



# Planejamento e gestão urbanos em uma era de medo\*

Marcelo Lopes de Souza\*\*

---

**Resumo** – Neste artigo, analisa-se o tráfico de drogas em sua relação com a fragmentação do tecido sóciopolítico espacial da cidade e o encolhimento da margem de manobra para a promoção de um desenvolvimento urbano autêntico.

**Palavras-chave:** tráfico de drogas; gestão urbana; fragmentação da cidade.

---

## Um diálogo urgente e inadiável

Entre 1994 e 1997, o autor deste texto coordenou um projeto de pesquisa (apoiado financeiramente pelo CNPq nos dois últimos anos) sobre os impactos socioespaciais do tráfico de drogas nas cidades brasileiras.<sup>1</sup> Vários aspectos da problemática foram, então, focalizados e o tema do planejamento e da gestão urbana foi apenas marginalmente focalizado, como um entre vários assuntos relevantes. Com a aproximação do término do projeto, a decisão do autor de não renová-lo deveu-se a vários fatores, incluindo-se algumas preocupações com a segurança do próprio coordenador e de sua equipe, dada a imprescindibilidade da realização de trabalhos de campo para a condução desse tipo de pesquisa.

Não obstante, o término do projeto não significou o fim do interesse pela questão da influência

do comércio de drogas de varejo e da violência urbana (em grande parte a ele associada) sobre a dinâmica socioespacial nas grandes cidades brasileiras. Um dos impactos considerados na época da realização do referido projeto é algo que continuou a merecer uma atenção específica de nossa parte, impacto esse que é, justamente sob o ângulo da gestão e do planejamento urbanos participativos, particularmente importante: o perigo de que a crescente territorialização de espaços residenciais segregados (especialmente favelas) por grupos de traficantes de drogas – tendo cada vez mais por consequências, entre outras, a imposição de restrições à liberdade de locomoção dos moradores desses espaços, a difusão de uma “cultura do medo e do silêncio” e a (tentativa de) manipulação de associações de moradores – crie dificuldades, às vezes intransponíveis para a adoção

---

\* O presente trabalho é uma versão modificada, atualizada e expandida do artigo “Participação popular no planejamento e gestão de cidades sociopolítico espacialmente fragmentadas: um ensaio sobre enormes obstáculos e modestas possibilidades”, apresentado em outubro de 2001 no VII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, realizado na USP.

\*\* Professor do Departamento de Geografia da UFRJ, Coordenador do Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Socioespacial (NuPeD) e Pesquisador do CNPq. E-mail: mlopesdesouza@terra.com.br.



de mecanismos de autêntica participação popular na gestão e no planejamento da cidade. A urbanização de favelas (principalmente se realizada nos marcos de uma genuína participação dos moradores) e orçamentos participativos, para ficar apenas nestes dois exemplos, correm o risco de terem sua execução prejudicada e, no limite, bloqueada. Se, no geral, mesmo o planejamento e a gestão convencionais cada vez mais esbarram no poder dos “donos dos morros”, é fácil imaginar que, ainda mais dentro de um espírito progressista, comprometido com a democratização, o “poder paralelo” dos traficantes de varejo, amiúde exercido de forma tirânica e incompatível com ganhos de autonomia para a maioria da população das coletividades pobres, vem a consistir em um formidável obstáculo.

Desde 2001, de forma bastante marginal, e desde o começo de 2003, de maneira mais intensa, o autor decidiu retomar suas pesquisas sobre as relações entre desenvolvimento urbano e segurança pública, só que, desta vez, de modo mais focalizado. O objetivo, agora – e o presente artigo se inscreve nesse contexto, explorando alguns resultados preliminares e avançando algumas reflexões meramente aproximativas, mas que já refinam aquelas contidas em Souza (2003) –, é o de investigar a margem de manobra atualmente existente (assim como as perspectivas futuras) no que se refere à introdução e disseminação de estratégias, mecanismos e instrumentos de

planejamento e gestão urbanos participativos nas as condições de crescentes insegurança pública e fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade.

Os planejadores urbanos progressistas brasileiros, curiosamente, continuam dando pouquíssima ou nenhuma atenção a essa interface entre os impactos do tráfico de drogas e as possibilidades de democratização do planejamento e da gestão urbanos. Mais amplamente, pode-se constatar que os ambientes profissionais do planejamento (e da gestão) urbano, de um lado, e o aquele dos especialistas em segurança pública e violência urbana, de outro, apresentam-se como fortemente separados, quase sem comunicação entre eles.

Não se pode, no entanto, ignorar que a própria realidade de nossas cidades, especialmente de nossas metrópoles e grandes cidades, impõe, cada vez mais, o diálogo e a cooperação prática entre esses dois ambientes profissionais. Em cidades europeias, também confrontadas com a problemática das drogas (ainda que de outra maneira e com outro nível de gravidade), já se vem instalando, a passos largos, a consciência de que alcançar o que lá já chamaram de uma “política de drogas ‘compatível com a cidade’” (*‘city compatible’ drug policy*) requer “*a certain coordination between the professional sectors involved*” (Kübler e Wälti, 2001 p. 44). Entre nós, em um país onde a política de segurança pública e as ações “antidrogas” são





claudicantes ou retrógradas,<sup>2</sup> e onde um planejamento urbano consistente e progressista ainda está muito mais para exceção do que para regra, quase tudo ainda resta por fazer, no que diz respeito à cooperação, sobretudo, entre planejadores urbanos (*sensu lato*, ou seja, não apenas arquitetos-urbanistas) e *experts* em segurança pública. O ideário da reforma urbana e, mais especificamente, a democratização do planejamento e da gestão seguem sendo discutidos como se os impactos do tráfico de drogas de varejo não existissem ou fossem desprezíveis – o que significa que, sob esse aspecto, muitos continuam se comportando com se estivessem vivendo atrasados no tempo em, pelo menos, duas décadas. De sua parte, os estudiosos da segurança pública têm, também, dado uma atenção insuficiente à dimensão espacial, muito embora trabalhos recentes sobre “áreas de risco” e outros assuntos demonstrem que, principalmente da parte deles, há, freqüentemente, uma forte receptividade potencial para o tipo de diálogo aqui defendido. Permanece, para os planejadores urbanos, de todo modo, o desafio: é preciso dedicar atenção a um tema que, por suas implicações, não pode ser tratado como tabu ou como se fosse matéria de menor relevo. Os estudiosos da reforma urbana (assim como os dos orçamentos participativos) e aqueles da violência urbana e segurança pública muitíssimo pouco interagem e trocam experiências; é urgente modificar esse quadro, e o presente texto almeja ser uma contribuição nessa direção.

## Planejamento e gestão participativos em cidades sociopolítico espacialmente fragmentadas

As pesquisas sobre os impactos socioespaciais do tráfico de drogas acabaram desembocando em uma análise (e em um esboço ou embrião de teoria) da *fragmentação do tecido sociopolítico espacial da cidade*. Faz-se mister explicitar bem o significado dessa expressão, uma vez que “fragmentação” tornou-se, nos últimos anos, um termo da moda, referindo-se a coisas tão diversas, tais como o aumento das disparidades sociais (acepção mais usual) e a baixa coesão socioespacial intrametropolitana em decorrência da reduzida mobilidade dos mais pobres; às vezes, o termo aparece, também, como (absurdo) sinônimo de divisão espacial do trabalho, como (tampouco razoável) sinônimo de “diversidade cultural ou social” (razão pela qual há quem proponha até que se “celebre” a fragmentação, em vez de apenas condená-la...) ou (vinho velho em garrafa nova...) como equivalente de segregação residencial.

A fragmentação a que se faz referência, aqui e em outros trabalhos do autor, é *espacial*, e não meramente setorial; é especificamente (*socio*)*política*, embora não implique uma mudança da malha territorial legal/oficial, e sim o surgimento, a disseminação e o incremento de fortes “territorialidades excludentes” no âmbito da sociedade civil, tanto entre os próprios excluídos (territórios ilegais do tráfico de drogas de varejo) quanto entre os socioeconomicamente privilegiados (condomínios exclusivos); finalmente, por trazer



novos componentes, *não se reduz a um sinônimo de segregação residencial*, conquanto a segregação se veja, na esteira do processo, agravada, sobretudo devido aos novos preconceitos contra os moradores de favelas.<sup>3</sup> Mais do que em outros contextos, aqui o termo fragmentação aplica-se perfeitamente, pois o tecido espacial que emerge do processo, mais que heterogêneo ou marcado por grandes desigualdades (fenômeno antigo e bem conhecido), mostra-se, na escala da cidade, segmentado e compartimentado por poderosas fronteiras invisíveis e não-oficiais, muitas vezes ilegais, as quais os fatores violência, medo e busca de segurança reduzem a mobilidade espacial intra-urbana (e não só dos pobres!) e criam e recriam exclusões e auto-exclusões (fenômeno relativamente novo, ao menos em sua face atual – grosso modo; não anterior à virada dos anos 70 para os anos 80). Falar em fragmentação pressupõe, como deveria parecer óbvio a todos, falar de *fragmentos*; e fragmentos (seja lá em que sentido for), muito pouco ou (quase) nada interagem entre si. A segregação residencial, em seu sentido usual, restringe as interações entre os membros de diversos grupos de uma coletividade urbana; em alguns países e contextos culturais mais, em outros menos. Mas, enquanto tal, a segregação não necessariamente representa uma restrição de tipo mais forte à mobilidade espacial e às interações socioespacial, a não ser em casos extremos (como nas cidades sul-africanas na época do *apartheid*, onde, por via de consequência, também se verificava uma fragmentação).

A formação de enclaves territoriais controlados por traficantes de drogas, como ocorre, no Brasil, de maneira paradigmática (mas não exclusiva) no Rio de Janeiro, é um exemplo de fragmentação em sentido forte, ou seja, algo que vai além da mera segregação – e a agrava.

Sob o ângulo da participação popular no planejamento urbano, o componente mais importante do quadro geral de fragmentação do tecido sociopolítico espacial da cidade (encontrável, de maneira particularmente clara e forte, além do Rio de Janeiro, também em São Paulo)<sup>4</sup> é, sem dúvida, a territorialização dos espaços segregados por traficantes de drogas, fenômeno observável a partir da década de 80. Na esteira dessa territorialização, um número cada vez maior de favelas foi sendo submetido ao controle de algum grupo de traficantes de drogas,<sup>5</sup> o que, especialmente devido a uma tendência de maiores atritos entre os traficantes locais e os demais moradores, observável a partir dos anos 90,<sup>6</sup> foi trazendo, como consequência, um gradual “fechamento” das favelas. Esse “fechamento”, analisado pelo autor em diversos trabalhos,<sup>7</sup> é, logicamente, relativo – afinal, basta considerar de onde vêm as drogas e as armas utilizadas pelos traficantes e de onde vêm os consumidores das drogas para se verificar que, em certo sentido, elas são, logicamente, extremamente “abertas”. No entanto, não é por não ser absoluto que esse fechamento deixa de ser real e efetivo: ele deriva do controle dos contatos de cada favela com o mundo exterior pelos chefes do tráfico



local, onde não só visitantes oriundos da “cidade formal” (de políticos a funcionários da prefeitura) precisam de permissão do líder do tráfico para realizarem qualquer atividade na favela sob o seu controle, mas também moradores de uma determinada favela podem ter a sua mobilidade restringida, ao serem vítimas de desconfiança ou ao se sentirem intimidados na hora de visitarem parentes ou amigos residentes em uma outra favela, controlada por um grupo rival. Não faltam relatos a esse respeito, tendo o autor e a sua equipe tido a oportunidade de colher alguns bastante ilustrativos no âmbito do projeto mencionado anteriormente.

O outro componente da fragmentação, a intensificação e o salto de qualidade da auto-segregação sob a forma dos chamados “condomínios exclusivos”, possui também suas implicações. O fenômeno dos “condomínios exclusivos” (que são, não raras vezes, nada mais que loteamentos fechados, os quais ferem a legislação urbanística vigente, a qual interdita o fechamento de logradouros públicos) fez seu aparecimento na metrópole de São Paulo, já na primeira metade da década de 1970, com os primeiros “residenciais” do complexo de Alphaville, e no Rio de Janeiro logo em seguida; disso se depreende que esse fenômeno não é uma simples reação ao outro componente da fragmentação (a formação de enclaves territoriais e todo o conjunto de impactos negativos do tráfico de drogas), se bem que a problemática do tráfico de drogas e suas conseqüências venham, cada vez mais, a alimentar a auto-segregação, especialmente a partir da década de 1990.

O aumento de complexidade da auto-segregação, com a crescente sofisticação do padrão “condomínios exclusivos”, também contribui para dissolver a imagem clássica da cidade como uma “unidade na diversidade”, onde, apesar da pobreza e da segregação, a qualidade de vida dos mais diferentes grupos sociais não era tão extensamente minada por uma pluralidade de fronteiras impostas pela violência ou pelo medo. Atualmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo, sobretudo, o que se vê é uma justaposição de territórios ilegais controlados por grupos criminosos rivais entre si e territorializações de autoproteção das camadas mais privilegiadas, situando-se, entre esses dois extremos, aqueles espaços (bairros comuns da classe média, áreas comerciais, espaços públicos) que, por serem mais desprotegidos ou não estarem diretamente territorializados por nenhum grupo social, apresentam-se mais expostos a diversos tipos de criminalidade violenta. A auto-segregação, como se argumentou com mais vagar e precisão em outro lugar,<sup>8</sup> é uma falsa solução. Do ponto de vista político-pedagógico, os “condomínios exclusivos” são uma ameaça ao fortalecimento de sentimentos e valores de cidadania e civilidade, por serem ambientes de socialização estimuladores de um descompromisso com a cidade como um todo. Já advertia, nessa direção, no começo dos anos 80, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), em artigo de sentido profético. E, uma vez que o enclausuramento voluntário implica um empobrecimento adicional da vivência da cidade e da experiência do contato com o Outro



(seja ele o favelado, o suburbano etc.), conduz a auto-segregação, indiretamente, ao reforço de preconceitos, na esteira da ignorância e do medo. Se é nas duas metrópoles nacionais que a auto-segregação se mostra mais complexa (em São Paulo, os “residenciais” de Alphaville e seus congêneres posteriores, e, no Rio de Janeiro, os condomínios do setor geográfico da Barra da Tijuca), o padrão dos “condomínios exclusivos”, entretanto difunde-se pelo Brasil afora: só a Alphaville Urbanismo S.A. implantou ou está implantando versões menores da Alphaville original em Nova Lima (Região Metropolitana de Belo Horizonte), São José dos Pinhais (Região Metropolitana de Curitiba), Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, Campinas, Londrina e Maringá. Pode-se dizer, sem medo de errar: se esse modelo “der certo” e continuar se disseminando mais e mais, o Brasil urbano dará cada vez mais errado...

Examine-se, agora, muito brevemente, o problema dos impactos do tráfico de drogas sobre a participação popular em algumas cidades ou metrópoles. O desafio a que se faz referência no título da seção se apresenta para administradores e planejadores tanto conservadores quanto progressistas, mas ele se coloca, para estes últimos, de uma forma bastante especial. Violência e criminalidade são, crescentemente, fatores de primeira ordem na determinação de uma qualidade de vida insatisfatória nas grandes cidades brasileiras, e qualquer político é pressionado a dar respostas convincentes e encontrar soluções eficazes. Entretanto, que

não se tenha dúvida: são os administradores, pesquisadores e intelectuais identificados com a esquerda do espectro político aqueles que, por conta do seu compromisso histórico com a bandeira da “participação popular no planejamento”, que estão fadados a terem as maiores dores de cabeça, isso porque justamente a “participação” (ou a *mera* possibilidade de uma *real e livre* participação dos moradores), em um contexto tão adverso, é a primeira a sofrer.

O Rio de Janeiro servirá de exemplo de uma dramática situação de fragmentação. Curitiba e Porto Alegre, onde isso ainda não ocorre de modo tão nítido, serão lembradas à guisa de dois, por assim dizer, “casos de contraste” (os quais, por sua vez, são bem diferentes entre si). Compará-los com o Rio de Janeiro parece ser um exercício útil, por razões que, espera-se, ficarão evidentes a seguir.

No Rio de Janeiro a fragmentação se mostra particularmente pronunciada. Na verdade, o Rio, ao lado de São Paulo, e até mais que São Paulo, é o grande exemplo brasileiro de uma situação de fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade. Lançar um olhar sobre o programa de urbanização de favelas denominado Favela-Bairro, um programa de urbanização de grande envergadura, é, no caso do Rio, imperativo, pelas lições que podem ser daí extraídas. Muito embora não se trate de um programa genuinamente participativo, como puderam o autor e sua equipe constatar em campo (os moradores não detêm real poder de decisão e controle sobre os projetos), o Favela-Bairro vem encontrando alguns problemas, relatados



por entrevistados e veiculados até mesmo na imprensa, em algumas situações de maior visibilidade.<sup>9</sup> Líderes de favelas entrevistados pelo autor e sua equipe admitiram, algumas vezes, que, na opinião deles, o tráfico de drogas representaria ou poderia vir a representar um entrave para um processo de urbanização.<sup>10</sup> Considerando-se, agora, que muitas associações de moradores, provavelmente a grande maioria daquelas de favelas controladas por traficantes de drogas (a maior parte das favelas) não possuem qualquer autonomia digna de nota perante os traficantes, tendo se convertido em reféns ou mesmo marionetes destes, não é nem um pouco difícil imaginar as dificuldades adicionais de um programa de urbanização de favelas realmente participativo, em uma realidade como a carioca. Nada de significativo se passa em tais favelas sem a anuência dos chefetes locais do tráfico – seja a visita de um político ou candidato, seja a entrada de uma equipe de trabalhadores e técnicos a serviço da prefeitura, ou qualquer outra coisa. O que poderia significar a “livre participação” dos moradores em projetos de urbanização ou outros esquemas e mecanismos participativos, sob as circunstâncias de constantes amedrontamento e coerção?

O caso do Rio de Janeiro demonstra muito bem que, hoje em dia, os empecilhos para a plena execução de políticas públicas progressistas e participativas não ficam por conta, meramente, do conservadorismo e da resistência reacionária das elites urbanas. A urbanização de favelas, bandeira tradicionalíssima do ativismo favelado carioca, exemplifica isso de maneira

bastante didática: o Programa Favela-Bairro, ao mesmo tempo que mostra que as elites podem, até mesmo, apropriar-se dessa bandeira (e de outras), obviamente após descaracterizá-la e retirar-lhe os elementos mais inovadores (por exemplo, transformando a “participação popular” em simples retórica vazia, ou concentrando-se excessivamente em dotação de infraestrutura em detrimento da regularização fundiária e da geração de emprego e renda),<sup>11</sup> igualmente evidencia que, atualmente, dentro das próprias favelas podem ser encontrados obstáculos formidáveis à implementação de uma agenda política crítica. Mesmo não sendo um exemplo de política pública muito progressista, conforme já se disse, o Favela-Bairro nem por isso deixa de ser um bom “laboratório”. Se, tímido e incompleto como ele é, problemas variados têm surgido, imagine-se como seria se se tentasse, realmente, subverter as “regras” do “jogo” que, nas favelas cariocas de hoje, articula, de modo perigoso e não raro um tanto promíscuo, traficantes de drogas, associações de moradores, Poder Público e firmas privadas em torno do Favela-Bairro.

É necessário frisar, em todo caso, que não se deseja sugerir, aqui, que o tráfico de varejo baseado em favelas é algo puramente “endógeno” à escala microlocal daqueles espaços segregados. Longe disso. Posicionado pelo autor, em outros trabalhos,<sup>12</sup> como parte integrante de um *subsistema varejo*, o tráfico de drogas ilícitas baseado em favelas não é, *mediatamente*, endógeno, uma vez que ele não existiria sem o subsistema I-E-A (importação/exportação/atacado), o qual o



alimenta com capital e dinheiro – sem contar, é claro, os consumidores que residem fora das favelas e sem cuja demanda a oferta de drogas não existiria. Sem embargo, o que importa ressaltar é que, em termos *imediatos*, obstáculos significativos para a implementação de políticas públicas participativas (ou mesmo não participativas, como no caso do Favela-Bairro) são encontráveis no interior dos próprios espaços segregados. Por que surgem e como se apresentam esses obstáculos? As causas das dificuldades postas pelos traficantes são variadas; vão da pura e simples vontade de demonstrar poder e controle total sobre os territórios por eles subjugados até “aos efeitos colaterais” das constantes “guerras” entre traficantes ou entre estes e a polícia, como tiroteios que amedrontam equipes de trabalhadores e levam à paralisação temporária de obras. Há, além disso, todavia, um forte núcleo de “cálculo racional” por parte dos traficantes. Eles são capazes de perceber, por exemplo, que melhoramentos na malha viária e uma melhor integração entre a favela e os bairros formais adjacentes não facilitarão apenas o acesso à favela de ambulâncias e dos caminhões de coleta de lixo, mas também o acesso da polícia e, eventualmente, do próprio Exército (o qual já entreviei nas favelas do Rio algumas vezes, desde meados dos anos 90). Deveras, essa percepção “racional” pode ter a ver não apenas com o fato de que mudanças na organização espacial podem se revelar uma ameaça,<sup>13</sup> mas também, como ponderou um dos líderes favelados entrevistados pelo autor e sua equipe há alguns anos, com a compreensão, por parte dos

traficantes, de que tudo o que reduza a dependência dos moradores em relação aos criminosos não serve aos interesses destes. Um amplo e genuíno processo de urbanização, vale dizer, um que não se restrinja à dotação de infra-estrutura, mas que promova um efetivo *empowerment* dos moradores, uma melhoria substancial de sua renda mediante a geração de alternativas de emprego e uma desestigmatização da coletividade micro-local, seria, seguramente, nesse sentido, uma ameaça à tutela (amiúde tirânica e cada vez menos “paternal”) exercida pelos chefetes do tráfico sobre os moradores.

Curitiba, de sua parte, corresponde a uma situação muito diferente da do Rio. O autor não chegou a observar, quando lá realizou trabalhos de campo (em meados e na segunda metade dos anos 90), influências negativas da presença de traficantes de drogas sobre o programa de urbanização de favelas denominado Vilas de Ofícios. Isso não quer dizer, certamente, que não tais influências não existam ou não tenham existido... O programa Vilas de Ofícios não é mais participativo que o Favela-Bairro, mas é superior a este em, pelo menos, um aspecto: a geração de emprego e renda. Enquanto o Favela-Bairro se propôs a estimular a formação de cooperativas e outras iniciativas deste tipo, coisa que vem sendo feita muito timidamente, no Vilas de Ofícios a antiga favela é eliminada e a população é removida para uma espécie de conjunto habitacional próximo à antiga favela, onde residências se articulam com oficinas e locais de trabalhos, passando a população, ademais, por processos de reciclagem ou qualificação profissional.



Pintada como uma “capital ecológica” e uma “capital de Primeiro Mundo” pelo eficiente *city-marketing* local, Curitiba é gerida de modo tecnocrático, e não foi fácil, para o autor, obter informações sobre um tema tão delicado quanto ao tráfico de drogas em uma cidade tão ciosa de sua imagem (vide Souza, 2000). A despeito disso, o autor pôde colher depoimentos suficientemente reveladores acerca de impactos negativos do tráfico de drogas sobre as associações de moradores de favelas. Ainda que Curitiba esteja longe de representar uma metrópole com tecido sociopolítico-espacial tão claramente fragmentado como a do Rio de Janeiro ou a de São Paulo, o fato é que um esboço de fragmentação, já observável em função tanto da territorialização exercida por traficantes quanto da complexificação gradual da auto-segregação, pode ser verificado. No que diz respeito, especificamente, à formação de enclaves territoriais ilegais, devem-se evitar duas posturas, antagônicas e igualmente simplistas e equivocadas: a primeira, a sugerir que, em Curitiba (assim como em outras cidades brasileiras, principalmente de grande porte e nível de segregação residencial mais complexo), a tendência seria de se “repetir” o Rio de Janeiro, tudo sendo uma questão de tempo; a segunda, a demonizar o Rio de Janeiro, como se o controle de favelas por traficantes de varejo e os efeitos negativos da presença dos traficantes em espaços segregados só se fizessem sentir no Rio de Janeiro. Ambos os extremos são pouco razoáveis. Fenômenos similares aos observados no Rio de Janeiro (e em São Paulo) já podem

ser observados há anos, ainda que com menor intensidade e de maneira menos ostensiva (Souza, 1996; 2000). Por outro lado, as peculiaridades regionais e locais também desempenham um papel, tanto no que concerne à gravidade dos problemas, quanto no que tange às perspectivas de seu enfrentamento bem-sucedido. Deve-se salientar, de toda sorte, que Curitiba não está livre, de forma alguma, de um agravamento da problemática socioespacial relativa ao tráfico de varejo – bem como de, na hipótese de, no futuro, mecanismos de planejamento e gestão urbanos participativos virem a ser tentados, topar-se com grandes dificuldades para a sua implementação, justamente por conta dessa problemática. Nesse sentido, a utilidade de se lembrar de Curitiba, aqui, é, justamente, a de ajudar a alertar sobre o fato de que da problemática do tráfico de drogas e de seus deletérios impactos socioespaciais é algo que está muito longe de ser um monopólio carioca: com intensidade e de forma variáveis, trata-se de um problema que se espalha ao longo da rede urbana brasileira e, na realidade, em escala mundial (Souza, 1996; 2000).

Por fim, examine-se o caso de Porto Alegre. A capital gaúcha tem sido o palco, há mais de uma década, de importantes e inovadoras experiências em matéria de política urbana e – bem em contraste com Curitiba e o Rio de Janeiro – gestão urbana participativa. Destaca-se, aí, o orçamento participativo, introduzido em 1989, e que constitui a mais avançada experiência desse gênero no Brasil e, possivelmente, no mundo, em que pesem as suas limitações e imperfeições.



Tendo sido levado a Porto Alegre exatamente por uma pesquisa sobre a dimensão espacial dos orçamentos participativos, o autor não teve, durante seus trabalhos de campo (em abril e junho de 2000 e em julho e agosto de 2002), a oportunidade de esbarrar com problemas significativos referentes ao tráfico de drogas.<sup>14</sup> É bem verdade que investigar possíveis problemas dessa natureza não era o objetivo da referida pesquisa; mas é sintomático que nada de importante tenha, nesse sentido, chamado a atenção do autor, mesmo durante visitas a “vilas” (que é como lá são chamadas as favelas). Isso, evidentemente, não equivale a dizer que o tráfico de drogas não seja importante em Porto Alegre (pelo contrário, parece que o consumo de drogas é bastante alto, e se ele o é, obviamente o tráfico também), e tampouco permite qualquer ilação a propósito da criminalidade em geral. O que parece, no entanto, é que, devido a peculiaridades que ainda precisam ser devidamente investigadas, o tráfico de drogas local nem de longe acarreta, dentro ou fora das favelas, impactos negativos de virulência comparável àquela que já se tornou corriqueira no Rio de Janeiro.

Entre as razões para essa muito menor intensidade dos impactos socioespaciais negativos do tráfico de drogas em Porto Alegre, devem-se contar, seguramente, diversos fatores. Uma hipótese a ser explorada, no futuro, contudo, merece ser, devido ao tema deste artigo, destacada: que a menor intensidade desses impactos não impede que políticas públicas, como o orçamento participativo, sejam conduzidas sem maiores percalços, isso está claro.

Por outro lado, não seria razoável imaginar que, dialeticamente, políticas públicas progressistas, trazendo benefícios palpáveis para as coletividades dos espaços segregados, também contribuiriam, de sua parte, para reforçar o “sistema imunológico” das populações pobres em face da economia criminosa? É uma hipótese simpática, mas que precisa, ainda, ser cuidadosamente verificada; no momento, o autor não tem como fornecer elementos que comprovem uma real e forte relação de causa e efeito entre as duas coisas, até porque, mesmo os efeitos distributivos do orçamento participativo e os impactos positivos de outras políticas públicas sendo relevantes (como é o caso), resta saber se estariam sendo suficientes para gerar efeitos desse tipo, assim como ainda restaria saber se o peso de outros fatores não estaria sendo, talvez, até maior. Duas pressuposições, seja lá como for, são bastante lógicas: primeiramente, a de que, seguramente, se está diante de uma *sinergia* complexa, derivada da ação de diversos fatores, e não apenas da contribuição de um único fator; em segundo lugar, que, mesmo que a relação de causa e efeito aventa-se seja, ainda, pouco expressiva ou difícil de ser discernida claramente, é bastante razoável supor que um leque de políticas públicas consistentes, voltadas para a redução da pobreza e das disparidades socioespaciais, atuando ao longo de um considerável período de tempo e não sendo empregado “tarde demais”, parece ser o caminho mais promissor para um enfrentamento duradouro do espectro da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial.



Com isso, é chegada a hora de se passar à discussão das possíveis soluções para o desafio da fragmentação e, nesse contexto, da implementação de um planejamento e uma gestão urbanos participativos.

## Advertências e sugestões visando à construção de uma estratégia

Conforme o autor já enfatizou em ocasiões anteriores (Souza, 2000, 2003), as soluções propostas para o enfrentamento da problemática da criminalidade urbana violenta (muito e cada vez mais freqüentemente associada ao tráfico de drogas) são demasiado incompletas e imperfeitas. Pode-se, portanto, antes de se passar à discussão dos balizamentos para a construção de uma estratégia mais eficaz, apresentar aquilo que *não* deve ser feito, por ser equivocado ou insuficientemente abrangente. Começar-se-á por comentar algumas abordagens gerais e em seguida será brevemente examinada uma experiência concreta.

A abordagem conservadora por excelência consiste naquilo que o autor tem denominado *institucionalismo*. O institucionalismo reside, como o termo sugere, em uma preocupação exagerada, exclusiva ou quase exclusiva, com medidas de natureza institucional, particularmente com a reforma do sistema judiciário e a reforma e a melhoria do aparato repressivo e do sistema prisional. Isso corresponde, por assim dizer, a uma espécie de “conservadorismo (semi-)esclarecido”, uma vez que, pelo menos, há uma preocupação com a reforma das instituições

repressivas e judiciárias, não se clamando apenas por medidas de ordem quantitativa, como também o aumento dos efetivos policiais. Alguém que professe o institucionalismo tenderá, em maior ou menor grau, a negar ou subestimar o pano de fundo da injustiça social como ingrediente básico do caldo de cultura histórico de boa parte da problemática da criminalidade urbana violenta. Especialmente em suas versões mais *heavy*, superenfanzadoras da segurança pública sob a ótica da repressão, o institucionalismo pode até mesmo contribuir para agravar, em vez de aliviar, o quadro de tensão e violência. Uma versão *light* do institucionalismo, diversamente, pode não carregar tão nitidamente consigo esse risco de agravar as tensões sem solucionar o problema, e tenderá a dar ênfase a medidas e estratégias preventivas que, algumas vezes, são, se bem implementadas, bastante interessantes, como o *policimento comunitário*. Entretanto, se as medidas preventivas se circunscreverem ao âmbito das instituições policiais, prisionais e judiciárias, algumas das raízes sociais profundas de vários tipos de delito continuarão não sendo diretamente atacadas.

Uma outra abordagem que se poderia, via de regra, qualificar de conservadora, o autor propôs denominar de *culturalismo*. Um observador culturalista é aquele para o qual o aumento da criminalidade violenta é, essencialmente, derivado de fatores culturais, no estilo “crise de valores”, “declínio da instituição familiar” etc. Não que a “cultura” e fatores de ordem social-psicológica sejam irrelevantes –



longe disso –, mas o culturalismo parece trazer um sério problema: ao interpretar o aumento da criminalidade violenta essencialmente como um fenômeno “cultural”, são, por assim dizer, “desmaterializados” os fatores vinculados a privações e disparidades socioeconômicas, como a pobreza relativa. O culturalismo tende, ademais, a ter pouco apelo prático, uma vez que dirige seu foco para a esfera dos valores e do simbólico, e já que valores e hábitos culturais não se deixam transformar e modelar facilmente, como em um esforço de “reengenharia” ou “reprogramação”. É por essa razão, aliás, que os culturalistas, costumam incorporar, menos ou mais explicitamente, elementos do discurso institucionalista sempre que são convidados a se pronunciar sobre medidas práticas a serem adotadas. De sua parte, por serem, muitas vezes, moralistas de corte conservador, os institucionalistas temperarão suas análises, volta e meia, com alusões e comentários de sabor culturalista.

Se os enfoques institucionalista e culturalista costumam (como se viu, na prática, combinados entre si de maneira variada) associar-se a visões de mundo e posturas políticas conservadoras, aquilo que o autor vem chamando de *redistributivismo* corresponde ao mais típico enfoque dos observadores de esquerda. Para um redistributivista, o recrudescimento da problemática da violência urbana é interpretado como uma “questão social”, e não um “caso de polícia” ou como uma “questão cultural”. As causas da violência não seriam nem a quase sempre mencionada “crise de valores”, nem a

ineficiência das instituições policiais, penitenciárias e judiciárias, mas, sim, fatores econômico-sociais, notadamente a pobreza (absoluta e relativa). Os redistributivistas costumam encarar sua análise como a única que é verdadeiramente “profunda”, a única que “vai à raiz dos problemas”, mas também o enfoque redistributivista “puro” apresenta limitações significativas. Uma primeira falha é a de se negligenciar que fatores materiais, como disparidades socioeconômicas, não existem fora do contexto de uma matriz historicamente mutável de valores culturais – e é justamente isso que faz com que a pobreza, seja a absoluta ou mesmo a relativa, não conduza, de modo automático e sem mediações culturais, à criminalidade violenta. Sublinhe-se que, com isso, *não* se deseja insinuar ou afirmar, no estilo institucionalista, que privação e disparidades materiais pouco ou nada tenham a ver com a violência urbana! Apenas se chama a atenção para o fato de que, mesmo que nos restrinjamos apenas àqueles delitos e àquelas circunstâncias mais plausivelmente correlacionáveis com a pobreza (já que vários tipos de delitos, como crimes passionais perpetrados por pessoas abastadas e brigas no trânsito, nada têm a ver com privação e disparidades...), particularidades culturais “filtram”, por assim dizer, as reações individuais a situações de penúria material (é por isso que as grandes cidades indianas são menos violentas, no que se refere a crimes violentos motivados por fatores econômicos, do que as grandes cidades brasileiras, conquanto, pela lógica redistributivista, o contrário é que devesse ocorrer, dado que a pobreza em Calcutá



ou Bombaim é maior que no Rio de Janeiro ou em São Paulo). Por fim, uma outra limitação reside no fato de os redistributivistas negligenciarem ou mesmo abominarem os elementos enfatizados pelos institucionalistas; a simples menção a expressões como “polícia” e “segurança pública” parece fazer certos redistributivistas serem acometidos de uma espécie de urticária ideológica, como se fosse inteiramente impossível e desnecessário pensar em estratégias alternativas para a própria polícia.

Pragmática e realisticamente, não é razoável esperar que efeitos positivos devam advir apenas de políticas públicas de largo alcance, de corte redistributivista e universalista, com a finalidade de se superar ou reduzir a pobreza. Não apenas porque os efeitos de tais políticas, mesmo quando consistentemente implementadas, só se farão sentir mais a longo prazo; mas, também, porque seria insensato deixar de lado o problema de se reformarem e aprimorarem certas instituições. Tanto pesquisadores quanto formuladores de políticas públicas e administradores estão acostumados a pensar de forma compartimentada e monocausal: busca-se, sempre, *a* causa, em vez de se admitir que as causas podem ser muitas e variadas, o que exige integração de *dimensões*, de *agendas*, de *escalas de poder* (formalmente, *níveis de governo*) e de *esforços*. A “solução” – já está mais do que na hora de se reconhecer – não virá, seguramente, sob a forma de alguma medida simples, e muito dificilmente será decorrência de um ato volitivo de algum governante, seja lá ele (ou ela) quem for. Uma sinergia de

muitas medidas e circunstâncias favoráveis (inclusive parcialmente dependentes do acaso) parece ser a única fonte de luz possível no final do longo túnel, por mais que isso pareça dificultar enormemente a tarefa. Assim como o barato, muitas vezes, sai caro, o excessivamente simples tende, aqui, a ser inócuo. O que se poderia, então, apontar, mais concretamente, a título de recomendação?

Antes de se passar à apresentação desse, por assim dizer, balizamento, vale a pena retomar, à guisa de “anti-exemplo”, a experiência do Programa Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O Favela-Bairro é, com certeza, o programa de urbanização de favelas e regularização fundiária em curso no Brasil que mais é conhecido no exterior, e mobiliza recursos vultosíssimos, muito maiores que os seus equivalentes de outras cidades brasileiras (cf. Pinto *et al.*, 2002). Uma avaliação mais abrangente do referido programa fugiria ao escopo do presente artigo; uma avaliação deste tipo pode ser encontrada em Cardoso (2002). Aqui importa chamar a atenção para um assunto comumente deixado de lado: a negligência dos gestores do programa no que concerne aos problemas vinculados ao tráfico de drogas de varejo.

A Prefeitura do Rio de Janeiro fez, irretorquivelmente, uma opção por “ignorar” o assunto tráfico de drogas. O comportamento dos administradores públicos tem se pautado por aferir-se a uma óbvia divisão formal de competências (“segurança pública é responsabilidade



do estado” e congêneres) para justificar a ausência de uma postura essencialmente reativa e não pró-ativa. Como exemplo disso, dê-se a palavra à secretária de Habitação, Solange Amaral, em declaração recente:

*O Favela-Bairro é um programa de inclusão social. Leva qualidade de vida para as comunidades. Segurança pública não é conosco. (O Globo, 18/5/2003)*

Enquanto a “integração” entre os poderes municipal e estadual, no que se refere à segurança pública no âmbito do Favela-Bairro, praticamente tem se restringido a solicitações esporádicas da prefeitura para que o governo estadual garanta a segurança das equipes técnicas ou dê cobertura e apoio à remoção de obstáculos postos pelos traficantes (como lombadas e outros) que descaracterizam os projetos, um quadro sinistro foi se tornando, ao longo dos anos, corriqueiro. Firms privadas têm de obter a anuência dos traficantes para operar em uma favela, e freqüentemente têm de “negociar” com eles (ou melhor, submeter-se às imposições e exigências deles) a propósito de questões as mais variadas, caso queiram trabalhar minimamente em paz. Normalmente os contatos se dão com as associações de moradores, sendo que os líderes formais dessas associações, na maioria das vezes (não se dispõe de dados precisos e confiáveis, o autor baseia-se em suas impressões e em sua experiência), ou não dispõem de real autonomia de ação, ou, pura e simplesmente, são mario-

netes, quase que “representantes” e “funcionários” dos traficantes. Exemplo das espúrias e complexas relações que se vêm estabelecendo entre as firmas privadas (e o Poder Público), as associações de moradores e os traficantes de drogas é fornecido pelo seguinte depoimento de um arquiteto, entrevistado por um assistente de pesquisa do autor em julho de 2003:

*(...) [r]ecentemente estávamos fazendo um levantamento [inaudível] para o desenvolvimento de uma proposta técnica para o Favela-Bairro e a associação de moradores nos cobrou, cobrou de cada escritório uma quantia para que nós pudéssemos circular pela comunidade. Ou seja, não que nós estivéssemos impedidos de circular pela comunidade, mas foi feita claramente referência aos riscos que correríamos se nós circulássemos sozinhos e para que fôssemos acompanhados foi cobrada uma quantia, no caso do nosso escritório foi cobrada uma quantia de vinte reais em cada visita que realizamos.*

Além dos casos em que se tem de comprar proteção, como no exemplo acima relatado, há as interferências dos traficantes *antes, durante e após* as obras, conforme ilustrado por relatos obtidos pela equipe do autor em campo ou veiculados pela imprensa. Ao aceitar uma imposição dos traficantes, o Poder Público



“legítima”, involuntariamente, os criminosos, e, simultaneamente, desmoraliza-se.

Que a problemática do tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro não é culpa ou responsabilidade da prefeitura em si, ou sozinha, isso é lógico. Que um programa dessa envergadura seja conduzido sem maiores preocupações a respeito, contudo, indica, aí sim, uma certa irresponsabilidade, para dizer o mínimo.

Retorne-se, agora, às abordagens gerais. Um amálgama construtivo das contribuições tanto de medidas institucionais (como a reforma do aparato policial e a adoção de medidas preventivas) quanto de estratégias voltadas para a redução da pobreza e de desigualdades sociais é algo difícil de ser consistentemente operacionalizado e executado nos marcos dos usuais imediatismo, alegada escassez de recursos e resistência das instituições (corporativismos, mentalidade retrógrada etc.). Não parece, contudo, existir alternativa convincente a uma integração de agendas progressistas – segurança pública “alternativa”, reforma urbana, economia popular urbana etc. – e a uma cooperação séria e continuada entre os três níveis de governo.

Enquanto isso não ocorre, o que podem fazer os administradores e planejadores urbanos identificados com o ideário da reforma urbana e comprometidos com a maior democratização do planejamento e da gestão? Para começar, podem admitir que o planejamento e a gestão de cidades sociopolítica-espacialmente fragmentadas exige a incorporação da dimensão

“segurança pública” em suas análises e propostas. Esse reconhecimento facilitaria bastante o entendimento e a colaboração com os especialistas em segurança pública – os quais, de sua parte, deveriam buscar desvencilhar-se do ranço institucionalista que costumam trazer, abrindo-se para o diálogo com aqueles que discutem e propõem medidas voltadas para o desenvolvimento urbano em sentido amplo.

No que tange às medidas que podem ser diretamente implementadas pelos gestores locais, há uma série de iniciativas importantes e que estão ao alcance das prefeituras, como “políticas públicas de médio alcance” sob a forma de orçamentos participativos e programas de urbanização de favelas onde os aspectos *participação* e *geração de empregos* sejam séria e adequadamente contemplados (o que, como já se mencionou, não vem sendo o caso do Programa Favela-Bairro). É bem verdade que a melhoria do nível de renda da massa de assalariados de baixo *status* e uma distribuição de renda menos desigual são coisas que dependem de ações e medidas de grande envergadura e largo alcance, normalmente atinentes à escala nacional (e, cada vez mais, fortemente dependentes de fatores remissíveis ao plano internacional); isso não deve, porém, ser usado como desculpa para pouco ou nada se fazer na escala local.

Há, no entanto, uma grande diferença entre o que se pode fazer em cidades ainda não fragmentadas e o que é (ainda) possível em cidades que, como o Rio de Janeiro, já apresentam um tecido sociopolítico-espacial muito fortemente



fragmentado. No primeiro caso é realista imaginar-se e buscar-se, pelo menos, um retardamento ou um amortecimento do processo de formação de enclaves territoriais ilegais, ao se impedir ou dificultar a formação de uma base de legitimidade e guarida para os traficantes – representada, essa base, pela própria pobreza, pelas más condições de vida e habitação, pela estigmatização dos favelados e pela repressão policial arbitrária. Alguns desses elementos, especialmente a pobreza e a arbitrariedade da polícia, escapam ao controle do nível local, se bem que, no que diz respeito à geração de emprego e renda, iniciativas locais podem surtir um certo efeito positivo, a despeito de um eventual quadro adverso nacional e internacional. Quanto ao planejamento urbano em sentido estrito, ele pode contribuir bastante ao intervir no sentido de regularizar, urbanizar e desestigmatizar os espaços favelados. Para além das favelas, há, também, várias outras formas de o planejamento colaborar para retardar ou impedir a fragmentação, mediante medidas para tentar desestimular a auto-segregação e estimular a manutenção e o incremento da vitalidade dos espaços públicos da cidade, lutando contra o “abandono” destes que acaba decorrendo da disseminação do “clima de insegurança” e da proliferação de áreas de risco. Conforme o autor já havia ressaltado anteriormente (Souza, 2003, p.273), o que é necessário, aqui, é (muito) mais do que um conjunto de intervenções propriamente urbanísticas, isto é, de redesenho e remodelação do substrato espacial: fazem-se necessários programas e

ações de mobilização social e intervenções de cunho político-cultural, buscando “recriar” imagens espaciais (desestigmatização de espaços) e estimular a auto-estima dos moradores de espaços segregados.

No caso de cidades onde a problemática da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial já se encontra instalada de modo pleno, como Rio de Janeiro e São Paulo, por outro lado, a tarefa é muitíssimo mais difícil. É nesse tipo de situação, a qual constituiu o foco central do presente trabalho, que a mobilização de energias criativas e a busca de cooperação intergovernamental se mostram mais necessárias.

Embora, no Rio de Janeiro, segundo indícios (dados precisos inexistem ou são inacessíveis) obtidos mediante observação em campo, depoimentos de policiais e do acompanhamento do noticiário policial, a maioria das favelas já esteja, há bastante tempo, sob o controle de alguma “organização” do tráfico de drogas, nem todas se acham territorializadas. Ou, pelo menos, nem todas se acham territorializadas de modo “duro”, onde os traficantes atuam muito ostensivamente, tiranizam os moradores e interferem nas mais diversas atividades da favela, incluindo-se a associação de moradores. Naquelas favelas que não estão (ainda) submetidas a um controle despótico, fica mais fácil tentar a adoção de esquemas e mecanismos de planejamento e gestão participativos sem que se precise – em princípio – recorrer à colaboração policial para, previamente, desalojar e expulsar criminosos. Nas demais, todavia, torna-



se imperativo enfrentar o problema do tráfico, o que só será possível com o auxílio das “forças da ordem”. Para que isso não se configure como mais uma intervenção arbitrária e humilhante por parte do braço repressor do Estado nas áreas pobres e segregadas, porém, cumpre redefinir, antes, o papel e a dinâmica da própria polícia. Escaparia aos limites deste artigo procurar descer a pormenores quanto a isso, mas, provavelmente, uma política de segurança pública democrática e inovadora deveria incluir numerosos aspectos e componentes – como, apenas para ficar em um exemplo, por meio da adaptação e adoção da estratégia de *policimento comunitário*, discutida (e implementada) já há muitos anos em outros países (vide Skolnik e Bayley, 2002). No Brasil, uma política desse tipo tem sido preconizada e brilhantemente defendida pelo ex-subsecretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares (2001). Isso coloca, de imediato, a necessidade de uma conjuntura política favorável também na escala sub-regional, uma vez que a área de segurança pública é da competência dos governos estaduais. Sem dúvida, a brutal interrupção da experiência animada pela equipe de Luiz Eduardo Soares (significativamente promissora até ele ser defenestrado do governo fluminense e, sentindo-se ameaçado, ter sido obrigado a passar uma longa temporada nos EUA) mostra o quão difícil será criar, sob esse aspecto, condições de contexto favoráveis. Entretanto, não parece haver outra saída.

Enfrentar o tráfico não significa, no entanto, apenas enfrentar os traficantes. É bem verdade

que, sem que se recorra à ação policial contra os criminosos, dificilmente será possível implementar, de maneira profunda, duradoura e consistente, ações visando ao desenvolvimento socioespacial em escala microlocal (na escala da favela). Todavia, a gradual desterritorialização dos traficantes e o fortalecimento do “sistema imunológico” das populações pobres passam, necessariamente, por mudanças positivas no plano econômico-social, sociopolítico e simbólico-cultural, como já se disse em parágrafos atrás. Se medidas inteligentes no campo da segurança se fazem necessárias para se permitirem conquistas sólidas em matéria de desenvolvimento socioespacial, não é menos certo que, a longo prazo, são esses avanços, alavancados por meio de programas de regularização fundiária, construção de moradias, saneamento básico, geração de emprego e renda e promoção e mobilização político-cultural, e não as medidas no setor de segurança *strictu sensu*, que propiciarão as condições para reduzir-se as tensões e o apelo do ingresso na “carreira” criminosa.

Se um processo de “incorporação cidadã” de espaços segregados e hoje transformados em enclaves territoriais ilegais desse tipo for posto em marcha de modo realmente sério, é bem provável que, por uma espécie de “efeito de demonstração”, o sucesso em alguns locais contagie a população de outros, dando-lhe coragem e esperança para pensar em alternativas e colaborar para vê-las postas em prática. Esse seria o fundamento da busca de uma “contra-hegemonia” (isto é, contra a legitimação dos



traficantes e a sedução da “cultura da violência”) junto àqueles que, explorados no “asfalto”, são, também, tiranizados no “morro”. Tudo isso é

um gigantesco desafio, sem dúvida. Mas jogar a toalha no ringue não salvará os que pensam que o melhor a fazer, ou a única coisa a fazer, é não fazer nada.

## Referências Bibliográficas

- CARDOSO, Adauto Lucio. *O programa favela-bairro: uma avaliação*. [http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmrj\\_favela.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmrj_favela.pdf), 2002.
- KÜBLER, Daniel; WÄLTI, Sonja. Drug Policy-Making in metropolitan areas: urban conflicts and governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 25, 2001, p.35-54.
- LAGÜENS, João Vicente Marques. Territorialização e produção de agentes políticos no orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IGEO/ UFRJ. 2003.
- PINTO, Mara Biasi Ferrari *et al.* Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização Fundiária. Relatório final. Consolidação das análises. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. v.2 [mimeo].
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Condomínios exclusivos: o que diria a respeito um arqueólogo? *Revista de Administração Municipal*, n° 28, 1981, p.6-29.
- SKOLNIK, Jerome; BAYLEY, David. *Policimento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EdUSP, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. Quinhentos dias no *front* da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento socioespacial. *Cadernos IPPUR/UFRJ* n°s 2/3. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1994, p.25-39.
- \_\_\_\_\_. O narcotráfico no Rio de Janeiro, sua territorialidade e a dialética entre “ordem” e “desordem”. *Cadernos de Geociências* n° 13. Rio de Janeiro: IBGE, 1995, p.161-171.
- \_\_\_\_\_. Die fragmentierte metropole. Der drogenhandel und seine territorialität in Rio de Janeiro. *Geographische Zeitschrift*, n°s 3/4, 1995, p.238-249.
- \_\_\_\_\_. As drogas e a “questão urbana” no Brasil. A dinâmica socioespacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná *et al.* (Orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996.
- \_\_\_\_\_. Exclusão social, fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade e “ingovernabilidade urbana”. Ensaio a propósito do desafio de um “desenvolvimento sustentável” nas cidades brasileiras. In: SILVA, José Borzacchiello *et al.* (Orgs.). *A cidade e o urbano: temas para debates*. Fortaleza: Edições UFC, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O desafio metropolitano*. Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.



\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

\_\_\_\_\_. Participação popular no planejamento e gestão de cidades sociopolítico espacialmente fragmentadas: um ensaio sobre enormes obstáculos e modestas possibilidades. In:

CARLOS, Ana Fani Alessandri e LEMOS, Amália Inês Geraiges (Orgs.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

---

**Abstract** – *This article analyses the relation of drug traffic to the shattering of the city's spatial sociopolitical fabric and the resulting shrinking of strategic room for the promotion of true urban development.*

**Keywords:** *Rio de Janeiro, drug traffic; urban management; urban shattering.*

**Resumen** – *Este artículo estudia el narcotráfico respecto a la fragmentación del tejido sociopolítico espacial de la ciudad y el encogimiento de la margen de maniobra para la promoción de un desarrollo urbano auténtico.*

**Palabras-clave:** *Río de Janeiro; narcotráfico; gestión urbana; fragmentación urbana.*

---

## Notas

<sup>1</sup> Reflexões e resultados concernentes a diferentes fases da pesquisa podem ser encontrados em: Souza, 1994; 1995a; 1995b; 1996; 1997; 2000.

<sup>2</sup> A principal exceção foi a experiência de implementação de uma política de segurança pública alternativa no Estado do Rio de Janeiro, no início da administração Anthony Garotinho, sob inspiração e coordenação de Luiz Eduardo Soares (voltar-se-á a este assunto, rapidamente, no final do artigo). A Secretaria Nacional de Segurança Pública, dirigida pelo mesmo Luiz Eduardo Soares, vinha também, envidando esforços para romper com o quadro tradicional de falta de criatividade e/ou pouca eficácia que tem caracterizado as diversas administrações federais no tocante ao tema. Os resultados práticos são, porém, ainda modestos, como seria de se esperar em um começo de governo.

<sup>3</sup> Cf. Souza, 1996; 2000.

<sup>4</sup> Cf. Souza, 2000.

<sup>5</sup> Estando esses grupos na sua grande maioria ligados, no Rio de Janeiro, a uma das duas maiores “organizações” do tráfico de tóxicos de varejo, o Comando Vermelho e o Terceiro Comando. Vale registrar, *en passant*, que, conforme o autor já havia discutido alhures (Souza, 2000), os “comandos” não são estruturas altamente organizadas e centralizadas, no estilo de uma tradicional “família” mafiosa, sendo, antes, “cooperativas criminosas”.

<sup>6</sup> Ver, sobre essa tendência e suas prováveis causas, Souza, 2000:68-73.

<sup>7</sup> Cf. Souza, 1994; 1995a; 1995b; 1996; 1997; 2000.

<sup>8</sup> Cf. Souza, 2000.

<sup>9</sup> Um exemplo: o jornal *O Globo*, em sua edição de 3/9/1999, trouxe, em matéria de quase uma página inteira (sob o título “Bandido libera obra em favela. Equipe da Prefeitura fica sob a mira de armas em área do Favela-Bairro”), um caso altamente ilustrativo de tais problemas: um “soldado” havia ordenado a paralisação das obras na favela Vila Sapê (Jacarepaguá),



posteriormente liberadas pelo “gerente” do tráfico local. Entre os problemas mais corriqueiros, contam-se, além dos tiroteios e outros momentos de tensão, decorrentes das “guerras” entre bandos rivais e que, evidentemente, perturbam o andamento das obras, também os obstáculos colocados em vias das favelas para dificultar o acesso da polícia. Outro exemplo, muito comum, é o da alteração ou descaracterização de projetos do programa após o término das obras, como se dá com a colocação de obstáculos em vias para dificultar o deslocamento de veículos, coisa que os traficantes percebem como uma ameaça; notícias sobre isso têm sido bastante veiculadas pela grande imprensa (p.ex. *Journal do Brasil*, 5 e 6/2/1999; *O Globo*, 12/5/2003), e o autor e sua equipe puderam, em mais de uma ocasião, constatar *in loco* esse tipo de problema.

<sup>10</sup> Conforme já havia sido registrado em Souza (1996, p.460, nota 17), dezoito dos líderes favelados entrevistados pelo autor e sua equipe entre setembro de 1994 e agosto de 1996 responderam a uma pergunta sobre se os traficantes dificultariam, de algum modo, um processo de urbanização em suas respectivas favelas. Embora somente cinco entrevistados (correspondendo a quatro favelas) tenham claramente admitido essa possibilidade (tratou-se, na maioria dos casos, de favelas que não estavam sendo objeto de urbanização no momento, o que tornava o problema uma mera hipótese), o medo de represálias não pode, naturalmente, ser descartado como fator de diminuição da fidedignidade das respostas. Das duas favelas visitadas pelo autor e sua equipe e que estavam, na ocasião, sendo urbanizadas, em uma delas (Andaraí, na Zona Norte do Rio) havia ocorrido um atrito entre a equipe local do Favela-Bairro e os traficantes pouco antes da visita da equipe de pesquisa. Desde então e até agora (julho de 2003), tanto a imprensa quanto depoimentos colhidos pelo autor e sua equipe (inclusive junto a integrantes de equipes técnicas do Favela-Bairro) demonstram, conforme se mencionou já na nota anterior, que atritos e problemas continuam ocorrendo.

<sup>11</sup> Têm chegado ao conhecimento do autor relatos que citam evidências de que o Favela-Bairro, ao dotar de infra-estrutura, valoriza os espaços favelados por ele beneficiados, mas, ao mesmo tempo, ao ser muito pouco eficaz em matéria de geração de emprego e renda, acaba por, algumas vezes, criar uma situação que leva a uma “expulsão branca” de muitos dos moradores supostamente favorecidos pelo programa: os moradores mais pobres se deslocariam para áreas piores da própria favela, ou iriam reproduzir a favelização em outro local. Nesse sentido, o Favela-Bairro poderia até estar resolvendo, em certa medida, o problema *das favelas* (para a classe média dos bairros vizinhos... incomodada com a desvalorização de seus imóveis devido à proximidade de uma favela), ainda que não solucione o problema mais grave ligado aos efeitos do tráfico de drogas; no entanto, o problema *dos favelados* não seria verdadeiramente enfrentado, uma vez que aspectos fundamentais em matéria de justiça social e melhoria da qualidade de vida dos pobres seriam deixados de lado. Esse é, sem dúvida, um assunto que merece ser melhor investigado.

<sup>12</sup> Cf. Souza, 1996; 2000.

<sup>13</sup> Cf. Souza, 1994, p. 35-36; 1996, p. 460; 2000, p. 73-75.

<sup>14</sup> Análises e reflexões derivadas da primeira fase das pesquisas coordenadas pelo autor a propósito do orçamento participativo de Porto Alegre (2000-2001) podem ser encontradas em Souza (2002). De lá para cá, algumas modificações, nem sempre positivas, foram introduzidas no mecanismo, e há também quem aponte, apesar disso, uma certa “acomodação”, ou seja, a diminuição da capacidade ou do desejo de inovação (vide, a esse respeito, Laguéns, 2003). O orçamento participativo porto-alegrense segue sendo, porém, uma importantíssima e avançada experiência de gestão urbana participativa.