais) de construção social do espaço.

Foi também a partir do empilhamento que tomei conhecimento da trajetória de alguns moradores do Borel que desenvolveram carreiras prestando esses vários serviços. Ou, como normalmente se diz, “fazendo trabalho social”. Muitos moradores conseguiram nos vários postos de trabalho que foram se abrindo – como merendeiros, agentes auxiliares de creche, agentes de saúde, supervisores de área, faxineiros, inspetores etc. – soluções para a falta de emprego. Um número menor deles foi mais além e, como “referências” nas áreas temáticas com que trabalhavam (educação infantil educação sanitária etc.), se formaram como novas lideranças comunitárias.

Esse circuito político alternativo à associação de moradores aos poucos congregaria ao seu redor uma série de organizações não governamentais e outros grupos locais que existem e atuam segundo a lógica das “parcerias”, formando um grande, complexo e capilar circuito de Ongs.¹³ Nesse sentido, a transformação da política envolveu a formação de uma nova centralidade política na favela, a reconstrução de seu processo de produção material e simbólica mostrou-se uma interessante estratégia metodológica.

As centralidades não apresentam existências em si mesmas. Segundo Lefebvre (2008), acerca da problemática urbana:

Ora, o espaço é tão somente um médium, meio e mediação, instrumento e intermediário, mais ou menos apropriado, ou seja favorável. Ele jamais tem existência “em si”, mas remete a uma coisa outra. A quê? Ao tempo existencial e simultaneamente essencial (...). A articulação “tempo-espaço” ou, se se preferir, a inscrição “tempo no espaço” torna-se objeto de conhecimento (p.71).

Nesse sentido, venho cunhando o empilhamento como um processo de acumulação de práticas sociais no espaço. A forma “empilhada” é o resultado da inscrição de lógicas políticas de diferentes temporalidades no espaço. Apesar de seu caráter eminentemente intensivo ela comporta ainda uma dimensão extensiva, na medida em que articula a partir da centralidade produzida um

¹³ Minha pesquisa histórica vai até a transformação da Sociedade Beneficente São Camilo em Ong Ação Comunitária Pró-Favela, mas a complexificação do circuito do terceiro setor continuou, incorporando, ao longo dos anos 1990 e principalmente 2000, organizações ligadas a denominações protestantes.

complexo organizado de relações, que conecta equipamentos em circuitos, segundo padrões de sociabilidade. Ela pode se dar consolidando um espaço já construído (aspecto criativo), como no caso da Rede, que em grande medida, congrega várias organizações que foram se acumulando ao circuito político da finda Sociedade Beneficente São Camilo; ou, como no caso do processo de construção da Igrejinha como polo político, destruindo (por devastação, que faz terra arrasada, ou deterioração, que produz ruínas) um empilhamento precedente (no caso aqui analisado, o circuito da associação de moradores, com sua sede e seu próprio centro comunitário) e formando um novo (aspecto destrutivo). É na articulação mesma entre processos de acumulação intensiva e extensiva (de criação e estilização; concentração e dispersão; acumulação, implosão e explosão) que as centralidades são produzidas.

Considerações finais: uma nova interpretação da “ausência do Estado”

A genealogia do repertório político dos projetos sociais pode ser desconstruído de forma muito menos disruptiva se, de um lado, dissociarmos a “crise” das associações de moradores do processo de acumulação social da violência (Misse, 1999) e, por outro, levarmos em consideração a presença e atuação de um quarto ator social, ao lado de associações de moradores, organizações não governamentais e tráfico de drogas: o agente comunitário.

Figura ambivalente, ora “morador”, ora “Estado”, o agente comunitário negocia muitos dos acordos e das alianças que subjazem à gramática da violência urbana¹⁴ (Machado da Silva, 2010). É sua habilidade e capacidade de mobilizar criticamente, como evidenciam pelo recorrente uso do advérbio “enquanto”, vários papéis sociais da favela especialmente os de “morador”, “agente comunitário” e “liderança comunitária”, que garantem que os projetos sociais, que chegam às favelas orientados pela perspectiva amplamente compartilhada da “ausência do Estado”, se distribuam entre as várias organizações existentes. Mais do que isso, é propriamente a ambivalência entre os papéis “enquanto Estado” e “enquanto

¹⁴ Ao problema da segurança pública corresponderia a consolidação de uma gramática da violência urbana, ancorada em três pilares: um medo generalizado, a percepção da ausência do Estado e a formação de uma sociabilidade violenta específica.

morador”, a “dupla personalidade” dos agentes comunitários,¹⁵ que permite que o “Estado” esteja ausente, apesar de tão vivamente presente.

Mas que Estado é esse? A qualidade dos serviços também faz parte da questão. Em primeiro lugar, porque a precariedade das condições de trabalho, a intermitência dos projetos e programas sociais em virtude dos curtos prazos dos contratos e dos financiamentos pontuais e o rebaixamento dos salários são questões crassas do mundo do trabalho, que merecem ser levados em consideração para a compreensão desse mercado de trabalho social. Em segundo lugar, porque o “duplo fetichismo do planejamento urbano” (Lefebvre, 2008), preocupado em construir equipamentos que satisfaçam as supostas necessidades da população, dificulta a negociação para satisfações de necessidades e desejos construídos coletivamente. Produzindo, muitas vezes arbitrariamente, uma série de equipamentos em espaços que, apesar de parecerem vazios físicos e/ou de sentidos, são prenhes de usos coletivos locais equipamentos cujos serviços são prestados por trabalhadores terceirizados e precarizados de múltiplas formas, a intervenção urbanística acaba por apenas performatizar a integração das favelas (Cavalcanti, 2013).

REFERÊNCIAS

1. Araujo Silva, Marcella Carvalho. A transformação da política na favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.
2. Birman, Patrícia. Favela é comunidade? In: Machado da Silva, L.M. (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008
3. Cavalcanti, Mariana (2013). À espera em ruínas: urbanismo estética e política no Rio de Janeiro da PACificação. In: *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. p. 191-228.

¹⁵ A “dupla personalidade” dos agentes comunitários e as “mentiras” que contam aos moradores de favelas se aproximam das “duas caras” e das “enganações” dos índios maias, na Guatemala estudados por Nelson (2004). Assim como, para mim, a “dupla personalidade” permitiu compreender o mecanismo de ambivalência de papéis que permite o paradoxo da ausência presente do Estado, as “duas caras” permitiram que Nelson compreendesse a relação também paradoxal (legítima e corrupta, racional e mágica) entre o Estado guatemalteco e o movimento pelos direitos culturais dos Maias.

4. Clastres, Pierre [1974]. *A sociedade contra o Estado*: investigações de antropologia política. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.
5. Grillo, Carolina. Coisas da vida no crime: tráfico e roubo em favelas cariocas. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.
6. Landim, Leilah. A Invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão sem nome. Tese (Doutorado). PPGAS/UFRJ, 1993.
7. Lefebvre, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
8. Leite, Márcia. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 6, n. 2, p.374-389, ago/set. 2012
9. Machado da Silva, Luiz Antonio. Introdução. *Vida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008
10. _____. “Violência urbana”, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. *Caderno CRH*, Salvador, v.23, n.59, maio/ago. 2010, p.283-300.
11. Magnani, José Guilherme. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n.49, jun./2002.
12. Misse, Michel. Crime e pobreza: velhos enfoques, novos problemas. Seminário Brasil em perspectiva: os anos 1990. *Laboratório de Pesquisa Social*, IFCS/UFRJ, 1993.
13. _____. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. Rio de Janeiro: IUPERJ, *Série Estudos*, n.91, ago/1995, p.23-39.
14. _____. As ligações perigosas: mercados ilegais, narcotráfico e violência no Rio. In: *Contemporaneidade e educação*. Rio de Janeiro, a. 2, n.1, 1997, p. 93-116.
15. _____. (1999) Malandros, Marginais e Vagabundos. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, IUPERJ.
16. Nelson, Diane. Anthropologist discovers legendary two-faced Indian! Margins, the State, and duplicity in Postwar Guatemala. In: *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Advanced Seminar Series, 2004.
17. Peralva, Angelina. *Violência e democracia*: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
18. Rizek, Cibele. Práticas culturais e ações sociais: novas formas de gestão da pobreza. *XIV Encontro Nacional da Anpur*. Rio de Janeiro, 2011.
19. Rocha, Lia. *Uma favela diferente das outras?* Rotina, silenciamento e ação coletiva na favela do Pereirão, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Quartet, Faperj, 2013

20. Silva, I; Rocha, L. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: *Justiça Global*. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
21. Teixeira, Cesar. *A teia do bandido*: um estudo sociológico sobre bandidos, policiais evangélicos e agentes sociais, 2013. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
22. Valladares, Lícia. *A invenção da favela*: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
23. Zaluar, Alba. Um debate despero: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em perspectiva*, v.13, n.3, 1999