

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação
Departamento de Comunicação Social

Álvaro de Araújo Ferreira Lima Filho

**Uma estratégia de relacionamento da favela com a cidade para a integração
social, física e simbólica**

Bauru
2015

ÁLVARO DE ARAÚJO FERREIRA LIMA FILHO

Uma estratégia de relacionamento da favela com a cidade para a integração social, física e simbólica

Trabalho de conclusão de curso como requisito para a formação acadêmica e habilitação profissional, Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho, curso de Comunicação Social: Relações Públicas.

Orientadora: Prof^a Dra. Raquel Cabral

Bauru

2015

Lima Filho, Álvaro de Araújo Ferreira
Uma estratégia de relacionamento da favela
com a cidade para a integração social, física e
simbólica / Álvaro de Araújo Ferreira Lima
Filho, 2015
94 f.

Orientadora: Raquel Cabral

Monografia (Graduação)-Unesp. FAAC, Bauru,
2015

1. Relações Públicas Comunitárias. 2.
Participação popular. 3. Cultura de paz. I.
Unesp. FAAC. II. Título.

ÁLVARO DE ARAÚJO FERREIRA LIMA FILHO

Uma estratégia de relacionamento da favela com a cidade para a integração social, física e simbólica

Trabalho de conclusão de curso como requisito para a formação acadêmica e habilitação profissional, Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho, curso de Comunicação Social: Relações Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Bauru, ___ de _____ de 2015

Profª Dra. Raquel Cabral – Orientadora
Departamento de Comunicação Social
Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação – Unesp/Bauru

Prof. Dr. Maximiliano Martin Vicente
Departamento de Ciências Humanas
Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação – Unesp/Bauru

Profª Dra. Roseane Andrelo
Departamento de Comunicação Social
Faculdade de Arquitetura Artes e Comunicação – Unesp/Bauru

Dedico este trabalho àqueles que acreditam nas pessoas e na capacidade que elas têm de transformar para melhor o mundo em que todos vivemos. É este o espírito da Cultura de Paz: transformação, solidariedade, igualdade.

Ademais, este trabalho foi impresso com meios e ações que privilegiam a reciclagem e a redução do dispêndio de recursos.

O papel utilizado é o reciclado, o qual é produzido a partir de papéis descartados por não apresentarem mais a possibilidade de uso funcional. A fabricação deste material tem um grande impacto social, pois mais de 30% do volume coletado para reciclagem tem origem no trabalho de autônomos e cooperativas de catadores. Isto gera renda significativa para tal classe a qual, em geral, tem baixo poder aquisitivo. Ademais, colabora com a diminuição do volume dos lixões e aterros sanitários.

A impressão no anverso e verso permite a redução da quantidade de papel utilizado no trabalho. Esta é uma medida acertadamente recomendada pela ABNT NBR 14724, pois permite o melhor rendimento do papel por utilizar ambas as faces sempre que as regras textuais permitirem. Há também um benefício indireto ao gerar meios físicos menos volumosos, que ocupam menos espaço vital em bibliotecas, sem, no entanto, perder qualidade em conteúdo.

Outra medida presente neste trabalho para a redução do gasto de recursos é a utilização das chamadas fontes ecológicas. São caracteres alfanuméricos e de pontuação que se caracterizam por conter pequenos círculos dentro dos traços que os formam. Estes círculos não são preenchidos pela tinta de impressão, ocasionando uma aparência vazada no símbolo ortográfico, desde que vistos com o auxílio de uma lupa ou em meio eletrônico. Esta providência proporciona uma economia de cerca de 20% de tinta de impressão sem perda na qualidade dos documentos impressos, embora na tela do computador as diferenças sejam perceptíveis. Neste trabalho, optou-se por usar a fonte spranq eco sans que é open source, sendo que o tamanho é 11 para que tenha a dimensão equivalente ao arial 12.

Com base neste conjunto de atitudes, também dedico este trabalho a todos aqueles que de alguma forma contribuem com a redução, reutilização e reciclagem dos recursos limitados do planeta.

É o espírito de cooperação, não o de confronto, que faz o mundo girar.

(KEEGAN, 1996, p. 399)

RESUMO

Este trabalho apresenta os princípios de uma estratégia que visa à integração da favela na cidade. A partir de uma extensa pesquisa bibliográfica, analisa-se o ambiente das favelas, a cultura de paz como uma situação futura desejável e o valor fundamental da participação popular. Propõem-se uma estratégia baseada nas teorias e práticas das relações públicas comunitárias. Verifica-se que este é um processo em longo prazo e que demanda o acumplicimento de diversos atores sociais, em especial do Estado por intermédio de um comitê gestor da integração comunitária, o qual regulará as ações para a integração.

Palavras-chave: favela. cultura de paz. participação popular. relações públicas comunitárias.

ABSTRACT

This paper presents the principles of a strategy for the integration of slums in the city. From an extensive literature search, it analyzes the environment of the slums, the culture of peace as a future desirable situation and the fundamental value of popular participation. It proposes a strategy based on the theories and practice of the communitarian public relations. It realizes that this is a long process and requires the complicity of various social actors, in particular the State through a manager committee of communal integration, which managements the integration of actions.

Key-words: slum, peace culture. popular participation. communitarian public relations.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Escopo.....	19
2	O AMBIENTE DA FAVELA.....	29
2.1	Aspectos históricos.....	32
2.2	Realidade atual.....	42
2.3	A cultura da violência e a cultura da favela.....	48
2.4	Recapitulação.....	50
3	A CULTURA DE PAZ E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	53
3.1	Cultura de paz.....	57
3.2	Participação popular.....	64
3.3	Recapitulação.....	70
4	A ESTRATÉGIA DE RELACIONAMENTO COMUNITÁRIO E INTEGRAÇÃO DA FAVELA NA CIDADE.....	73
4.1	Relações Públicas e relacionamento comunitário.....	77
4.2	O processo de integração da favela na dinâmica da cidade.....	80
4.3	Recapitulação.....	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	89

1 INTRODUÇÃO

Observa-se, ao longo dos últimos anos, a intensificação da atuação do Estado brasileiro na área da segurança pública. Por intermédio dos poderes constituídos, o embate mostra-se constante aos mais diversos matizes de crimes que ameaçam a segurança da sociedade. O Poder Legislativo tem legislado no sentido de dispor para a sociedade de mecanismos de defesa dos indivíduos, como a Lei Maria da Penha que coíbe a violência contra a mulher, e de proteção às instituições e ao patrimônio, como o Estatuto das Guardas Municipais que regula o emprego desta tropa. O Poder Judiciário vem cumprindo o seu papel constitucional normalmente, destacando algumas mudanças de entendimentos que passaram a facilitar o combate à corrupção, notavelmente nos altos escalões do poder (GORCZESKI; MATEUS; PINHO, 2012). E o Poder Executivo tem se envolvido em grandes operações investigativas de organizações criminosas e na repressão aos crimes contra as pessoas e o patrimônio.

Na esfera estadual, evidenciam-se as operações que ganharam a alcunha de pacificação. Tratam-se de intervenções policiais que ocupam setores da cidade com alto índice de criminalidade. O intuito é inibir e extinguir as potencialidades criminosas que ameaçam a incolumidade dos cidadãos e do patrimônio.

O exemplo mais emblemático deste tipo de intervenção é a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). É um programa de segurança pública do estado do Rio de Janeiro que tem como objetivo “a retomada de comunidades dominadas pelo tráfico, assim como a garantia da proximidade do Estado com a população” (RIO DE JANEIRO, 2014, O que é?). A primeira Unidade foi instalada em 2008 no morro Santa Marta. Atualmente, existem 38 UPPs em funcionamento.

Existem iniciativas semelhantes em outros membros federativos. Na Bahia, há um projeto chamado de Bases Comunitárias de Segurança que atende, desde 2011, Salvador e algumas cidades do interior (BAHIA, 2014). O governo paranaense criou 14 Unidades Paraná Seguro a partir de 2012 (PARANÁ, 2014).

Duas características são marcantes nas áreas escolhidas para as UPPs: comunidades pobres e a presença de grupos armados, mormente ligados ao tráfico de drogas. O Decreto que institucionaliza as UPP prescreve que são áreas contempláveis as “comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos

ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito” (RIO DE JANEIRO, 2011, §1º, Art. 1º, grifo nosso).

Cabem dois questionamentos importantes para o desenvolvimento deste trabalho: por que as intervenções são em “comunidades pobres” e por que há nessas comunidades a presença de “grupos criminosos armados”? Ao que parece, sem a intenção de responder ao questionamento, os grupos criminosos se instalam nas comunidades pobres por uma série de fatores geográficos e sociais, mas, principalmente, porque tais comunidades são historicamente marcadas pela baixa qualidade dos serviços públicos ofertados e pelo não reconhecimento dos direitos constitucionais (STROZEMBERG, 2009). Ora, não são os direitos que criam o cidadão, mas é por ser cidadão que se tem direitos (SILVA, 2009). Strozemberg, comentando sobre a favela que é conceitualmente uma comunidade pobre, assevera que é fixa a ideia de que nela habitam subcidadãos de uma cidadania de segunda categoria. Então, a presença tênue do Estado contribui para que, neste ambiente de baixa institucionalidade social, os agentes do crime encontrem a liberdade possível para desenvolverem seu “negócio”.

Ressaltam-se, até este ponto, as comunidades pobres. É um assunto central para o desenvolvimento deste trabalho.

A atual intervenção nas comunidades pobres é um reflexo da conjuntura. De maneira nenhuma a ação neste ambiente é uma novidade. Há, porém, três fatores principais que instigam a ação moderna do poder público: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a percepção da sociedade quanto à violência e a proximidade dos chamados megaeventos.

O PNUD é um programa da Organização das Nações Unidas (ONU) que pretende harmonizar a ação dos seus membros em busca de valorizar a vida humana e criação de nações fortes e resilientes. (PNUD BRASIL, 2014). No ano 2000, 189 nações assinaram um documento intitulado Declaração do Milênio no qual se comprometem a combater a pobreza e outros males da sociedade. Neste documento, decidiu-se redobrar o esforço na luta contra as drogas e o combate à pobreza (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

A sociedade percebe que a origem da violência tem, em grande parte, relação com as comunidades pobres. SILVA (2009) aponta que a favela é estigmatizada, definida pela criminalidade, e que é comum os jornais noticiarem os crimes ocorridos pela perspectiva daqueles que não residem nas favelas, como se estas não pertencessem à urbe. Tal abordagem da mídia reforça uma

associação entre favela e violência, o que não provoca uma reflexão sobre quais as causas de ela ser utilizada por organizações criminosas e nem o papel da sociedade nisso (BAIENSE; VAZ, 2011). Assim, a percepção da sociedade advém da contribuição indelével dos meios midiáticos.

A realização dos megaeventos é outro fator que induz a ação estatal. Os chamados megaeventos são o conjunto de grandes eventos que ocorrem no Brasil a partir de 2012: Jornada Mundial da Juventude, Copa das Confederações FIFA, Copa do Mundo FIFA, Jogos Olímpicos e Paralímpicos e outros eventos designados pelo Presidente da República (BRASIL, 2012b). Particularmente para a cidade do Rio de Janeiro, palco de todos esses acontecimentos, M. B. Carvalho (2013) aponta que são reforçadores da ação do poder público em vista a manutenção da ordem.

A intervenção estatal no Rio de Janeiro, que recebe o arguto nome de programa de pacificação, é realizada em quatro etapas, segundo o Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011: intervenção tática, estabilização, implantação da UPP e avaliação e monitoramento. Na primeira etapa são empregadas tropas com o objetivo de recuperar o controle das áreas dominadas pelos grupos criminosos. A segunda etapa é uma fase de transição até a instalação da UPP (terceira etapa). Na última etapa, que se destina à consolidação do processo, pressupõe a fluidez de ações públicas e privadas nas comunidades já pacificadas (RIO DE JANEIRO, 2011).

A primeira etapa é a que causa maior comoção. É o momento em que as forças policiais entram em choque com os grupos armados. Não foi em todas as comunidades que houve uma receptividade belicosa às forças legais. Um bom exemplo disso foi a ocupação inesperadamente pacífica da favela da Rocinha, a maior do Brasil, em 2011 (ARAÚJO, 2013). Mas, noutras oportunidades, algumas cenas ganharam espaço na mídia televisiva mundial tal a magnitude dos combates ocorridos num ambiente de alto adensamento populacional e sem guerra declarada. O avanço das forças policiais foi possibilitado pelo uso de veículos blindados. Eventualmente, carros da Marinha do Brasil também foram utilizados nestas ações.

Terminada a primeira etapa, sendo reduzidas ou eliminadas as forças dos grupos armados oponentes, inicia-se uma etapa vital para o sucesso da pacificação. É uma fase crítica para a comunidade local e para o poder público. A estabilização objetiva prevenir as incursões de criminosos para reconquistar antigos territórios e trazer a comunidade pacificada, considerada à

margem da sociedade (LEITÃO, 2009; BURGOS, 2009; CARVALHO, M. B., 2013) e a antítese da ordem pública (STROZEMBERG, 2009), para a dinâmica da cidade. A articulação investigativa do Estado prossegue na comunidade pacificada com o propósito de alimentar seu sistema de inteligência e coletar peças para juntar aos autos de processos policiais em curso. Nesse momento também, há ostensiva presença policial para inibir contra-ataques e garantir a liberdade dos cidadãos e instituições. Em duas ocasiões, a etapa de estabilização se notabilizou no Rio de Janeiro pela solicitação do governo do estado para que tropas das Forças Armadas fossem empregadas com poder de polícia para garantir a lei e a ordem nas comunidades pacificadas (LIMA, 2012; LISBÔA, 2014). A primeira foi em 2010, após as incursões policiais no Complexo de Favelas da Penha e do Alemão. E a segunda, no Complexo da Maré, em 2014. Observa-se, assim, que o Estado respalda-se no poder da força para impor e garantir a paz.

A paz é uma das condições para a inserção da comunidade pobre na dinâmica da cidade. Bobbio (1992, p. 1) lembra que “a paz [...] é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem”. Considera-se que os “direitos do homem” nas comunidades ocupadas não são/eram atendidos em plenitude, em parte pelo poder que o vazio de Estado permeou ao crime organizado (KRAMER, 2013). Reúnem-se, aqui, estes direitos em três categorias: civil, político e social. O direito civil, ou de liberdade, são aqueles fundamentais à vida do indivíduo, à sua liberdade, à propriedade privada e à igualdade. O direito político refere-se à participação do cidadão no governo da sociedade. E o direito social concerne à participação na riqueza coletiva pelo direito à educação, ao trabalho, à saúde por intermédio de uma eficiente máquina administrativa do poder público (BOBBIO, 1992; CARVALHO, 2010). A reunião desses três direitos confere ao indivíduo a sua cidadania. O Estado nega a cidadania ao permitir a existência do poder paralelo dos grupos criminosos que impõem suas ilegítimas leis e normas (LEITÃO, 2009). Assim sendo, a paz e a cidadania estão interligadas e aí se insere a opção armada de intervenção do Estado.

Evidencia-se que a conceituação da noção de paz é outro aspecto estrutural para este trabalho. Somado com o tema das comunidades pobres, vão se delineando os contornos da pesquisa. Evidentemente que o equilíbrio de um ambiente pacífico é inversamente proporcional à vontade de resistir ou existência de grupos criminosos organizados.

Mendes (2013) relata suas percepções e experiências quando da sua participação nas operações de estabilização no Rio de Janeiro, de 2010 a 2012. Ele esclarece que a área de atuação das forças legais compreendia o Complexo da Penha e do Alemão e que esta região estava sob a influência do crime organizado. A ação da facção criminosa estava ligada à prática do tráfico de drogas e de assaltos para ganhos pecuniários, sem viés ideológico, político ou religioso.

Uma das suas principais assertivas é a de que “a área pacificada pertence aos moradores” (MENDES, 2012, p. 48). O propósito dessa constatação não era o de deslegitimar as operações das forças legais. Pelo contrário, este foi um dos dados mais importantes a ser considerado pelas tropas por ocasião da ocupação. Induz-se a considerar que o trabalho de pacificação é condicionado ao acumpliciamento da população, afinal, ela é a parte diretamente atingida, haja ou não pacificação. “[...] a população [...], outrora subjugada por criminosos e descrente do poder do estado, passará a confiar nas instituições estatais e principalmente se sentir como parte do processo de pacificação” (MENDES, 2012, p. 48).

O autor lembra que a força militar não podia ser encarada como um fim da pacificação, mas como um instrumento que permitiria a restituição do poder estatal que, em uma análise social, é do povo.

A missão de pacificar uma área implica não somente aplicar o poder militar necessário, mas principalmente, motivar os poderes públicos a participar do processo de pacificação. A aplicação do poder militar não pode ser um fim, mas sim o meio de favorecer a reestruturação da ordem pública, agindo principalmente nas necessidades da população. (MENDES, 2012, p. 47 e 48)

Com este depoimento, suscita-se que a participação da comunidade denominada pobre na estabilização é um dos cerne deste trabalho.

1.1 Escopo

O presente trabalho é o resultado de uma pesquisa que discorre quanto a uma estratégia de inserção de comunidades denominadas pobres na dinâmica da cidade. A pesquisa envolveu fontes bibliográficas, em sua maior parte, e algumas documentais, sem haver uma atividade específica de campo. A estratégia apresentada é uma das possibilidades para a solução ou, pelo menos, o arrefecimento da segregação de comunidades pobres dentro das modernas sociedades urbanas.

O Estado e a comunidade pobre são os protagonistas. O primeiro é aqui entendido como o elemento mais adequado para promover as mudanças necessárias à inserção da comunidade em pauta no seio da sociedade. A comunidade é formada por pessoas, que é sinônimo de povo (BUENO, 1986). Se “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988, Parágrafo único do Art. 1º) e ao Estado é reservado

[...]assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL, 1988, Preâmbulo, grifo nosso)

é lícito admitir que, além de adequado, tudo isto é tarefa constitucional do Estado. Sobre o segundo recai todo o esforço deste estudo, exatamente pela percepção que a sociedade tem de que a violência e a insegurança pública originam-se nas comunidades pobres, percepção esta instrumentalizada no Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, anteriormente citado. Ademais, Nóra e Paiva atestam que tal associação é reforçada pela mídia, que produz um “discurso sobre os moradores dessas regiões como seres ameaçadores” (2008, p. 23).

Ainda é necessário qualificar o que vem a ser o “Estado” neste trabalho. O processo para a inserção das comunidades pobres é influenciado por diversos fatores que determinarão quais os representantes do Estado mais capacitados para as tarefas necessárias. Assim, convém a presença da Polícia Militar caso os problemas esperados se refiram à segurança; presença da Polícia Federal se houver indícios de crimes transnacionais, como tráfico de seres humanos; agentes de saúde se houver ameaças de doenças; agentes do judiciário para promover conciliações; etc. Se o Estado é a unidade administrativa de um território, sendo formado por instituições públicas que atendem os anseios da população (PENA, 2014), qualquer necessidade poderá ser atendida. O que não for possível ser executado poderá ser contratado junto ao segundo setor (mercado) ou conveniado com o terceiro setor (entidades da sociedade civil). As UPP têm parcerias que são exemplos disso, como: o SEBRAE, que orienta a população para a formalização e capacitação para atividades comerciais; Rádio Roquete Pinto, que divulga notícias das comunidades pacificadas; Odebrecht, que participou da construção do Teleférico do Morro do Alemão. Como se observa, a estrutura organizacional mais importante

demandada pelo setor público é a de coordenação das atividades. Por isso, no presente trabalho propõe-se a constituição de um comitê gestor da integração comunitária, o qual visa coordenar as atividades de todos os atores participantes da empreitada de integração da comunidade na cidade. Baseado num planejamento estratégico, a intenção é otimizar os resultados na forma de utilização dos recursos humanos materiais e financeiros (BRASIL, 2012a).

Nesse sentido, o comitê gestor da integração comunitária é a cabeça do sistema, devendo ser composto por representantes dos setores envolvidos, os quais precisam entrar em consenso quanto às ações a serem desenvolvidas. A sua composição poderá ser circunstancial, de acordo com a demanda de órgãos que a fase da intervenção pública se encontra, ou perene, na qual os integrantes do comitê gestor assumem a coordenação do início ao final do processo. Um exemplo deste comitê gestor da integração comunitária perene é o desenvolvido pela Unidade Paraná Seguro no Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania, no qual existem servidores das prefeituras atendidas e do estado especialmente designados para essa atividade, além de representantes de diversos órgãos (PARANÁ, 2014).

Este exemplo paranaense inspira o modelo de organização do Estado afiançado neste trabalho. É um modelo baseado em um projeto, o projeto de inserção das comunidades pobres na dinâmica da cidade. Desse modo, considera-se a seguinte observação de Souza e Souza Filho:

Projetos são empreendimentos ou esforços temporários, vale dizer que possuem data de início e término previstos em planejamento, com propósito de entregar produtos ou resultados exclusivos e são conduzidos sob responsabilidade definida (2012, p. 38)

Partindo-se dessa definição, o modelo tem uma estrutura matricial por empregar indivíduos de vários órgãos. O seu papel de comitê gestor da integração comunitária lhe legitima as ações perante os órgãos envolvidos, estabelecendo normas e definindo metodologias segundo um planejamento estratégico, além de propiciar assessoramento e orientação para um eventual gerente do projeto alheio ao comitê gestor perene (SILVA; SOUZA FILHO, 2012). Esta organização, o comitê gestor da integração comunitária, é o representante do Estado adotado no presente trabalho.

Outros atores da sociedade também figuram neste trabalho. Seria leviano desconsiderar a larga abrangência e complexidade do tecido social do qual os protagonistas fazem parte. Cita-se, como exemplo: outras comunidades (pobres e não pobres), imprensa, organizações não-governamentais, mercado,

outras cidades, outros estados, outros países. A quantidade de atores só poderá ser especificada mediante um estudo dirigido à realidade de uma determinada comunidade em particular. Estes atores são coadjuvantes para esta pesquisa, em que pese o poder que eles têm de influenciar ou ser influenciados. Por isso, serão nomeados ao longo do estudo de acordo com a necessidade de expor o fenômeno do relacionamento deles com os protagonistas. Destaca-se que este trabalho enfoca o relacionamento do Estado e a comunidade denominada pobre.

A inserção das comunidades pobres poderá ocorrer a qualquer tempo. É certo que fatores conjunturais podem precipitar o projeto, como os sugeridos na seção anterior: Objetivos do Milênio, percepção de segurança, megaeventos. Mas é preferível priorizar aquelas comunidades onde o resgate da cidadania se torna mais necessário por elas apresentarem as mais perversas mazelas sociais. Importa atentar o quão oneroso é ao equilíbrio da sociedade a manutenção de ambientes segregados e negados ao acesso livre e irrestrito. Seria temerário iniciar um projeto que não estivessem previamente compromissados os órgãos necessários ao sucesso da empreitada.

O tratamento da relação entre as comunidades pobres e o Estado tem a importância relevada neste trabalho. O Estado dedicou pouca atenção a esta parcela da população por várias décadas, assunto que não é explorado agora por ser objeto da próxima seção. Tal situação refletiu na desconfiança e descrédito que a população tem no que as instituições públicas podem e devem fazer por ela. Nutre-se uma cultura de passividade, de falta de controle social. Ou, pior, de enfrentamento e desprezo ao poder público. O comitê gestor da integração comunitária tem por premissa criar, resgatar ou desenvolver uma relação apropriada da comunidade com o Estado. É condição *sine qua non* que o respeito mútuo seja corrente entre esses dois atores e que eles sejam parceiros neste processo. Obviamente, há outros públicos fundamentais, como os demais habitantes da cidade que compreende a comunidade. Essas relações, neste trabalho, ocuparão uma posição coadjuvante, para clarificar a relação dos protagonistas. Ainda assim, os coadjuvantes são essenciais para compor um quadro social, o que, do contrário, afastaria a proposta da pesquisa da realidade dos fatos.

O comitê gestor da integração comunitária é uma organização que se vale da sua articulação familiar com as instituições públicas, o que por si só não é suficiente. O processo de inserção das comunidades pobres obriga ao desenvolvimento de uma função organizacional importante para efetivar a sua

missão: criação de vínculos com os públicos afetos. Os públicos desenham-se porque esta organização existe. O relacionamento do comitê gestor da integração comunitária com os públicos é uma função organizacional necessária que opera integrada às outras funções inerentes às organizações e que atua em benefício da sua missão (SIMÕES, 1995).

O relacionamento prioritário com a população da comunidade pobre facilita e concretiza as ações de inserção. Por isso, é importante entender como se dá a participação da comunidade nesse processo. Observa-se uma tendência de aumento da participação popular nas decisões de interesse público. Castells (apud FOSSATI, 2006, p. 35) sugere que “um cidadão que tem mais conhecimento da sua realidade por estar mais ligado ao poder local, ter mais proximidades com o problema faz esse cidadão construir um novo estado local”. Nesse sentido, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados entendem a importância da participação popular na administração pública. Promulgaram a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que prevê “formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (BRASIL, 1988, § 3º do Art. 37). O Poder Executivo Federal segue o mesmo pensamento ao instituir a Política Nacional de Participação Social (BRASIL, 2014).

A participação da comunidade no processo de inserção legitima as ações do comitê gestor da integração comunitária. A percepção que as decisões organizacionais são realizadas em benefício do interesse comum (mormente da comunidade, das instituições públicas e de outros públicos) institucionaliza o esforço de inserção (SIMÕES, 1995). Ao comitê gestor da integração comunitária recai a tarefa de integrar interesses e gerenciar os conflitos.

Conflitos que, aliás, são a motivação dos relacionamentos. Se não houvesse conflitos ou a sua possibilidade, não existiriam os relacionamentos. Diferencia-se o conflito da controvérsia. Enquanto o primeiro refere-se a um impasse no consenso para uma decisão, a controvérsia se caracteriza pelo posicionamento egoísta de uma das partes, o que impede a evolução para o consenso (SIMÕES, 1995). O relacionamento para com os públicos do comitê gestor da integração comunitária trabalha, então, com “[...] o conflito, latente ou iminente, no processo decisório comum às duas partes [...]”, no caso o comitê gestor da integração comunitária e os seus públicos (SIMÕES, 1995, p. 130). Tudo é feito, portanto, com gerenciamento do conflito em busca de uma transformação do estado atual.

Portanto, a função de relacionamento para com os públicos exerce ações proativas. Pesquisas e sondagens junto aos públicos visam conhecer suas opiniões e, principalmente, suas aspirações e expectativas. O que o público espera do comitê gestor da integração comunitária é o fator essencial a se trabalhar (SIMÕES, 1995), a despeito de a reputação ter um grande valor na construção de uma imagem pré-concebida que as instituições públicas têm. A função de relacionamento gerencia especialmente as expectativas, num exercício constante de estimar o futuro para agir no presente sem surpresas indesejadas.

Nesta perspectiva, pode-se considerar a ótica das Relações Públicas para estudar os relacionamentos entre o comitê gestor da integração comunitária com seus públicos, em especial as comunidades pobres, uma vez que o arcabouço teórico desse campo do saber está fundamentado na gestão de relacionamentos com públicos.

A qualidade dos relacionamentos correntes retorna mais sucesso ao trabalho. Por isso, Grunig (2011) sugere quatro indicadores da qualidade dos relacionamentos organizacionais. O primeiro é a reciprocidade de controle, no qual as partes estão satisfeitas com o grau de influência que detém no relacionamento, como o sugerido acima para com a comunidade. O segundo é a confiança, que se refere à legitimidade dos propósitos das partes e da capacidade de se comprometer no relacionamento. A satisfação é o terceiro indicador que é a conseqüência positiva dos relacionamentos. O último indicador é o compromisso, no qual as partes estão motivadas para manter ou promover a interação. Um quinto indicador pode ser adicionado, mas que representa de fato a ideia-força do relacionamento organização-públicos: o relacionamento comunitário, em que “ambos os lados trazem benefícios um ao outro porque cada um está preocupado com o bem-estar do outro” (GRUNIG, 2011, p. 101).

Ocorre que a comunidade denominada pobre não consegue se inserir na cidade. Não por uma opção. Fica de fora por uma estigmatização que a sociedade faz dela, uma visão criminalizante e alienante (BURGOS, 2009; LEITÃO, 2009). É precisamente para mudar esse cenário que a intervenção do Estado é necessária, por intermédio do comitê gestor da integração comunitária.

O papel do comitê gestor da integração comunitária deve ser de uma eminência parda. A “eminência parda” é uma expressão que designa um ator que influencia, assessora e aconselha sem aparecer ostensivamente. A expressão foi cunhada na França seiscentista em referência ao Frade Leclerc,

secretário particular do Cardeal Richelieu, o poderoso Primeiro-Ministro francês. Leclerc exercia forte e discreta influência sobre o Cardeal, a ponto de lhe chamarem de eminência, termo reservado apenas a cardeais (MOULD, 2011). O pardo veio de uma adaptação na tradução a partir do original francês *grise*, que significa cinza, em referência ao hábito que o eminente frade usava (RODRIGUES, 2012). Tal como Leclerc, o comitê gestor da integração comunitária atuará nos bastidores para que a comunidade pobre seja o comitê gestor irradiante da inserção. Ela será incentivada a se relacionar com os públicos de interesse, enquanto o comitê gestor passará despercebido.

A evidência da comunidade denominada pobre neste processo não se legitimará logo no início. O espaço urbano que ela ocupa é considerado pela sociedade como aquilo que não é cidade (SILVA, 2009). Se fosse diferente, se as comunidades pobres fossem acolhidas socialmente e politicamente pela cidade, não haveria a necessidade de inserção. É lícito admitir que elas não estão ambientadas às articulações com outros atores do tecido social. É assim que o comitê gestor da integração comunitária agirá: assessorando os representantes das comunidades nos relacionamentos públicos.

E não é só isso. O comitê gestor da integração comunitária emprestará sua influência para convidar as instituições da sociedade civil organizada a tomarem parte no processo de inserção. A sua influência é natural, pois, na sua constituição, há a presença de agentes do Estado. E o mote é de interesse geral e, porque não, conjuntural.

Nesse sentido, este trabalho propõe uma estratégia de inserção da comunidade pobre na cidade com foco na sua participação ativa no processo. A opção estratégica poderia ser outra, como uma intervenção imposta sem a preocupação de participação, do governo e da comunidade, como sugere esse exemplo citado por Araújo (2013, s. p., grifo do autor):

Após dois anos de ocupação militar poucas coisas mudaram na vida da comunidade. Ao caminhar pelas vias de acesso da Rocinha nos deparamos com problemas antigos enfrentados pelos moradores. A esperança de serem assistidos pelo Estado em outros setores sociais se diluiu na omissão do Governo [...]

Com isso, inferindo uma interpretação de Demo quanto ao fenômeno da participação, a população da Rocinha se equivoca ao esperar a assistência do governo, pois participar é “compromisso, envolvimento, presença em ações” (1986, p. 19). Não pode ser entendida como uma dádiva, nem como concessão. Sem a intenção de desprezar outras opções, a estratégia apresentada nesta pesquisa cria as condições e o hábito de participação da comunidade na

dinâmica da cidade. E isto significa a mudança de paradigmas internos e externos.

O desenvolvimento do objeto em questão neste trabalho será apresentado como se se tratasse de uma administração estratégica de uma cidade hipotética. Administração estratégica é entendida como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado ao seu ambiente” (ALDAY, 2000). O seu processo se desenvolve em cinco etapas: 1- análise do ambiente, 2- estabelecimento de uma diretriz organizacional, 3- formulação de uma estratégia organizacional, 4- implementação da estratégia organizacional e 5- controle estratégico. As etapas 4 e 5 estão excluídas desta pesquisa que cinge-se às demais etapas. Não se pretende realizar um planejamento em extensão e qualidade para a administração de toda uma cidade. O gestor público, que pode ser uma pessoa ou um comissionado investido para tal, tem uma ampla frente de demandas na gestão pública e essa pesquisa trata de parte dela. Por mais que este trabalho tente aproximar-se da realidade observada e academicamente estudada, não terá aplicabilidade prática sem considerar o exato ambiente a ser gerenciado na época oportuna. Mas, com certeza, esta pesquisa e todas as já desenvolvidas sobre essa temática podem e devem embasar a gestão pública.

A etapa 1 da administração estratégica acima enunciada está representada na próxima seção, que versa sobre o ambiente das comunidades denominadas pobres. Ali está uma pesquisa baseada em estudos científicos sobre o fenômeno da pobreza no Brasil. Estão descritos os antecedentes dessas comunidades para compreender como elas surgiram e evoluíram até os dias atuais. Pretende-se revelar a dimensão da segregação cultural e social refletidas na exclusão geográfica. Com isso, tem-se, em linguagem da Administração, uma visão das oportunidades e riscos que podem influenciar o processo.

A etapa seguinte da administração estratégica, estabelecimento de uma diretriz estratégica, contém quatro indicadores principais de direção: a missão, os objetivos, a visão de futuro e os valores (ALDAY, 2000). A missão pode ser generalizada pelo preâmbulo da Constituição, já descrito acima. E, dentre os vários objetivos que podem existir, fixa-se para este trabalho o objetivo de promover a integração social, física e simbólica da favela na cidade. Resta para a seção 3 a abordagem que neste trabalho representará a visão de futuro e os valores.

Silva e Souza Filho atestam que a visão de futuro “representa o desejo realizável dos integrantes da organização a ser concretizado em determinado horizonte temporal” (2012, p. 59). Neste trabalho, a visão de futuro é o estabelecimento de uma cultura de paz na favela, que para o comitê gestor da integração comunitária poderia se transformar, no seu estudo de situação, a missão daquele comitê gestor. Dentre infindáveis valores que podem ser perfilados, estabelece-se a participação popular na gestão local como essencial para este processo, baseado no já dito. Os planejamentos do comitê gestor da integração comunitária poderiam transformar tal valor num fator crítico de sucesso que, se sustentado, mantido ou gerenciado, pode ter importância para o sucesso no alcance dos objetivos da organização (SILVA, SOUZA FILHO, 2012).

Finalmente, a seção 4 tratará da estratégia, ou seja, de como se pretende atingir o objetivo de promover a integração social, física e simbólica da favela na cidade. A ferramenta mais adequada para isto não é propriamente uma técnica. É uma filosofia ou doutrina, apesar de não ser assim reconhecida. As relações públicas comunitárias “são aquelas comprometidas fundamentalmente com a transformação da sociedade e com a constituição da igualdade social” (PERUZZO apud OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). Este campo de estudo e do saber encaixa-se com exatidão às demandas propostas neste trabalho porque o seu profissional deve ser um incentivador e articulador da participação ativa do cidadão nos desígnios para a sua comunidade (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013).

2 O AMBIENTE DAS FAVELAS

Desde tempos imemoriais, o conceito de pobreza está relacionado à renda e a renda ainda permanece nos dias atuais na essência do seu conceito. Um indivíduo é considerado pobre se não consegue adquirir os bens e serviços necessários para satisfazer as necessidades básicas. A capacidade de poder adquirir (comprar) define a linha de pobreza (RIO GROUP, 2006). Não é uma linha facilmente identificável, pois as necessidades básicas dependem do país e da região. Mas admite-se que estão abaixo dela aqueles que vivem com menos de um dólar por dia (SACHS, 2006). Isto se refere a não satisfação de uma ou todas as necessidades críticas, como nutrição adequada, água não contaminada, abrigo seguro, saneamento e acesso aos cuidados de saúde.

A carência material por si só não caracteriza a pobreza. Há uma ideia subtendida que aponta a exclusão do indivíduo do mercado de consumo, já que não pode adquirir (comprar) uma cesta de necessidades básicas. Esta exclusão se estende aos benefícios da sociedade urbano-industrial moderna, refletida na inacessibilidade ao mercado de trabalho, à proteção social e a cidadania (PIZZIO, 2010).

Embora não se constituindo em sinônimos de uma mesma situação de ruptura, de carência, de precariedade, pode-se afirmar que toda situação de pobreza leva a formas de ruptura do vínculo social e representa, na maioria das vezes, um acúmulo de déficit e precariedades. No entanto, a pobreza não significa necessariamente exclusão, ainda que possa a ela conduzir. (WANDERLEY, 1999, p. 22).

Assim, a comunidade pobre vive sob o império da pobreza e da exclusão. Um, em cada seis habitantes da Terra, são pobres, algo em torno de 1,5 bilhões de pessoas. É um avanço fenomenal, se for considerado que em quase toda a História a humanidade era entendida como tremendamente pobre, situação que mudou a partir da Revolução Industrial, com seus novos conhecimentos científicos e inovações tecnológicas. Ainda assim, os pobres contemporâneos são ignorados pelos serviços públicos na saúde, educação e infraestrutura (SACHS, 2006), ficando excluídos, à margem da sociedade.

O fato é que as comunidades pobres são excluídas, mas nem todos os excluídos são pobres. Mesmo a pobreza da comunidade pode variar desde aqueles que de fato estão abaixo da linha até os que estão em condições de satisfazer as necessidades básicas além das de simples consumo de uma sociedade capitalista. A questão é complexa e envolve inúmeros fatores,

tangíveis e intangíveis. Os tangíveis são mensuráveis, como viver com um dólar por dia, acima mencionado. Os intangíveis são percebidos, mas de difícil mensuração. É o ambiente da exclusão, onde uma imagem psicológica se forma. É a imagem que a sociedade faz da comunidade pobre (ou parcialmente pobre) e esta dela mesma. A exclusão, portanto, extrapola a comunidade pobre e atinge toda a sociedade.

O resultado do estudo sobre as comunidades pobres se baseia nestas duas vertentes: pobreza e exclusão. Grosso modo, a tangibilidade da pobreza está quantificada e geoprocessada no Censo Demográfico 2010, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem descartar outros documentos de importante teor. E a intangibilidade da exclusão está expressa nos relatos dos trabalhos de inúmeros cientistas sociais e eventuais reportagens midiáticas. Nesse contexto, ressalta-se que há uma atenção especial ao termo “favela” que se consagrou pelo uso no âmbito da sociedade brasileira para caracterizar o ambiente de carência. Esta observação é particularmente necessária para o estudo dos aspectos intangíveis devido a farta referência nos trabalhos científicos pesquisados, mas não é só isso.

Optou-se estudar, em especial, sobre as comunidades conhecidas por “favela” porque estas apresentam as características citadas acima em uma mesma região. Há pobreza, mas não há só pobreza. Na realidade, é um julgamento impreciso dizer que é um lugar de pobreza (VALLADARES, 2005; SILVA, 2009; STROZEMBERG, 2009). Como está demonstrado mais à frente, nem todos os integrantes da comunidade de uma favela são pobres, nem todas as favelas são iguais. Apenas esta associação entre favela e pobreza já evidencia a comunidade no contexto urbano, pendendo para uma visão negativa e excludente. Considerando que o estudo de todos os matizes de comunidades pobres não é o foco deste trabalho, uma reflexão sobre a favela representa bem o fenômeno da exclusão e da pobreza, bem como todas as contradições que ele pode conter. Portanto, a ambientação das comunidades pobres está calcada em trabalhos científicos sobre as favelas brasileiras.

O IBGE classifica a favela como um aglomerado subnormal. É um termo que homogeniza uma região habitacional a qual possui diferentes nomenclaturas no país, como: comunidade, vila, grotão, palafitas, mocambo, entre outros. Este é um setor especial que exige metodologias específicas para a realização do Censo Demográfico. Segundo o Censo Demográfico (2010, p. 18), o aglomerado subnormal

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral de forma desordenada e/ou densa.

Como se observa, os critérios para identificação dessas localidades concernem à ocupação ilegal da terra (mesmo que exista um título de propriedade do terreno com menos de 10 anos), além da urbanização fora dos padrões vigentes e a precariedade dos serviços públicos essenciais (energia elétrica, água, esgoto e coleta de lixo).

Ao pesquisar as favelas, o Ministério das Cidades e o Centro de Estudos da Metrópole¹ criaram a categoria assentamento precário. Com base nas informações do IBGE, incluíram nesta categoria, além das favelas, os loteamentos clandestinos e/ou irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e em avançado estágio de degradação. A definição de aglomerados subnormais do IBGE se refere a uma classificação de setores censitários, e não de pessoas e domicílios. Os setores censitários são considerados a partir de um aglomerado de 51 domicílios, o que significa que núcleos de moradia precária de pequeno porte tendem a ser diluídos em áreas com outra classificação. Este fator, somado a uma série de outras questões, incidem numa subestimação do problema. Como a pesquisa do Ministério das Cidades objetiva gerar conhecimento para a definição de políticas habitacionais e políticas locais dos municípios, houve por bem criar a categoria assentamentos precários que, segundo a metodologia empregada na pesquisa, praticamente dobram a estimativa de setores que concentram condições habitacionais precárias. Ou seja, ao que o IBGE classificou como aglomerado subnormal, foram adicionados dados de setores não especiais (aqueles que não têm tratamento diferenciado na coleta de dados) sobre a qualidade da habitação e da infraestrutura, da renda e escolaridade do responsável pelo domicílio e aspectos demográficos. Isto resulta num quadro mais abrangente no qual se inserem as favelas (MARQUES, 2007). Há de se ressaltar que a pesquisa referenciada se prende ao Censo Demográfico 2000 do IBGE, sendo que este trabalho se baseia no Censo de 2010. Portanto, as observações deste parágrafo servem de alerta

¹ O Centro de Estudos da Metrópole “é uma instituição de pesquisa avançada em ciências sociais, que investiga temáticas relacionadas a desigualdades e à formulação de políticas públicas nas metrópoles contemporâneas” (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2015, s. p.)

para que, num estudo aprofundado de uma área específica, os dados de IBGE sirvam de subsídios, mas nunca como informação incontestada.

A seguir, a favela é analisada na sua dimensão histórica e na sua realidade atual. Das reflexões sobre a dimensão histórica, estudam-se os fatores que contribuíram para a formação das favelas bem com as tentativas da sociedade para tratar com ela. O estudo da realidade atual visa compreender com mais aproximação tais comunidades, tentando abandonar compreensões imprecisas, as quais foram comprovadas a partir de pesquisas científicas. Conclui-se quanto aos aspectos que caracterizam a percepção da sociedade a respeito deste fenômeno. Ressalta-se que estas análises são genéricas e, se for o caso o estudo de uma determinada comunidade, elas servirão tão somente de subsídio, sendo indispensável o aprofundamento nas suas características peculiares.

2.1 Aspectos históricos

O estudo dos aspectos intangíveis das favelas está muito ligado ao seu simbolismo. Ou seja, àquilo que é percebido pelas pessoas. Não necessariamente corresponde aos dados apurados pelos institutos de pesquisa estatística. A reflexão das percepções da sociedade é área de estudos das ciências sociais. Sendo assim, esta subseção se fia nos estudos conduzidos por diversos autores, cientistas sociais por profissão ou por exercerem atividades em proximidade dessas comunidades. Muitos dos estudos têm como objeto as favelas cariocas. Tais favelas têm especial importância porque o Rio de Janeiro era a capital nacional no momento que os aglomerados subnormais tornaram-se pauta dos assuntos da sociedade brasileira, repercutindo até os dias atuais. Ainda mais se for considerado que a cidade é atualmente um pólo irradiador de cultura no país. Cultura que é a expressão por excelência do simbolismo expresso pela sociedade.

Partindo dessa aclaração, Davis (2006) afirma que os pobres urbanos têm que resolver uma complexa equação para sobreviver na cidade. Têm que considerar o custo da habitação, que se refere a sua qualidade como abrigo, bem como a sua propriedade. Entra na equação, também, a distância para o trabalho e a segurança. Este último fator não se prende apenas à violência, mas, principalmente, ao acesso aos serviços públicos. A distância para o trabalho é, por vezes, determinante para moradores de rua. Então, qualquer

lugar em que o resultado desta equação seja suportável pelo pobre poderá ser uma moradia, à revelia do proprietário da área, mas, muitas vezes, com a garantia deste.

Num contexto como este, surgiram os primeiros aglomerados subnormais no Brasil. Há indícios de construções nas encostas dos morros do centro da cidade desde os anos de 1870 (CAVALCANTI, 2009). O Rio de Janeiro, então capital da Monarquia, assistiu ao assentamento de imigrantes portugueses, espanhóis e italianos nas áreas conhecidas como Quinta do Caju, Mangueira e Serra Morena. A Mangueira não tem relação com a atual favela da Mangueira, sendo que aquela se localizava ao lado do atual bairro de Botafogo. Tais assentamentos datam de 1881, mas se supõe que não sejam oriundos de ocupações ilegais (VALLADARES, 2005).

Se os estrangeiros procuraram tais sítios para permanecer nas proximidades do centro da capital, mais efetivos foram os habitantes dos cortiços que moravam nos prédios do Centro. Cortiço era definido pela Prefeitura, na época, como uma habitação coletiva, instalada em construções antigas ou no fundo dos prédios, onde viviam indivíduos de classe pobre que alugavam cômodos, os quais se resumiam em um vão com paredes geralmente de madeira para dividir os ambientes a serem locados. Os sanitários e lavanderia eram coletivos. Quaisquer lugares eram aproveitados, sótãos, porões, corredores, sacadas, quintais, sempre à revelia dos regulamentos municipais. Valladares afirma que “estudos [...] demonstram que esse tipo de hábitat pode ser considerado o ‘germe’ da favela” (2005, p. 24).

A afirmação da pesquisadora se insere em dois sentidos: a insalubridade das habitações e a qualificação dos moradores. O primeiro sentido aborda a forte ação de saneamento da cidade no final do século XIX e início do XX como forma de prevenir a propagação de doenças. O ambiente do cortiço com alta densidade de moradores, sem ventilação e higiene adequadas, com paredes improvisadas, era considerado impróprio para a saúde pública. O outro sentido prende-se ao fato de que o cortiço era considerado o *locus* da pobreza, moradia de trabalhadores, mas também de vadios e malandros, reunidos em uma classe considerada perigosa. Quando, em 1893, o célebre cortiço Cabeça de Porco foi destruído pela Prefeitura carioca, observadores perceberam semelhanças entre as habitações precárias dos cortiços e aquelas que começavam a surgir nos morros. Sucederam-se campanhas de reforma urbana já nos primeiros anos do século XX para sanear e civilizar a cidade, visando

erradicar os cortiços. Infere-se que os moradores expulsos ocuparam ilegalmente os morros, carregando consigo a pecha do ambiente insalubre e de uma classe perigosa para a sociedade.

Como visto, os primeiros indícios de favela datam do último quartel do século XIX, mas essa categoria de habitação despertou a atenção da sociedade por causa da ocupação do Morro da Providência, a partir de 1897, no Rio de Janeiro. O local tinha uma ligação com a guerra de Canudos. Esta se desenrolou de 1893 a 1897, no sertão da Bahia, na região de Monte Santo, onde ocorreram confrontos entre tropas do Exército e integrantes de um movimento popular messiânico liderado por Antônio Conselheiro, o qual desafiava o poder central ao pregar o retorno à monarquia (o Brasil era república desde 1889) dentre outras ponderações. Os conflitos foram intensos, sendo necessárias quatro expedições para debelar os revoltosos (CIVITA, 2013). Na desmobilização das tropas, muitos combatentes se instalaram no Morro da Providência, próximo ao Ministério da Guerra, como forma de pressionar pelo pagamento dos soldos atrasados. Outro morro, o de Santo Antônio, também sofreu processo semelhante a partir de 1898, com a desmobilização de outros batalhões de combatentes (VALLADARES, 2005). O Morro da Providência acabou sendo associado ao povoado de Canudos. Mas a ligação não terminou aí.

O Morro da Providência passou a ser conhecido como Morro da Favella (com dois “l”, nomenclatura utilizada na época).

A maior parte dos comentaristas apresenta duas razões para essa mudança de nome: 1ª) a planta favella, que deu seu nome ao Morro da Favella – situado no município de Monte Santo no Estado da Bahia – ser também encontrada na vegetação que recobria Morro da Providência; e 2ª) a feroz resistência dos combatentes entrancheados nesse morro baiano da Favella, durante a guerra de Canudos, ter retardado a vitória final do exército da República, e a tomada dessa posição representando uma virada decisiva da batalha (VALLADARES, 2005, p. 29)

Numa vertente, a primeira explicação se refere a uma eventual semelhança na vegetação. A outra, uma conotação simbólica da luta e resistência dos oprimidos contra um adversário poderoso e dominador, numa clara referência à situação dos ex-combatentes perante o Ministério da Guerra. No entanto, a marca de Canudos teve impressão mais profunda nas mentes dos observadores. Isto se deveu a uma obra literária clássica do início do século XX, o *best seller* da época: Os sertões.

O livro serviu de referência para que a intelectualidade da época interpretasse o nascente fenômeno da favela. Os sertões, de Euclides da Cunha,

é tido como o livro número um do Brasil (ABREU *apud* VALLADARES, 2005) a partir de 1902 (primeira edição) por três décadas, tendo papel fundamental no pensamento social e político brasileiro. A obra narra a guerra de Canudos, analisando o líder e a população daquele povoado, desvelando um mundo completamente novo à elite política brasileira, até então voltada para o litoral e para a influência européia, em especial no Rio de Janeiro e São Paulo. Cronistas da época, primeiros observadores das favelas, relatam o que viram nas visitas a essas localidades por intermédio de uma transposição das descrições de Euclides da Cunha. Com base nos antagonismos sertão *versus* litoral presentes em *Os sertões*, grassavam à luz do entendimento social as oposições favela *versus* cidade. Uma relação de características de Canudos transportadas para as favelas cariocas pelos observadores do início do século é ressaltada por Valladares (2005), aspectos que marcam o “mito fundador”, a imagem inicial percebida pela sociedade desse fenômeno habitacional. Assim, as seguintes interpretações de Euclides da Cunha com relação a Canudos equivalem às dos cronistas em referência às favelas:

- a) crescimento urbano rápido, desordenado e precário;
- b) topografia de uma região de morros, de acesso muito difícil;
- c) ausência de propriedade privada do solo, substituída pela propriedade coletiva da terra;
- d) ausência do domínio do Estado e das instituições públicas;
- e) ordem política específica, marcada pelo domínio do chefe;
- f) espaço capaz de condicionar o comportamento dos indivíduos;
- g) comportamento moral revoltante, marcado pelo deboche, promiscuidade e ausência de trabalho, com economia baseada no roubo e nas pilhagens;
- h) perigo para a ordem social de toda a região;
- i) representação da liberdade;
- j) morar lá era uma escolha própria.

Graças ao livro *Os sertões* e a sua influência político-literária, o termo “favela” alcançou a posteridade. A rebatização de Morro da Providência para Morro da Favella, ocorrida em 1897, é anterior ao livro, que é de 1902. Mas a obra literária evidenciou, por analogia, a favela, por meio de suas narrativas contundentes e marcantes. A memória coletiva da sociedade no primeiro terço do século internalizou a percepção generalizante de que “qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas nem acesso aos serviços públicos,

sobre terrenos públicos ou privados invadidos” (VALLADARES, 2005, p. 26) era uma favela. De fato, apenas na segunda metade do século XX é que “favela” torna-se um substantivo (ABREU *apud* idem) para referenciar uma categoria de habitação “pobre, de ocupação ilegal e irregular, sem respeito às normas e geralmente sobre encostas” (ibidem). Com esta marca, portanto, a favela inicia a sua existência.

Com base nessas reflexões e descrições apresentadas, pode-se inferir que as ações humanas estão em grande parte enquadradas em uma moda. Não é a moda das passarelas de desfiles ou de tendências que valorizam um *status* social. É aquela que, no sentido estatístico, tem a maior frequência num conjunto de ocorrências (BUENO, 1986), ou seja, é o evento que mais ocorre num quadro mais abrangente. O pensamento da sociedade, que dá o tom e o ritmo das ações humanas, também está suscetível a uma moda no âmbito dos seus valores culturais. Se a administração pública é parte integrante dessa sociedade, é lícito supor que ela também é influenciada por uma moda.

A moda que estava em pauta na época que surgiram as favelas era a higienista. Médicos higienistas, muitos dos quais ocupavam posições nos governos, estavam francamente preocupados com a propagação de doenças nas cidades. Data da primeira década do século XX a revolta da vacina (1904) e a Campanha Sanitarista encabeçada pelo médico sanitarista Oswaldo Cruz, ocasiões em que ficara evidente a atuação do poder público nesta questão. Os higienistas atribuíam a contaminação do meio urbano aos miasmas da cidade. Evitar-se-ia as epidemias se as moradias fossem salubres, subordinadas às rigorosas regras de higiene, circulação de luz e ar para que a atmosfera fosse sadia. As condições para a propagação das doenças eram relacionadas à pobreza e ao cortiço (visto anteriormente), sendo que este transmitiu o legado de fonte de doenças para a favela. Nesta época, a condição de fonte de doenças era mais uma das percepções da sociedade quanto às favelas (VALLADARES, 2005).

Engenheiros e jornalistas também ombreavam com os médicos quanto aos problemas das habitações insalubres, além de os primeiros também freqüentarem os quadros governantes. Já em 1906, durante um estudo das habitações populares relacionadas à insalubridade, epidemias e contágios, a favela foi pela primeira vez mencionada em relatórios oficiais. Compreendia-se que a manifestação visível da sociedade era a cidade a qual se comparava a uma máquina: todas as suas engrenagens deveriam estar numa disposição tal para que houvesse um funcionamento harmônico. Nesta lógica, a favela se opunha à

realidade técnica, sendo necessária excluí-la, o que foi tentado algumas vezes com o subsequente ressurgimento. Destacou-se Mattos Pimenta em campanhas jornalísticas, tratando a favela como “lepra estética”, sugerindo medidas para sustar o seu crescimento e um programa de construção de casas populares e asilos. Essas propostas contribuíram fortemente para a representação das elites, influenciando atores e instituições em programas de luta contra a favela por várias décadas (VALLADARES, 2005).

Há de se destacar que no meio de tantas referências negativas sobre a favela, relatórios indicavam aspectos positivos quanto à qualidade das pessoas que lá residiam. Verificou-se que não era um antro apenas de ladrões e vagabundos como se supunha, mas de operários laboriosos que com muita dificuldade adquiriam o direito de escavar a encosta dos morros para montar seu simples casebre. Também sobressaía a originalidade dos seus habitantes que engendravam mecanismos e procedimentos necessários à sobrevivência em ambiente tão inóspito e desprovido das facilidades do mundo urbano.

O segundo quartel do século XX marcou a moda do urbanismo na capital da República. Era recorrente a preocupação de ressaltar as suas belezas naturais e de lhe dar as proporções urbanísticas que a capital de um grande país tinha que ter. Foi contratado um engenheiro europeu, Alfred Agache, para estabelecer um plano para a cidade. Ele carregava um moderno conceito de urbanismo que tinha a higiene como princípio básico e o embelezamento como finalidade. Disse que a favela tinha um crescimento espontâneo e que servia como uma cidade-satélite. Florescia nelas um mercado imobiliário. Foi um dos primeiros a apontar que não era só a pobreza que deslocava contingentes humanos para péssimas condições de habitação: as dificuldades burocráticas de acesso à moradia também explicavam o tema. Portanto, as legislações municipais também contribuem para o estabelecimento ou não de favelas. Evidencia-se, ainda, que Agache observou que havia o estabelecimento de estreitos laços sociais entre os moradores da favela e que havia a emergência de atividades econômicas.

A prática do clientelismo político surge nas favelas a partir da assunção do poder por Getúlio Vargas. Pont (2013) explica que o clientelismo político não é uma prática saudável para a vida republicana, caso as partes que dele se aproveitam utilizem recursos em benefício próprio, a revelia das prioridades regionais e setoriais, sem considerar a opinião da população. Há uma troca de favores entre o governante, que direciona os investimentos, e setores

movidos por interesses particulares, que retribuem com apoio e votos. A menção a Getúlio Vargas tem a intenção de delimitar um tempo singular da história do país, de 1930 a 1945, não de associá-lo ao clientelismo. Na realidade, o ex-presidente pode ter criado as condições para que potenciais “clientelistas” se desenvolvessem, pois mantinha um governo populista e ao mesmo tempo ditatorial com os que lhe eram contrários. O lado populista lhe rendeu a alcunha de “pai dos pobres” ao desenvolver sistemas de proteção social. Neste ambiente, surgiram os primeiros casos de clientelismo junto às favelas, que resultaram em subvenções culturais, inauguração de uma escola e instalação de alguns serviços públicos em algumas favelas do Rio de Janeiro. Esse cenário trouxe uma nova percepção aos governantes: “o reconhecimento, de fato, da existência das favelas e da necessidade de melhorar as condições de vida dos favelados, contrariando a solução única de sua destruição anteriormente proposta” (VALLADARES, 2005, p.52). Essa visão foi institucionalizada pela aprovação do Código de Obras do município do Rio de Janeiro, em 1937, o qual traz uma parte que trata exclusivamente de favelas, com o intuito de administrá-las e a seus habitantes.

Optou-se por uma tentativa de melhorar as condições de moradias das favelas com a construção de parques proletários. O governo Vargas reconheceu que as intervenções nos espaços urbanos não poderiam ser processadas sem pensar na sua população. Considerava que eram legítimas as aspirações dos trabalhadores por casa própria e alimentação adequada. Reacendeu a chama higienista ao admitir as condições favoráveis à propagação de doenças nas moradias populares. Completou o raciocínio entendendo que tais condições tornavam o trabalhador revoltado e preguiçoso. De 1941 a 1944, foram construídos três parques proletários temporários na capital, os quais abrigaram entre sete mil e oito mil pessoas, cerca de 3% dos residentes em favelas (VALLADARES, 2005). Além de retirar famílias de locais insalubres, os parques objetivavam ensinar boas práticas para garantir saúde física e moral. Foi o primeiro programa de remoção pelo Estado. Estabeleceu dois precedentes: o da remoção em si e o de incursões policiais, caso moradores não quisessem participar. A partir de então, o espectro da remoção incluiu-se no cotidiano da favela (CAVALCANTI, 2009).

Em meados do século, pesquisas oficiais começaram a precisar com qualidade científica as favelas. O primeiro recenseamento de favelas do Rio demonstrou, dentre outros dados que não a grande maioria, mas 53% dos

habitantes eram analfabetos, e que havia uma predominância de pardos e negros. Mas foram publicados comentários e interpretações expressando superstições sociais e raciais, predominando “um discurso moral cheio de clichês e preconceitos contra pobres, chegando a invocar biologia e raça, com viés eugenista” (VALLADARES, 2005, p. 65) em que se justificava a inferioridade moral e social da classe. Já o recenseamento demográfico de 1950, encampado pelo IBGE, atestava que a população das favelas era predominantemente trabalhadora, ligadas aos principais ramos de atividade econômica, esvaziando discurso anterior sobre preguiça e ociosidade; complementa, ainda, que não é uma população de marginais, mas de integrantes regulares da vida social. Este censo, que era de âmbito nacional, teve outra virtude. Ao definir com precisão o que era uma favela, pode-se, pela primeira vez, verificar que esse não era um fenômeno restrito ao Distrito Federal que tinham nomenclaturas diferentes em outras partes, como mocambos no Recife, e que ela não existia só em morros. A partir de então, a generalização do uso da palavra “favela” ganhou contornos nacionais (*idem*).

Cavalcanti (2009) aponta que a igreja Católica foi uma grande protagonista num esforço de moralização dos pobres. Valladares (2005) concorda e acresce que também havia a preocupação de não deixar espaço para os comunistas. Um dos articuladores dos movimentos eclesiásticos, Dom Helder Câmara, inspirava-se no princípio do desenvolvimento comunitário: a participação dos principais interessados é fundamental, sem a qual nada daria certo. A Igreja mobilizava-se para reunir recursos financeiros necessários para prover satisfatórias condições de moradia e para integrar ex-favelados na vida da cidade. Dom Helder entendia que a favela deveria ser uma comunidade formada por famílias e garantida pela coesão social da vizinhança. A Igreja intermediaria os contatos dessa comunidade com o Estado num primeiro momento. À medida que tais negociações avançassem para escalões mais elevados da administração pública, a comunidade deveria assumir as conversações, desenvolvendo sua própria capacidade. Ressalta-se a valorização da participação da população nos assuntos que lhe são afetos, na importância da integração com a sociedade e na postura de mediar a participação da comunidade na política com a preocupação de não ser protagonista.

O jornal O Estado de S. Paulo publicou uma pesquisa sobre as favelas cariocas em 1960 com informações interessantes. Confirma o já sabido, que os problemas da favela decorrem da ordem econômica e social. Mas

diagnostica que também são consequência direta da desorientada expansão urbana, do mau uso da terra e da desorganização administrativa. Ressalta, também, que há práticas de auto-organização, com dependência de políticos e de mediadores (VALLADARES, 2005). Portanto, verifica-se que há uma parcela de omissão da administração pública quanto ao desenvolvimento das favelas e que estas têm um grau de organização própria sincronizado com de dependência dialógica.

A despeito de evidentes ligações que as favelas tinham com o mercado de trabalho, da política e da cultura (com escolas de samba subsidiadas), elas eram vistas como enclaves. A percepção, nos anos 60 e 70, de que os favelados estavam à margem da sociedade dominava o pensamento coletivo, justificando intervenções públicas em larga escala nas favelas do Rio de Janeiro. Foram removidas cerca de 140.000 pessoas para conjuntos habitacionais, invariavelmente distantes do local de origem (VALLADARES, 2005; CAVALCANTI, 2009). A favela era percebida apenas pela perspectiva habitacional, pois se atribuía àquele ambiente a responsabilidade pelos males econômicos e sociais.

A remoção causou resultados contrários aos esperados. Houve um aumento da população naquelas favelas não ameaçadas pela nova política, pois se visava evitar a remoção para longe. Ademais, muitos não conseguiram se manter nas casas novas, vendendo-as e voltando para as favelas. Isto porque parte considerável das famílias não conseguiu arcar com as prestações das suas casas nos conjuntos habitacionais, os quais tinham recursos do governo estadual, federal e até do Banco Mundial (VALLADARES, 2005; DAVIS, 2006). Cabe mencionar, ainda, a atuação dos movimentos populares que se evidenciavam ao terem posição histórica contrária às remoções.

Uma outra perspectiva se desenhou com os problemas advindos da remoção, de acordo com Valladares (2005): a superação da visão de que a favela era um problema, para o entendimento de que a favela é a solução. A intenção era manter os moradores nas favelas, fornecendo redes de infraestrutura, financiamentos para melhoria ou construção de casas e oficialização da ocupação do terreno. Reconheceu-se que as favelas eram uma resposta possível à superurbanização, ao *deficit* de moradias e às necessidades de deslocamento de trabalhadores. Assim, novas políticas públicas se desenharam mediante a articulação dos governos municipais e estaduais, principalmente a partir dos anos 80, levando acesso massivo à água, esgoto, eletrificação pública e coleta de

lixo. Envidaram-se esforços no sentido de legalizar a posse da terra. A favela passa a ser a solução para a explosão demográfica observada nas grandes metrópoles ao final do último quartel do século XX (DENALDI, 2009).

O investimento nas residências tornou-se a moda a partir de então. Afastada a ameaça das remoções e a melhoria da atenção dos serviços públicos, os moradores passaram a investir suas economias na melhoria de suas residências. É a fase da consolidação de favela (CAVALCANTI, 2009). Hoje é desconexa a ideia de que as favelas são montadas com restos de construção ou com materiais expeditos. As residências são feitas de alvenaria, sendo possível encontrar vários casos de verticalização. É importante ressaltar que as datas e fatos mencionados são relacionados principalmente com o Rio de Janeiro, havendo ocorrências análogas em outras metrópoles com alguma defasagem temporal, considerando-se, ainda, as condições topográficas que ditam a fundação dos domicílios.

Se a suspensão da remoção trouxe tranquilidade para os moradores da favela, trouxe também o afastamento da polícia e a liberdade de ação de facções criminosas. Kramer (2013) comenta que a ideia de remoção estava ligada ao instrumento que a procedia: a polícia, a qual agia com métodos violentos, justificados pela má imagem que os moradores da favela despertavam aos olhos dos agentes públicos, como já assinalado. No caso específico do Rio de Janeiro, o líder político Leonel Brizola, que assumiu o governo estadual nos primeiros anos da década de 80, defendeu sua bandeira de campanha eleitoral, proibindo que a polícia entrasse na favela. Apesar da aparente solução à truculência policial, abriu-se caminho para o avanço e consolidação do poder paralelo do crime, com a passividade da sociedade.

As favelas assistiram ao florescimento do mercado das drogas acompanhando o desenvolvimento capitalista. Santiago (2008) narra que nos anos 50 e 60, havia um comércio não especializado de drogas. No início, vendia-se apenas maconha; depois, passou-se a ofertar cocaína. Esta causava euforia enquanto a outra, torpor. A cocaína acabou caindo na preferência dos consumidores. Os fornecedores passaram a importar o produto produzido principalmente da Colômbia. Com o crescimento do consumo, em 1970 os vendedores se organizam para sustentar e proteger o seu negócio lucrativo criando as facções ou comandos. A partir de então, inicia-se a ligação do comércio de drogas com grupos organizados e com a violência. Esta se espalhou

na cidade na medida em que dissensões nas facções criaram novos grupos que passaram a lutar por novos territórios.

Até os anos 90, os criminosos que se homiziavam nas favelas eram considerados benfeitores. De alguma forma, traziam algum benefício para a favela, pois eram oriundos dela, possuindo fortes ligações sociais, e, simbolicamente, representavam o poder da favela frente à cidade. Com a disputa pelo comércio de drogas entre as facções, as favelas das facções derrotadas eram submetidas a novos líderes, sem ligações afetivas com os moradores. Tornavam-se, assim, mais violentos para estabelecer o controle nas novas comunidades (SANTIAGO, 2008).

Em resumo, constata-se que as favelas surgiram no final do século XIX como uma opção de moradia próxima aos locais de trabalho e de baixo custo. Fora dos ditames urbanísticos, foi palco de diversas intervenções governamentais, em alguns momentos para erradicá-las, em outros para removê-las e, mais recentemente, para estruturá-las. Ações não governamentais legais foram notadas, principalmente para suporte social. O desencadear dessas operações foi permeado das percepções da sociedade que, em maior ou menor grau, repercutem até os dias de hoje: precariedade, insociabilidade, violência, clientelismo e preconceitos étnicos/sociais.

2.2 Realidade atual

O Censo Demográfico 2010 aponta que quase 6% da população brasileira habita aglomerados subnormais. Este contingente ocupa menos de 5% dos domicílios. Pode-se, assim, inferir que há uma maior densidade de habitantes por domicílio neste recorte.

Aproximadamente metade destes domicílios está na região Sudeste. Marques (2007) afirma que quase a totalidade dos aglomerados localiza-se nas regiões metropolitanas e em municípios com mais de 150 mil habitantes.

A topografia é um aspecto interessante e frequentemente associado às comunidades pobres. Isto porque “favela” e “morro” são tomados, em algumas circunstâncias, como sinônimos (VALLADARES, 2000). Apesar dessa ideia, 52,5% destes domicílios estão em áreas planas, aquelas em que a inclinação do solo é inferior a 2,9 graus. O aclave acentuado, maior que 16,7 graus, representa apenas 20% do universo. A região metropolitana de São Paulo é a que mais apresenta domicílios em áreas de aclave acentuado, seguida pela de

Salvador e do Rio de Janeiro. A característica topográfica permite inferir outros aspectos. Nas áreas planas, há predominância de construções de um pavimento, quadras regulares e vias de acesso para veículos automotores. Nas de maior declividade, ocorrem construções de mais pavimentos e o rarefecimento de arruamentos, com o predomínio da locomoção a pé, de bicicleta e motocicleta.

A análise da locomoção interna é importante, pois evidencia a facilidade de circulação e acesso a serviços públicos. Existem, nos aglomerados, desde ruas, que permitem o tráfego de carros e caminhões, até escadarias, nas quais a circulação só é possível a pé. Existem, ainda, becos, travessas, pinguelas e locais nos quais não há vias de circulação. As ruas são predominantes no país, atendendo a 52,2% dos domicílios. Mas outras vias têm importância regional pela influência da topografia acidentada, como os becos e travessas no Nordeste e no Sudeste, as quais atendem a mais da metade dos domicílios deste último. Em Macapá, 62% dos domicílios são atendidos por pinguelas ou passarelas.

O Nordeste e o Sudeste também se assemelham quando se trata do espaçamento entre as habitações bem como ao número de pavimentos. Há predominância de domicílios sem espaçamento entre si e com dois ou mais pavimentos. A falta de espaçamento é a característica mais marcante a nível nacional, enquanto a verticalização de um pavimento atinge 64,6% dos domicílios. Já no Centro-Oeste, o espaçamento médio atinge mais de 90% das habitações. O espaçamento e a verticalização estão diretamente associados ao preço do solo urbano: as áreas da cidade com maior concentração de serviços públicos e oferta de empregos são mais valorizadas, o que se replica nas áreas de aglomerados subnormais. Então, há uma tendência de que os aglomerados sejam mais densos, com domicílios mais verticalizados e com menos espaçamento entre si. Valladares (2000; 2005) lembra que diversos programas do poder público foram implementados para remover favelas, oferecendo novas habitações em outras regiões. Observou-se que foram ações infrutíferas na medida em que os locais desocupados eram reocupados, quando não ampliados, pois estavam mais próximos das facilidades que os bairros bem estruturados e consolidados podiam oferecer. O adensamento de domicílios também reflete na saúde pública, pois a proximidade das habitações restringe a circulação de ar. A população fica mais suscetível à propagação de doenças por via aérea.

A maior parte dos domicílios nos aglomerados urbanos (63,2%) está localizada às margens de córregos, rios ou lagos/lagoas. Os demais estão nas faixas de domínio de ferrovias, rodovias, gasodutos, linhas de transmissão e

unidades de conservação, sobre lixões, aterros sanitários, manguezais, praias e até sobre espelhos d'água em palafitas. A ocupação de muitos desses sítios incidem problemas de saúde, de segurança e de acessibilidade para seus habitantes, bem como desequilíbrios ambientais importantes. A ocupação dos manguezais, por exemplo, degrada áreas de manutenção de recursos hídricos e biológicos, os quais formam um importante habitat, berçário para inúmeras espécies de peixes, crustáceos, mamíferos, aves e insetos (SCHEPIS, 2014). As áreas de palafitas acabam aterrando progressivamente as superfícies líquidas que se sobrepõem, pois nelas despeja-se entulho, lixo e outros materiais, situação que se verifica na favela da Maré, no Rio de Janeiro, e de Alagados, em Salvador.

A visão inicial da sociedade de que a favela é local de violência não se esmaeceu com o tempo. Woloszyn (2009) lista três modalidades de seguimentos criminosos presentes no Brasil: gangues, organizações criminosas e milícias. De nenhuma maneira, estes seguimentos são exclusividade de favelas. Mas estão, efetivamente, lá representados.

As gangues são grupos pequenos que cometem delitos tradicionais com grande visibilidade e que atingem o cotidiano das pessoas. Woloszyn (2009) explica que os integrantes praticam furtos, roubos e depredações. Atacam em grupos, mas não possuem uma hierarquia. Acabam tendo uma estreita ligação com as organizações criminosas de narcotráfico, pois assaltantes fazem capital de giro para o crime organizado (BARCELLOS; ZALUAR, 2013).

A organização criminosa tem uma estrutura mais elaborada, segundo Woloszyn (2009). Dentre vários aspectos, algumas características se sobressaem: “adoção de um sistema rígido de hierarquia, comando próprio, estatuto e planejamento coordenado das ações” (p. 24). Nas favelas, tais organizações são ligadas ao narcotráfico, não excluindo vinculações com ilícitos de outras naturezas. Em termos de estrutura física, são bem equipadas, com estoques de armas e munições (também de calibres restritos), bem como um sistema logístico inquebrantável. Recebem treinamentos de policiais e militares corruptos (BARCELLOS, ZALUAR, 2013). Leite e Silva (2007) apontam que os quadros das organizações têm a tendência à juvenilização, pelo poder que os traficantes ostentam, e da baixa expectativa de vida para quem adere ao movimento. Para os moradores, são uma incomoda presença, pois os tornam vulneráveis à violência e ao desrespeito, além de reforçar estereótipos que os

associam a bandidos; deles, fazem questão de se separar (LEITE, SILVA, 2007; CAVALCANTI, 2009).

As milícias são grupos paramilitares que agem sob o pretexto de proporcionar segurança aos moradores da favela. São formados por ex-agentes ou funcionários da ativa de organizações oficiais de segurança pública. Com o *status* de agentes da lei, “expulsam os traficantes e intimidam as comunidades com cobrança de taxas e pedágios, transformando-se em grupos de extermínio” (WOLOSZYN, 2009, p. 20). Barcellos e Zuluar (2013) apontam que os moradores da favela preferem se submeter às milícias por serem mais eficazes na contenção da guerra entre traficantes e por garantirem a não intervenção da polícia. Ademais, as associações de moradores se beneficiam da situação ao “venderem” a comunidade às milícias e estas, por injunções políticas do Legislativo, têm a livre atuação garantida, pelo menos no Rio de Janeiro. Diferentemente das áreas dominadas pelas organizações de narcotráfico, há declínio dos índices de homicídio pela proibição do porte de armas entre moradores e ausência de conflitos entre milícias.

As associações de moradores carecem da legitimação de representação. Instituídas para organizar uma voz pública e uníssona, não é apoiada por moradores, o que limita o seu raio de ação. E ainda, há desmandos dos donos do comércio de drogas e falta de recursos. Incapaz de organizar os moradores em grandes objetivos políticos, tornaram-se meros prestadores de serviços (SANTIAGO, 2008).

Diversas organizações não-governamentais (ONG) estão presentes nas favelas para preencher lacunas deixadas pelo Estado. Iniciativas promovem a inserção da comunidade no mundo do trabalho global (SANTIAGO, 2008). Desempenham um papel mediador entre a favela e o resto da cidade (LEITE, SILVA, 2007). Davis (2006) adverte que as ONG podem gerar alguns efeitos indesejáveis, pois impedem a autonomia das comunidades ao arrefecer seus ânimos e diminuir a mobilização, o que, em parte, também se justifica pela comodidade do morador.

A mídia é a principal responsável pela ligação da sociedade em geral e a favela. Ela presta um serviço à sociedade quando esclarece com profundidade devida e linguagem adequada os acontecimentos de interesse das pessoas; ela presta um desserviço quando supervaloriza assuntos em favor da audiência e mantém ou aprofunda estereótipos, sem preocupação em esclarecer os fatos com isenção. Como assevera Santiago (2008), é comum à grande mídia

a lógica do entretenimento e do espetáculo. Amaral Filho sugere “que a sociedade e sua mídia [...] são resultado de uma consciência cultural específica, acostumada a naturalizar o que para nós deveria ser estranho” (2008, p. 101). Apenas este assunto poderia render uma seção à parte. Para não aprofundar esta análise que não é o objetivo, as representações da mídia sobre a favela estão sumariamente assinaladas a seguir. Parte-se da constatação da importância da mídia, que é um dos poucos setores que faz uma “ponte” entre a favela e a sociedade, relatando um mundo exótico que não é rotineiro para quem mora na outra parte da cidade, aos moldes de como fazia quando a favela surgira. Neste cenário, Coutinho (2008) lembra que os habitantes da favela não são ouvidos porque não têm o que dizer, mas porque sua voz é calada, abafada e distorcida, sendo raros os canais de comunicação com o conjunto da sociedade.

Silva defende que as pessoas entendem que a favela é aquilo que não é cidade e exemplifica este posicionamento comentando manchetes de jornais:

Não é casual ouvir nos jornais notícias como: ‘moradores de Ipanema não dormiram por causa de tiroteios no Cantagalo’, obviamente estão considerando que os moradores do Cantagalo são surdos, já que eles não têm problemas de dormir por causa do tiroteio, assim os tiroteios afetam tão somente os moradores de Ipanema. Outra notícia comum é: ‘Santa Teresa é um bairro cercado por favelas’, a idéia é que Santa Teresa é um bairro fechado e que as favelas não fazem parte dele; outra: ‘os moradores não conseguem atravessar o túnel dois irmãos por causa do tiroteio na Rocinha’. Ou seja, o tempo todo se ignora a presença das favelas e de seus moradores na cidade.” (SILVA, 2009, p.82)

Como se observa, há uma crise de representação, pois não há correspondência entre o objeto representado (a favela) e a imagem hegemônica (capturada e expressa pela mídia) que dele se tem. A representação que se tem é estereotipada. E o estereótipo é um poderoso instrumento de comunicação (AMARAL FILHO, 2008).

Há um dualismo no jornalismo contemporâneo que marca a imagem da cidade, onde se separa a favela do todo, segundo Leite e Silva (2007). Pois a favela está associada diretamente ao crime violento e aos bandos de traficantes. E ainda são nutridos mitos como o de que há um poder paralelo devido à ausência do Estado. Os autores explicam que há inúmeras evidências da presença dos aparelhos do Estado, que os moradores da favela são forçados a serem coniventes com o tráfico e que eles são favoráveis à ordem institucional.

Tratar as favelas indistintamente e sob uma mesma ótica é o metiê da mídia. O termo “comunidade” foi adotado para substituir palavras duras como “favela” e para criar um sentido de pertencimento e identificação do grupo. Decorre que tal termo também reduz de significado a essência de uma determinada comunidade ao passo que todas as favelas são entendidas com similares. O perigo está em padronizar o conhecimento sobre um objeto que não é uniforme. Como a grande mídia não discute as particularidades das comunidades, estas se transformam em mais um estereótipo na medida em que se afastam da realidade, passando para o campo do simbolismo genérico. Quanto mais a imprensa explora o estereótipo, mais ele se reforça (AMARAL FILHO, 2008).

Para finalizar esta subseção, resta a análise do principal ator desse processo: a população da favela. O estudo não se prende em dados demográficos que variam de uma comunidade para outra e, de fato, são irrelevantes para os fins desse trabalho. Interessam mostrar os aspectos sociais internos da favela, aqueles que ainda não foram expostos aqui. Destaca-se que o ambiente social no qual as favelas estão enquadradas é formado a partir das noções segregacionistas europeias dos tempos coloniais (DAVIS, 2006), das representações imprecisas e equivocadas na interpretação desse fenômeno desde o seu início, como atestado inúmeras vezes neste texto, e, atualmente, do conjunto de ações ativas e passivas que são vistas mais como uma forma de prevenir a violência que assola toda a sociedade do que do exercício dos direitos de cidadania dos moradores da favela (SILVA, 2009).

Nesse sentido, Leitão (2009) observa que as favelas são tomadas por diferentes camadas sociais. Há a presença marcante das classes pobres. Mas encontram-se pessoas de uma classe média empobrecida. Observa também que o padrão de consumo se coaduna com a da classe média, revelando um mercado pujante.

Na opinião de Leite e Silva (2007) e de Burgos (2009), o estigma de morar na favela é ainda mais marcante com a sua associação à chamada cultura de violência. Há uma ligação estreita entre a escalada da violência e a presença das quadrilhas de narcotráfico. O jovem favelado, sem educação de qualidade e sem perspectivas de ascensão social, enxerga que a adesão ao tráfico lhe sanará os desejos consumistas do mundo moderno. “[...] não se pode negar que [...] o hedonismo de novas culturas jovens [...] estimule a adesão de jovens ao uso de drogas ilícitas e às práticas violentas do tráfico [...]” (BARCELLOS; ZALUAR, 2013).

A disputa entre as quadrilhas de traficantes pelo domínio de favelas importantes para a manutenção do comércio de drogas levam as organizações criminosas a ocupar favelas novas, com as quais não têm identidade. Lançam mão de expedientes mais violentos para estabelecer o controle (SANTIAGO, 2008). A existência de uma sociabilidade violenta é sugerida por Leite e Silva (2007), particularmente entre jovens (VALLADARES, 2005), condição na qual o bando de traficantes tem como única referência a força física. O habitante comum, portanto, é vítima da cultura da violência com a qual não compactua.

2.3 A cultura da violência e a cultura da favela

Leite e Silva (2007) estudaram o problema da violência sob a ótica dos moradores de favelas do Rio de Janeiro. Apresentaram percepções interessantes que tratam, dentre outros assuntos, tanto dos narcotraficantes quanto da polícia. Constatou-se que os moradores relacionam viver na favela com perigo, medo, insegurança. Eles esforçam-se para separar as favelas da violência, reconhecendo que as quadrilhas são as causadoras disso. Também externam que a única forma de se manterem nas suas casas é se submeterem à violência criminal dos traficantes. Os traficantes podem exercer um controle rígido sobre os moradores, pois eles compartilham o mesmo território; contra isso, não podem se contrapor. Assim, o silêncio e a submissão são as respostas possíveis frente à opressão dos traficantes e do desamparo/isolamento da sociedade. Essa aparente convivência com o tráfico gera alguns efeitos danosos: estímulo à violência indiscriminada da polícia, questionamentos quanto à sociabilidade da comunidade e reforço a estereótipos dos de fora da favela.

Mas a polícia é também responsabilizada pelo perigo e insegurança, segundo a pesquisa de Leite e Silva (2007). Reconhecem que as queixas da população quanto à atuação dos agentes de segurança pública não ecoam na opinião pública e, por isso, fazem manifestações em vias públicas. Percebem que há desinteresse do restante da população da cidade pelo que acontece em suas localidades. Os moradores não rejeitam a polícia como instituição e aceitam as medidas de controle da ordem pública. “As queixas incidem sobre a atuação segundo um padrão de conduta indiscriminado e belicoso que excede em muito a atribuição legal do emprego de ‘força comedida’.” (2007, p. 562). A crítica não é quanto à violência policial, mas a falta de seletividade de seu objeto. Os moradores dizem que as causas de crimes violentos também se originam das

negociações e extorsões policiais sobre os traficantes. Numa outra perspectiva, Barcellos e Zaluar (2013) provaram que há uma quase completa ilegitimidade da polícia perante os jovens. Chamam atenção que estilo de policiamento é mais violento e corrupto nos bairros e favelas onde predominam famílias abaixo da linha de pobreza, escolaridade baixa e desemprego entre jovens.

A cultura da pobreza também caracteriza as comunidades da favela. Trata-se de um modo de agir e de parecer em condições econômicas e sociais desfavoráveis. Por um lado, é o reflexo das condições de sobrevivência na sociedade moderna. Por outro, revela uma intenção subliminar de parecer pobre, provavelmente para permanecer com a afluência de recursos daquelas instituições sensibilizadas com a situação exposta. A prova disso é que muitas casas da favela tem o seu interior bem arquitetado e dotado de eletrodomésticos que tornam a vida confortável, em contraste com as paredes externas que geralmente não têm acabamento (tijolos à mostra). É um modo de agir que passa pelas gerações, acumulando resignação e fatalismo diante da vida. Valladares (2005) lista outros reflexos desta cultura: espírito gregário, alcoolismo, violência, autoritarismo, machismo, início precoce da sexualidade e matriarcado.

Os moradores da favela criam regras de solidariedade ao se impor nos seus territórios. Strozemberg (2009) comenta que este posicionamento é uma resposta à imagem externa que a segrega da cidade. Os moradores assumem-se num *locus* de acolhimento, solidariedade, resistência e preservação da cultura. Encontram, assim, o sentimento de pertencimento que na cidade não desfrutam. Nutrem a alegria de viver e o calor humano (VALLADARES, 2005). Silva (2009) atesta o alto grau de intensidade de vida comunitária, pois o espaço do morador extrapola a sua casa devido à alta densidade populacional. O espaço de convivência estende-se para as ruas, fato que fortalece as relações de vizinhança.

Em resumo, verifica-se que as favelas são densamente povoadas, em geral instaladas em áreas planas, próximas de massas líquidas, sendo que, em muitos casos, os domicílios são atendidos por vias públicas. As favelas têm acesso aos serviços públicos, com a ressalva que por vezes são insuficientes ou pouco eficientes. Organizações criminosas e milícias predam as favelas. Associações de moradores são esvaziadas em representatividade e as ONG procuram atender algumas das necessidades da comunidade, com o inconveniente de torná-las dependentes. A mídia reforça preconceitos oriundos

da sociedade e generaliza a interpretação desse fenômeno, desconsiderando as diferenças intra e entre favelas. Ações do governo e da sociedade visam mais a prevenir a violência que garantir a cidadania. A população das favelas não contém somente pobres e são ativos consumidores. Reina a cultura da violência, particularmente entre jovens que aderem ao crime organizado, e a cultura da pobreza. Mas os moradores se consideram vítimas da violência das organizações criminosas e das ações indiscriminadas da polícia. Por outro lado, desenvolvem um saudável capital social.

2.4 Recapitulação

O estudo das comunidades pobres tem na favela a sua mais famosa representação. O conhecimento do ambiente das favelas propicia que ações governamentais sejam calcadas em verdades incontestáveis ou que, pelo menos, minimize incertezas. Com esse cuidado, pretende-se não cometer injustiças para com a população, para quem um governo democrático despense as energias, e para ser eficiente na proposta de inserir a comunidade na dinâmica da cidade. Ressalta-se que a abrangência do estudo não dispensa uma análise individualizada de uma comunidade em que ações efetivamente se realizarão.

Em síntese, verifica-se que as favelas têm uma natureza peculiar. Inserido no grupo de aglomerados subnormais, simboliza toda uma classe de bairros onde vivem predominantemente comunidades pobres. Sua peculiaridade está embasada em um processo histórico que perpetua entendimentos nem sempre vinculados à realidade. Tendo se estabelecido como uma solução autógena ao exacerbado crescimento urbano das cidades, imprimiu uma imagem pública que persiste aos dias atuais de pobreza, feiura, doença e violência. A sociedade reage segregando esta parcela da população, como se eles não pertencessem à estrutura sócio-político-cultural da qual todos os munícipes participam. Percebe-se a parcela de responsabilidade do Estado enquanto representante da sociedade e que concentra esforços para o bem comum. Ao refletir posicionamentos antifavelas, não garante a cidadania plena que aquelas pessoas têm por princípio de direito, tanto quanto qualquer outro habitante da cidade.

Para concluir a presente análise sobre as favelas, utilizam-se os três dogmas propostos por Valladares (2005): a especificidade da favela, o território urbano dos pobres e a homogeneização. Os dogmas foram assim divididos para

organizar a compreensão. Tratam de percepções compartilhadas pelas instituições e por pesquisadores, algumas das quais são pressupostos que ainda não foram suficientemente investigados. Considerando que são essas instituições e pesquisadores que fazem a caracterização da favela para a sociedade, os dogmas retratam a visão da sociedade sobre este fenômeno.

Por seu modo diferente de crescimento dos outros bairros, a favela é considerada um espaço específico e singular: é o primeiro dogma. Está fora da regularidade e normas urbanas, com poucos ou ausentes serviços e equipamentos coletivos. Distingue-se por um *habitat*, urbanismo e estética incomuns, distantes dos modelos e padrões da racionalidade arquitetônica. A situação fundiária gera conflitos entre invasores e proprietários dos terrenos, agravada pela obstinação dos moradores em permanecer. A população é mais jovem, os migrantes mais numerosos, a densidade por unidade habitacional mais elevada, a taxa de crescimento maior que a da cidade, a qualidade de vida é inferior à média. É hoje o reino do *funk* e do *rap*, mas também o berço do samba. Outrora sede do jogo do bicho e opção do clientelismo político, agora é território do tráfico de drogas que se espalhou na ausência do Estado. Um modo de vida cotidiano diferente garante a sua identidade. A trajetória social típica do jovem é o fracasso escolar, que, combinado com a atração pelo dinheiro e poder, convida para o ingresso no tráfico.

O segundo dogma indica que o crescimento da favela liga-se com a invasão dos pobres. Mesmo com a mudança da perspectiva de que ela seja a solução dos problemas urbanos, permanece a noção que é o lugar dos pobres urbanos. É um enclave, uma cidade dentro de outra, a ilegal dentro da legal. Sendo abandonada pelos poderes públicos, é símbolo da segregação socioespacial das grandes metrópoles brasileiras. Como território da pobreza, também é o território dos problemas sociais. “Favelado” designa de maneira pejorativa quem tenha lugar num local marcado pela pobreza ou ilegalidade.

O hábito de reduzir um universo plural a uma categoria única cerca o terceiro dogma. A adoção da homogeneidade com pressuposto gera desinteresse pela diversidade que é grande dentro e entre favelas.

Por fim, recorre-se novamente a Valladares (2005), que com o reforço de Davis (2006), sugerem quem pode se interessar que a favela permaneça imersa nos dogmas supracitados. Primeiro, há os responsáveis pelas políticas públicas que preferem tratar de forma especial as favelas, mas encarando-as com homogeneidade. Para tais responsáveis, este entendimento

constitui uma facilidade na produção de políticas públicas, mas, de fato, é arriscar com ações inócuas diante do conhecimento acadêmico embasado que as favelas são distintas entre si e com realidades sociais internas díspares. Em segundo lugar, as associações de moradores e as ONG preferem perpetuar a ideia de lugar da pobreza. Para estes, tal situação justifica a sua existência e a enorme quantidade de recursos financeiros que administram, em que pese a demasiada atenção nas favelas ofuscar outros setores da cidade que talvez sejam até mais carentes. Para aqueles, a mudança de situação não seria conveniente, pois são historicamente envolvidos em práticas de clientelismo político que relegam e inibem a efetiva participação democrática (que poderia arrebatá-las as transações individuais). Tal jogo de insistência de carência faz parte da defesa de seus interesses. E, por fim, os pesquisadores, que favorecem a perpetuação dos dogmas. Partindo-se do princípio que são eles que comunicam os estudos aprofundados sobre a favela, deles deve se originar a derrubada de tais dogmas quando não importam para a sustentação de um sadio ambiente social. No entanto: os dogmas simplificam a explicação sobre o tema, tornando-o palatável para a massa; a pesquisa em favelas está normalmente enredada com financiamentos científicos; tais pesquisas estão ligadas aos mais “nobres” posicionamentos políticos; e a pesquisa em um ambiente com tal qualidade de dogmas é mais aceita no ambiente acadêmico internacional.

Nesse contexto, “Nossa proposta é que as favelas deixem de ser o campo sistematicamente utilizado para estudar as mais variadas questões ligadas à pobreza. Só assim deixaremos de confundir favela e pobreza.” (VALLADARES, 2005, p. 163). Com isso, a partir do estudo do ambiente, é necessário saber qual a situação futura que se deseja para a favela. É o objetivo da próxima seção.

3 A CULTURA DE PAZ E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Prosseguem-se os estudos preparatórios ao estabelecimento de uma estratégia para a integração social, espacial e simbólica das favelas nas cidades. Como foi possível observar, a seção 2 desvelou parte dos conhecimentos acumulados sobre o ambiente da favela com base em pesquisas científicas, bem como nas percepções da população de dentro e de fora da favela. Tais dados servem para subsidiar os planejamentos, que, por definição, pretendem antever os acontecimentos. O estudo das favelas propicia melhores condições de que essa antevisão se aproxime da realidade.

Com o conhecimento da situação atual, o próximo passo é “olhar para frente” e definir aonde se quer chegar. A administração estratégica nomeia esta etapa de “estabelecimento de uma diretriz organizacional” (ALDAY, 2000). Esta diretriz é definida por intermédio de quatro aspectos: a missão, os objetivos, a visão e os valores. Ressalta-se que este trabalho está inserido num quadro hipotético por uma finalidade didática. Como foi colocado na seção 1 Introdução, tem-se a administração estratégica proposta por Alday (2000) de uma hipotética prefeitura municipal, no qual a primeira etapa consiste na análise do ambiente, o que foi procedido na seção 2 O ambiente da favela. A etapa seguinte da administração estratégica da prefeitura, o estabelecimento da diretriz organizacional, é o alvo desta seção.

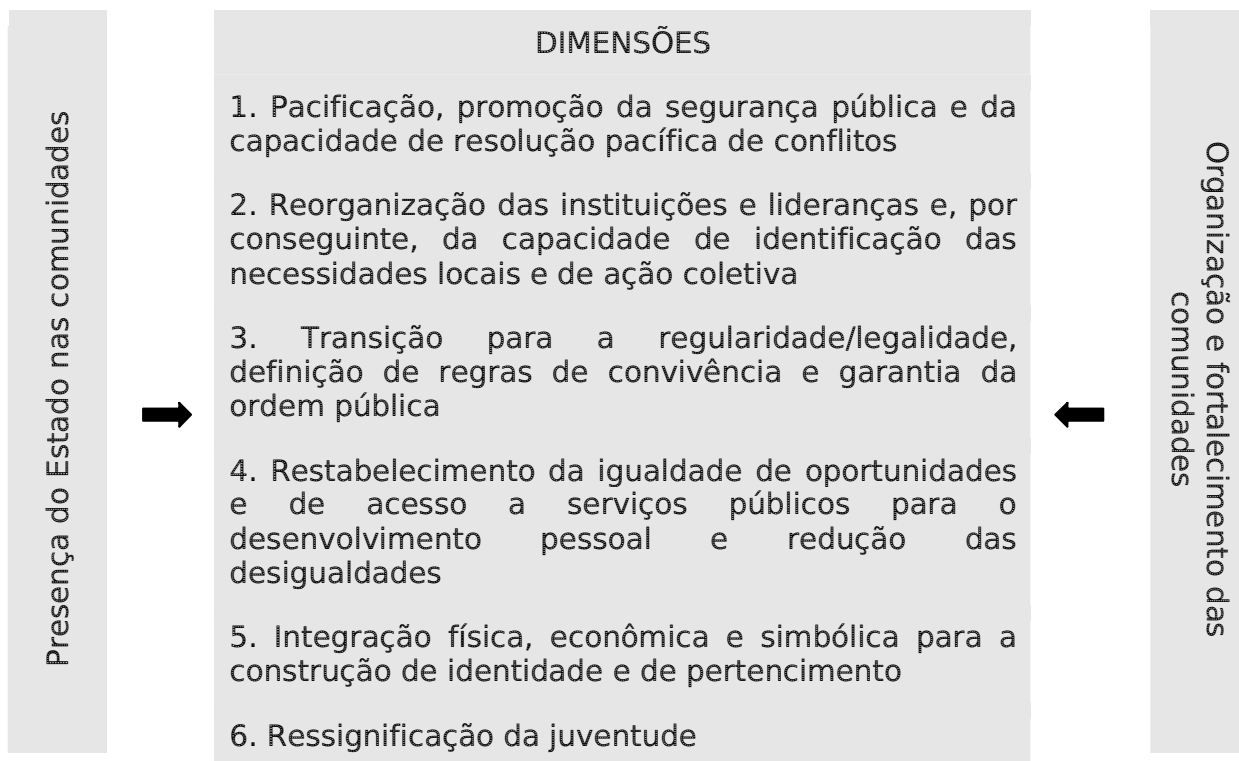
Os dois primeiros aspectos do estabelecimento da diretriz organizacional foram previamente propostos na seção 1 Introdução: a missão e os objetivos. A missão pode ser considerada o equivalente ao preâmbulo da Constituição. Isto porque esta parte do texto constitucional estabelece genericamente a finalidade e a razão do Estado, sendo justamente este o intuito da missão da organização que, no caso, é a prefeitura. O segundo aspecto, objetivos, traça as metas da organização (ALDAY, 2000). Dentre as inúmeras metas que uma prefeitura pode ter, elege-se para os fins dessa obra o objetivo de integração social, espacial e simbólica das favelas na dinâmica da cidade. Os outros dois aspectos, visão e valores, são discutidos com mais profundidade nesta seção. Mas antes de prosseguir nestes assuntos, convém conhecer alguns pontos interessantes de um texto para discussão invocado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), o qual discorre sobre considerações importantes da integração entre favela e cidade.

O texto suscita pontos a considerar nesta fase do planejamento estratégico. Questiona o que se deseja alcançar com a integração favela-cidade, o que pode ser efetivamente alcançado e como pode ser atingido de maneira sustentável.

Abre-se um adendo para um comentário sobre o que vem a ser sustentável. Bueno esclarece que é um adjetivo derivado de “sustentar”, cujas definições mais apropriadas e específicas para o contexto deste trabalho são: “[...]; impedir a ruína; dar ânimo; proteger; favorecer; [...]; confirmar; fortificar; [...]” (1989, p. 1090). A integração de maneira sustentável é um pilar estratégico para esta empreitada.

As dimensões da integração propostas no texto da SAE/PR estão sintetizadas no quadro abaixo (Quadro 1). São proposições que consideram muitos dos pontos levantados na análise da seção anterior, aplicando soluções referenciais.

Quadro 1 – Integração efetiva e sustentável



Fonte: BARROS et al, 2012.

A dimensão 1 opõe-se à violência, a falta de garantia dos direitos civis e a presença de atividades ilegais, que correspondem a hiatos das condições socioeconômicas entre favela e cidade. A pacificação envolve o desarmamento e o combate às atividades ilegais. Também se prevê a retomada

da capacidade interna das comunidades na mediação de conflitos, fortalecimento das lideranças e pleno acesso à justiça (BARROS *et al*, 2012).

A segunda dimensão visualiza a reestruturação na organização das comunidades, alterando a forma de participação. A organização é essencial para tornar a ação pública mais efetiva, na medida em que lideranças e associações podem identificar em melhores condições as necessidades e prioridades, promovendo ações coletivas, captando e alocando recursos e esforços. O Estado e os representantes da comunidade dividem a tarefa de fomentar o desenvolvimento, incluindo a criação de regras de convivência (BARROS *et al*, 2012).

A regularização fundiária e a delimitação de espaços públicos e privados, assim como a atenção a regulamentações sanitárias, de trânsito, de transporte público e de atividades econômicas são o escopo da dimensão 3. Isso visa eliminar ou reduzir os desníveis de urbanização e de legalidade, que caracterizam em relevo o hiato entre a favela e a cidade (BARROS *et al*, 2012). Strozemberg ironiza a informalidade e ilegalidade que permeiam as favelas ao caracterizar tal realidade por intermédio do título do seu artigo: “Alguém tem receio de ser multado na favela?” (2009, p. 67).

A dimensão 4 prevê a eliminação de qualquer restrição ao acesso de serviços públicos. A igualdade é condição imprescindível à integração. Neste sentido está a redução ou eliminação das diferenças às oportunidades e condições para adquirir habilidades, ou seja, educação. A integração não será possível sem o acesso de qualidade aos serviços de educação, saúde, assistência social, trabalho, documentação e transporte (BARROS *et al*, 2012).

A penúltima dimensão avança no delineado pela anterior ao asseverar que a integração se calca na igualdade concomitante ao combate à segregação. A integração econômica, por exemplo, só se efetiva quando o comércio e os serviços da comunidade puderem competir com aqueles ofertados no restante da cidade. O acesso aos serviços tem que ser universal, particularmente às instituições financeiras. A integração física, caracterizada pela eliminação de barreiras, construção de vias de acesso e inserção de transportes coletivos é uma vertente importante para permitir a circulação de pessoas dentro e para fora da comunidade. A circulação de não moradores fortalece a integração social entre a comunidade e o restante da cidade. E, assim, é favorecido um aspecto de pouca expressão mas de grande relevância: a integração simbólica. A

utilização da comunidade para os programas correntes da cidade promove a favela e incutem a ideia de que ela faz parte da urbe (BARROS *et al*, 2012).

Por último, a dimensão 6 é especialmente direcionada aos jovens. É precisamente um investimento para garantir um futuro diferente a partir do tempo presente. A prioridade é o acompanhamento e a orientação da juventude da favela, a começar pela oferta de programas de aconselhamento, tutoria e familiarização com modelos de sucesso. A intenção é ressignificar escola e trabalho formal-estável na escala de valores de adolescentes e jovens (BARROS *et al*, 2012).

Retomando os aspectos que estabelecem as diretrizes organizacionais, infere-se sobre a “visão de futuro”. É o que se aspira, é a expectativa da nova condição situacional da favela depois que houver uma ação para mudar o quadro atual. Este aspecto é perfeitamente contemplado pela chamada “cultura de paz”. Trata-se de “[...] um conjunto de valores, atitudes e comportamentos baseados na não-violência e no respeito pelos direitos fundamentais e liberdade de todas as pessoas” (UNESCO, 1995, p.15, tradução nossa). Esta noção complexa se contextualiza no arcabouço de estudos sobre a paz e abarca as dimensões propostas por Barros *et al*, além da sustentabilidade social. Assim sendo, a cultura de paz é a referência ou o cenário ideal para a visão de futuro que se estabelece neste trabalho.

O aspecto dos “valores” é o que regula as diretrizes organizacionais, as quais expressam a filosofia que norteia o empreendimento e que o diferencia (ALDAY, 2000). Podem-se declinar inúmeros valores que caracterizam esta filosofia. Nesse sentido, esta pesquisa destaca e se detém na análise de apenas um valor: a participação popular. De tão importante e fundamental para a consecução do objetivo na visão de futuro proposta, este valor pode ser caracterizado como um fator crítico de sucesso, que, se sustentado, mantido ou gerenciado, é condição para o sucesso do empreendimento.

A seguir, será estudado o estabelecimento de uma cultura de paz como visão de um futuro de integração social, espacial e simbólica das favelas nas cidades. Na sequência, analisa-se a importância da participação popular como valor essencial para o alcance do objetivo estratégico, ligando este valor às atividades do comitê gestor da integração comunitária.

3.1 Cultura de paz

O significado de “cultura de paz” pode ser concebido como algo simples. Uma definição de “cultura” poderia ser “sistema de atitudes e modos de agir, costumes e instruções de um povo” (BUENO, 1988, p. 387). A “cultura” é todo o modo de agir que a humanidade desenvolveu ao longo do tempo e que foi satisfatório ao seu desenvolvimento, além de que ela pode variar de um local para outro.

Já sobre a “paz”, tem-se uma definição de consenso entre pesquisadores: “tranquilidade pública, concórdia, [...], cessação de hostilidades, [...]” (BUENO, 1988, p. 838). De fato, a palavra parece dispensar maiores comentários para o seu entendimento, já que o seu sentido largamente entendido indica a ausência de conflitos. Tornando-se a juntar as duas palavras, pode-se definir “cultura de paz” como um conjunto de procedimentos que a humanidade adota com o intuito de viver com tranquilidade e evitando a violência.

No entanto, a simplicidade de tal abordagem precisa ser desenvolvida e relativizada quando a intenção é que a cultura de paz se aplique ao contexto social, a uma comunidade, por exemplo. As pessoas vivem sob diferentes influências, do clima, da geografia, da história, da cultura própria, de culturas exógenas, do ambiente natural e de infindáveis outros fatores. No âmbito de suas comunidades, engendram procedimentos próprios e singulares, às vezes sem precedentes no mundo. O conceito da cultura de paz precisa ser desenvolvido em alto grau para que possa abranger a diversidade de comunidades, definindo modos de agir que sejam aplicáveis e ao mesmo tempo universais.

Tais estudos objetivam compreender o fenômeno da paz. Surgiram como uma aspiração de livrar a humanidade da guerra e de suas mazelas decorrentes. Keegan (1996) defende que a guerra existe desde a antiguidade e que ela faz parte da cultura de alguns povos. A partir dos escritos de Clausewitz, a guerra foi sistematizada e adotada inicialmente pelas nações ocidentais como forma de projeção de poder sobre outras nações, respaldando econômica e politicamente seus governos. As consequências para a humanidade na era contemporânea são conhecidas: 1ª e 2ª guerras mundiais, bem como uma profusão de conflitos bélicos em todos os quadrantes do planeta com reflexos funestos para grande parte da população. O escritor mostra-se otimista quanto

ao futuro com relação ao enfraquecimento do expediente da guerra por acreditar que a humanidade obteve sucesso ao longo dos dois últimos séculos na alteração para melhor das circunstâncias materiais da vida e que “uma continuação dos esforços que derrotaram amplamente a doença, a escassez, a ignorância e as durezas do trabalho manual possa eliminar também a guerra” (KEEGAN, 1996, p. 97). Os Estudos para a Paz surgem justamente no campo das relações internacionais contrapondo-se à guerra.

A guerra é o uso da violência com fins práticos ou ideológicos. A violência é, pois, a raiz constituinte da guerra. Não existe guerra se não houver violência. Mas existe violência mesmo sem guerra. Pode-se inferir que onde há violência não há paz o que, por conseguinte, equivale a dizer que o contrário de paz é violência, sendo uma interpretação mais precisa do que contrário de paz ser a guerra. O avanço dos Estudos para a Paz passa obrigatoriamente pelo conhecimento sobre o que vem a ser a violência e como ela se manifesta.

A violência não é um mal em si. Está ligada aos instintos mais antigos do homem de luta pela sobrevivência, algo que é observado no reino animal. Neste meio, a violência traduz-se em agressão, estimulada a partir da identificação de ameaças. Não há condições para a ausência de ameaças. Decorre que o indivíduo violento na sociedade é a principal ameaça à norma de cooperação dentro de grupos. E o grupo violento é a causa principal de ruptura da sociedade (KEEGAN, 1996). Percebe-se que a violência pode ter razões diversas que dependem do ambiente social no qual ela surge.

Uma definição ampla e ao mesmo tempo específica foi proposta pelo estudioso da paz Johan Galtung. Ele afirma que a violência só existe quando há a ocorrência de um evento que é evitável, considerando que tal evento refira-se a algum dano à humanidade ou parte dela. Assim, por exemplo, morrer de tuberculose no século XVIII era algo praticamente inevitável. Mas morrer de tuberculose nos dias de hoje, com todos os recursos médicos disponíveis, representa violência, pois se trata de algo evitável (LOPES, 2013).

Galtung estruturou o fenômeno da violência sob três vertentes. A violência direta, a indireta ou estrutural e a violência cultural. A violência direta se caracteriza por ser a mais básica e notável no dia a dia, é óbvia e repentina. Refere-se a atos intencionais de agressão praticados entre pessoas, como, por exemplo, matar, lesionar ou qualquer outra ação física que cause o sofrimento em outrem, sem descartar a violência psicológica que pode ser tão ou mais danosa que a física.

Numa outra vertente, está a violência estrutural ou indireta. Decorre da estrutura social em si, entre humanos ou sociedades. Não é evidente que o seu cometimento é diretamente oriundo de uma pessoa ou grupo de pessoas. É uma violência indireta, presente nas estruturas sociais e injustiça social, manifestada por um poder desigual, sendo geralmente pouco visível. São exemplos desta modalidade de violência a repressão (como forma de limitação política) e a exploração (como forma de abuso econômico).

Por fim, a vertente mais perversa e sutil das modalidades de violência: a violência cultural. Ela é subjacente à direta e à estrutural, na medida em que as legitima. Constitui um sistema de normas e comportamentos que torna as outras violências recebidas e percebidas com naturalidade pela sociedade. A violência cultural anestesia o sentimento de humanidade e de igualdade, os quais esvaziariam as outras violências. Todas as vezes que o espaço público é utilizado para propagar preconceitos, deturpar imagens, incentivar a intolerância, nutre-se uma cultura que é violenta, a qual se afasta da realidade das pessoas que sofrem a violência direta ou estrutural. Estas se tornam normais e até justificadas (CRAVO, PUREZA, 2005; LOPES, 2013). Por exemplo, o colonialismo europeu subjugava os povos aborígenes ou importados nas terras que colonizava, transmitindo ao povo europeu um sentimento de superioridade perante os demais. Este sentimento disseminado para as elites (nem sempre europeias) validou a violência estrutural durante muitos anos, na instituição do escravagismo, na exploração indígena nas *haciendas* da América Espanhola e na proliferação de leis segregacionistas no sul estadunidense, além de tolerar e até recomendar, por analogia de superioridade, a violência direta de maridos sobre as esposas, consagrado pelo dito popular “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”, apenas citando alguns exemplos. De fato, ela se concretiza através dos nossos próprios discursos sociais que legitimam outros tipos de violência e as justificam.

Contraopondo-se a estas modalidades de violência, Galtung delineou o conceito de paz. Segundo o autor, a eliminação da violência direta resultaria num tipo de paz negativa, que num âmbito maior reflete a ausência de guerras. Já a paz positiva se contrapõe às violências estrutural e cultural, promovendo a integração da comunidade humana, justiça social e liberdade (CRAVO, PUREZA, 2005).

A paz no seu sentido mais amplo – paz directa + paz estrutural + paz cultural – corresponde, em última instância, à ambição de Galtung, uma vez que a ausência de guerra por si só pode encobrir injustiças mais profundas que, se não forem alvo de resposta,

poderá conter as sementes de potenciais conflitos violentos” (*idem*, p.9).

Basabe e Valencia (2007) atestam que há uma concordância de que a cultura de paz deve referir-se ao encontro das necessidades humanas e não a ausência de guerras. Tal cultura deve estar baseada em estruturas sociais marcadas pela democracia, pelas comunicações livres e pela igualdade de gêneros. O contrário dessa cultura de paz é a de guerra, marcada por uma sociedade de estrutura hierárquica, segregacionista e de dominação masculina. Citando De Rivera, os autores presumem que a cultura de paz repouse sobre oito diferentes bases², referências inerentes e particulares de qualquer cultura:

- a) educação para a resolução pacífica de conflitos;
- b) desenvolvimento sustentável;
- c) direitos humanos;
- d) igualdade de gêneros;
- e) democracia participativa;
- f) compreensão, tolerância e solidariedade;
- g) comunicação participativa e livre fluxo das informações; e
- h) paz e segurança internacionais.

Sobre o desenvolvimento sustentável supracitado, Pureza (2000) lembra que a sua significação vai além da consagrada ligação com o meio ambiente. Envolve profundas transformações nos domínios sociais, econômicos e políticos de modo que haja uma base de confiança e otimismo para indivíduos e grupos. Isto porque a cultura de paz envolve o desenvolvimento econômico e a justiça social. Salvaguarda-se o ambiente global, reforçado pelo desarmamento amplo. Reforça-se a ideia de democracia, diversidade, dignidade, direitos humanos e do estado de direito.

Pureza (2000) ainda destaca a importância do conflito para a cultura de paz. Considerando que o conflito é inerente às relações humanas, propõe-se que na cultura de paz ele seja abordado de forma criativa, promovendo a cooperação e a resolução pacífica de disputas. Em outras palavras, trata-se de uma transformação social por políticas não-violentas (CRAVO, PUREZA, 2005).

² Tais bases foram elencadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) para se tornarem eixos temáticos do Programa Mundial para Cultura de Paz publicado pela ONU em 1999 e ratificada por vários países. Representam diretrizes a serem implementadas de forma transversal em diversos segmentos e âmbitos sociais a fim de se desenvolver uma cultura alternativa à violência cultural operante.

Keegan (1996) lembra que é o espírito de cooperação e não o confronto que faz o mundo girar, lembrando que o apoio mútuo livrou a humanidade de catástrofes e aumentou a qualidade de vida da população mundial nas últimas décadas. Diz também que a maioria das pessoas tem o espírito do companheirismo, preferindo evitar discórdias e divergências. Esta seria nossa herança biológica e não a violência como estado natural do ser humano.

Boulding (2001) esclarece que a cultura de paz é uma cultura baseada no ouvir. Por isso, ela recomenda a criação de âmbitos de transformação de problemas, ou seja, espaços destinados à superação de divergências. Neles exercitar-se-ão habilidades que as pessoas devem desenvolver desde o jardim de infância: a negociação, a mediação e a transformação de conflitos. Ela recorda que a negociação requer tempo, pois do mesmo modo em que se espera que o indivíduo se posicione quanto a sua opinião, ele também deve ouvir a outra pessoa. Isso induz o desenvolvimento da habilidade no cuidado ao falar com as pessoas e no exercício da prática da colocar-se no lugar do outro. Aliás, Keegan (1996) destaca que a urbanidade é a melhor virtude e que a gentileza é um traço de caráter. A pensadora recomenda também que seja quebrado o paradigma de que a segurança vem do poder de uns sobre os outros (BOULDING, 2001).

Pureza (2000) também destaca ações a serem implementadas por uma cultura de paz. Ele recomenda que a noção arraigada à sociedade contemporânea que supervaloriza a territorialidade deva ser substituída pela noção do interesse comum, uma dimensão distinta do meio geográfico, mas que une em pensamento as pessoas que comungam de posicionamentos semelhantes. Também valoriza o multiculturalismo e a cosmopolitismo como forma de prestigiar todas as culturas e idiosincrasias. Assim, a paz revela-se uma categoria cultural que é alcançada pelo comportamento cotidiano dirigido a ações pacíficas e transformadoras.

Basabe e Valencia (2007) estudaram quais fatores ensejam que uma nação esteja mais próxima a cultivar uma cultura de paz. Eles indicaram quatro aspectos, a saber: desenvolvimento liberal, nível de violência, uso estatal de meios violentos e amparo. A nomenclatura destes itens origina-se de uma tradução livre, e transmite a ideia essencial dos seus conceitos, sendo que o último, amparo, merece uma explicação particular.

A palavra original é *nurturance* derivada de *nurture* que significa “cuidar e educar [...], incentivar o desenvolvimento [...] ajudar o desenvolvimento de alguém, amparar [...]” (COWIE, 1994, p. 846, tradução nossa). Os autores definiram em seu estudo que *nurturance* está relacionada à tolerância com refugiados, gastos com a educação e a igualdade de gêneros. O desenvolvimento deste conceito infere o quanto uma sociedade cria um ambiente favorável ao suporte daqueles grupos tradicionalmente marginalizados ou sem prioridade. Então, chega-se a resolução que “amparo” reflete melhor esta ideia de ambiente de proteção a estes grupos, considerando que não foi encontrada uma palavra ou expressão mais adequada.

A conclusão dos estudos de Basabe e Valencia foi a de que as sociedades com maior desenvolvimento social e mais modernas têm maior propensão a assimilar a cultura de paz, pois apresentam maior segurança ao ser humano, são mais igualitárias e cultuam valores pós-modernos. Destaca que para encorajar a completa cultura de paz não basta que a população goze de autonomia e esteja sob uma estrutura de poder não hierarquizada. Deverá haver também harmonia, igualdade econômica, segurança humana entre as nações e um ambiente emocional favorável a tais iniciativas.

Almejar que a favela seja um ambiente onde se cultiva a paz é desejável e necessário. Como visto, não se pode dizer que todas as favelas são violentas ou que seus moradores o são. Mesmo tal rotulagem implica ferir os princípios de paz, pois se estaria contribuindo com uma percepção imprecisa e segregacionista que a sociedade carrega de que a favela é um lugar de violência. Há violência na favela como há fora. As pessoas convivem com as expressões de violência com uma quase natural indiferença tanto dentro como fora das favelas.

Contudo, Pureza (2000) cita a UNESCO para confirmar que é nas mentes das pessoas que se constroem as defesas da paz. Portanto, a cultura se legitima como força poderosa e com maior probabilidade de prevalecer que a lógica política ou militar (KEEGAN, 1996). Se há um ambiente que naturaliza a convivência com a violência, esse ambiente pode ser transmudado para um que naturalize a convivência com a paz (LOPES, 2013). Já que a favela carrega a pecha de violência, ela seria o melhor ponto de partida para a aplicação de uma cultura de paz necessária a toda a cidade.

Isto porque não se pode desvincular a favela da cidade. Já foi visto que a favela é mais uma solução à problemática urbana do que uma pária. Os esforços para instituir uma cultura de paz podem e devem ser iniciados na

comunidade da favela. Mas deve haver a compreensão de que tal comunidade está visceralmente ligada à vida econômica, política e social do restante da cidade. E que é do restante da cidade a origem de grande parte da violência cultural que estabelece silenciosamente os fundamentos para as violências estrutural e direta. Portanto, a favela é um ponto de partida porque é necessário começar por algum lugar. Fatalmente a instituição da cultura de paz irá se espalhar pelo restante da cidade, a começar pelos meios que mediam a relação favela-cidade: a imprensa e os órgãos de serviço público.

O caminho para a obtenção de um ambiente caracterizado pela cultura de paz é processual, normalmente demorado. Não busca resultados concretos, mas fixa-se no processo de constituição e tomada de consciência e autonomia participativa. Há um paralelo para demonstrar tal delonga. Cobra (2007) sugere mudanças em hábitos cotidianos de alimentação, pensamento e atividade física como maneira de promover uma melhor qualidade de vida individual. Tais mudanças incidem sobre atitudes que, em geral, as pessoas nutrem desde que nasceram. Ora, como o autor diz, costumes praticados por vários anos provavelmente levarão vários anos para serem substituídos. De forma similar ocorrerá com a cultura de paz. O ambiente da cultura violenta será paulatinamente transformado num ambiente de cultura de paz, num processo que consumirá vários anos, sendo lícito supor o tempo de uma geração, talvez 25 anos, para que os efeitos sejam profundos. Daí a importância que alguns pesquisadores dedicam ao investimento em jovens (BOULDING, 2001; VALLADARES, 2005), considerando que as gerações mais velhas têm uma cultura mais arraigada e cristalizada, mais difícil e demorada de mudar. Um movimento que desloque a sociedade de um eixo de violência para um eixo de paz provavelmente será lento, mas a paz só poderá ser ratificada por meio da consolidação de um comportamento cotidiano em direção a ela (PUREZA, 2000).

Resta considerar quem estará no centro do processo de instituição de uma cultura de paz. Sem dúvida, são as comunidades das favelas. Não obstante, o objetivo principal é a integração da favela na cidade e, por isso, muitos outros públicos também participarão deste processo. Por conseguinte, este processo depende de identificar e desenvolver capacidades que direcionem as comunidades para a cultura de paz (BOULDING, 2001). Cabe destacar o papel do comitê gestor da integração comunitária, o qual fomentará e envidará esforços para que a cultura de paz prospere.

Em resumo, verifica-se que a cultura de paz pretende evitar a violência, atribuindo significativo valor aos direitos humanos e à universalidade de desenvolvimento econômico, político e social. Também nota-se que a paz se defronta com as violências direta, estrutural e cultural e que a paz plena só pode ser alcançada se qualquer tipo de sofrimento humano for evitado efetivamente. A promoção da paz necessita de espaços destinados à conversação entre beligerantes, bem como posturas e competências interculturais e cosmopolitas. As favelas podem ser o ponto inicial para a instituição da cultura de paz, a qual deverá se espalhar por outros bairros, imprensa e órgãos públicos.

É importante colocar em evidência a ressalva que Cravo e Pureza (2005) fazem com relação aos esforços universais para a paz. Relatam que a comunidade internacional adotou nos últimos séculos uma postura de resolução de conflitos por meio da guerra. No entanto, críticas a este modelo surgiram, principalmente no último quartel do século XX. A alternativa apresentada originou-se dos Estudos para a Paz, sinteticamente apresentado neste trabalho. Ocorre que os Estudos para a Paz foram instrumentalizados de tal forma que “ofereceram modelos hegemônicos e as instituições dominantes impõem-nos” (CRAVO; PUREZA, 2005, p. 13, escrito na grafia original), chancelados pela abordagem estatocêntrica, de cima para baixo, adotada pelas Nações Unidas.

Na realidade, o problema reside no fato da negligência a “uma democracia mais participativa e de uma paz mais inclusiva e, necessariamente, mais sustentável” (CRAVO; PUREZA, 2005, p. 13), correndo o risco de os esforços coordenados pela paz passarem a ser instâncias de legitimação e sofisticação do sistema de poder hegemônico. Uma paz sustentável, dizem os autores, exige “um distanciamento inequívoco das receitas institucionais, das relações de poder e dos códigos de relacionamento social que o neo-liberalismo transporta consigo” (*idem*, p. 15). O ideal, ou pelo menos, o quadro desejável para que a retórica da paz se concretize procura satisfazer as necessidades e corresponder às aspirações locais mais genuínas. Sem dúvida, nesse sentido, o caminho para que os atores locais tenham papel central é a promoção da participação.

3.2 Participação popular

A participação da população nos esforços para a integração da favela à cidade é essencial. Na linguagem típica dos planejamentos estratégicos, diz-se que a participação popular é um fator crítico de sucesso. Ou seja, se a

participação for sustentada, mantida ou gerenciada terá impacto significativo sobre o sucesso do projeto de integração social, espacial e simbólica da favela na cidade.

De fato, a participação tem um valor sensível ao processo. Ela é o que se aproxima mais da Democracia Participativa sugerida por Bobbio (1992), aquela que seria o formato mais adequado para a relação sociedade-governo. Como valor significativo, preenche o quadro de valores que balizam as referências estratégicas para este trabalho. É um valor que, sugere-se, balize as ações e pensamentos do escalão de governo (aqui representado por uma prefeitura) e do comitê gestor da integração comunitária.

Os valores organizacionais representam os princípios que devem nortear as ações e a conduta da organização. Assim, se consubstanciam em um conjunto de crenças e princípios que orienta as atividades da organização. Quando claramente estabelecidos, ajudam a organização a reagir rápida e decisivamente nas situações inesperadas que se apresentem.

Os valores são os pilares que sustentam a [organização] e as ações de seus integrantes, orientando o comportamento e permeando as atividades e relações que ocorrem no interior da organização. Devem ser do conhecimento de toda a [organização]. (SILVA; SOUZA FILHO, 2012)

Portanto, a participação popular tem que ser cotidiana para a comunidade e aceita como necessária pelo governo.

O estudo sobre a participação apresentado a seguir se baseia no livro de Pedro Demo "Participação é conquista: noções de política social participativa", editado em 1986. A proposta do autor constitui-se numa importante contribuição para a discussão a respeito do tema, trazendo uma análise teórica e uma proposta prática. O trabalho está ordenado em dois capítulos, sendo que no primeiro há uma discussão sobre o lugar da participação na política social e sua paridade com a face sócio-econômica e, no segundo, traços teóricos e práticos da participação. O primeiro capítulo está dividido em quatro partes. A segunda parte, que repete o título do livro, delinea o conceito de participação. A terceira, discorre sobre os canais de participação. A quarta, trata dos objetivos de participação. O presente estudo está ancorado na segunda, terceira e quarta parte do primeiro capítulo do livro.

A participação popular é um processo no qual a população, de alguma forma, contribui para os seus resultados. Participação significa tomar parte em algo (BUENO, 1988,). Tomar parte transmite a ideia de ser constituinte. Então, participar é ser constituinte de um processo.

O processo a que se faz referência prende-se a todas as atividades que atingem a sociedade. Isto porque a filosofia que está por trás da participação é que a sociedade deve ser a responsável pelo seu destino. De fato, observa-se uma tendência histórica na qual pequenos grupos dominam a sociedade para tirar proveito do potencial coletivo em benefício próprio e não do todo. Mas não é o domínio de poucos – aristocracia – o que se pretende no Brasil. É sim a instituição de um Estado Democrático (BRASIL, 1988), pois “o fenômeno básico da democracia é o controle do poder” (DEMO, 1986, p. 73). Entende-se, portanto, que na democracia o poder emana do povo, sendo este o sistema de governo que mais se aproxima do ideal de participação. O processo de participação implica, portanto, em um sistema de governo democrático.

É importante notar que o governo do país, estado, município ou distrito é delegado pela sociedade. Representantes da sociedade recebem a incumbência de administrar o Estado. E aqui está mais um ponto no qual a participação popular é fundamental. A tendência de todo Estado é proteger os interesses daqueles que dominam, “regra fundamental de qualquer estrutura de poder” (DEMO, 1986, p. 29). Se a participação popular no Estado se encerrar no escrutínio, os representantes da sociedade tenderão a privilegiar os seus interesses e daqueles que lhe são importantes para sustentar o governo. Para apaziguar eventuais ânimos exaltados, o Estado concede benefícios, dádivas, fazendo a maioria da população crer que está recebendo favores, pois não vê que os mandantes são delegados seus. E ainda vai além: incide no vício fundamental do assistencialismo, criando nos pobres um elo de dependência para com o seu doador. Tudo faz parte de uma estratégia para sustentar o domínio, mantendo a sociedade num parasitismo conveniente e num conformismo histórico com a quebra das regras de “governo para o povo”. Assim sendo, apenas a participação popular tem a legitimidade e capacidade de controlar o poder do Estado, pois “O Estado serve à sociedade, não por vocação, mas por pressão, de baixo para cima” (*idem*, p. 32).

A participação é outra forma de poder. É um poder que chama o Estado às suas responsabilidades para com a sociedade, contrapondo-se à lógica estatal de desmobilização das resistências populares. As políticas sociais, por mais altruístas que sejam, são geralmente formatadas em gabinetes, descoladas das reais necessidades e sabedoria popular, fabricando instrumentos de controle da sociedade. O Estado, aliás, foge de ser avaliado, preferindo declarar-se comprometido com o povo, apelando para que o povo acredite no Estado. Este

perfil não se refere a qualquer pessoa que esteja ocupando o cargo: é algo inerente ao poder, querer perpetuar-se. A participação da sociedade no direcionamento das ações estatais confere um poder que se contrapõe à liberdade do Estado, trazendo-o ao seu dever de servir.

Uma instrumentalização desse poder popular se dá pela organização da sociedade civil. Destaca-se que é sociedade civil aquilo que não é Estado, mas que não há dicotomia entre os dois, pois são naturalmente complementares. A sociedade se organiza para cobrar do Estado que algumas de suas funções não estão sendo adequadas e como contraposição à tendência discriminatória do Estado. Esta organização é a “capacidade histórica de a sociedade assumir formas *conscientes e políticas* de organização” (DEMO, 1986, p. 27). Partindo da premissa que essa organização se dá em torno de interesses comuns de membros da sociedade, este grupo assume a gestão de tais interesses. A deliberada não participação de organizações da sociedade civil significa uma visão ingênua do processo social. Por mais que o indivíduo isolado seja politicamente atuante, não existe relevância social como estratégia de transformação. Os processos participativos estão justamente na capacidade de organização da sociedade civil. “Uma sociedade civil não organizada, ou mais propriamente organizada para a submissão, não tem condições de defender seus interesses frente aos interesses dominantes do Estado” (*idem*, p. 32). São exemplos deste instrumento de participação os sindicatos e os partidos políticos. A sociedade civil organizada é, pois, um modelo para o exercício da participação popular.

O grande desafio é motivar a organização comunitária, no caso particular deste trabalho, nas favelas. Em tese, é um ambiente favorável a esta organização, pois é um território onde há uma aglutinação de interesses comuns, quais sejam o do desenvolvimento social e econômico. Obstaculiza a articulação comunitária a presença de uma forte descaracterização cultural que desfalece as identidades coletivas, baluartes de integração local. “A tendência atual é de homogeneização impiedosa por parte dos modernos meios de comunicação, da indústria cultural, dos processos migratórios, e assim por diante” (DEMO, 1986, p. 59). Este será sempre um expediente para reduzir nos dominados a capacidade de se organizar. Adiciona-se a constatação que muitas comunidades não passam de conglomerados humanos, com uma realidade marcada pela repressão da pobreza socioeconômica e política. O intuito é construir um futuro promissor à revelia ou, de preferência, com o Estado. O fulcro é passar de objeto

de manipulação para sujeito do seu próprio destino. “Onde a sociedade não tem condições de se impor de forma organizada, não se geram controles efetivos do poder” (*idem*, p. 40). A meta é mudar a postura de recebimento de favores para a de reivindicação de direitos e soluções próprias para os problemas.

Nesse sentido, o comitê gestor da integração comunitária proposto neste trabalho pode contribuir para o estabelecimento da organização comunitária. Parte-se da premissa que é um órgão do Estado incumbido de facilitar a integração da favela à cidade. Se é um órgão do Estado, seus componentes devem assumir que o Estado tem a tendência à dominação. Isto deve ser claro tanto para os agentes como para a população. Enquanto esta concorre, por intermédio da participação, no controle da tendência dominante do Estado, aqueles agem como motivadores da participação, mobilizadores das pessoas, assessores da organização. Os agentes do comitê gestor da integração comunitária trabalham nos bastidores com o único fito de incentivar a participação da população para que prefiram o desenvolvimento próprio ao desenvolvimento imposto de fora. A dificuldade psicológica do agente está em não manipular a comunidade, sob o risco de ela se acomodar com a facilidade de alguém pensar e lutar por ela, retornando à tendência de acomodação e passividade. A meta é mudar a postura de recebimento de favores para aquela de reivindicação de direitos e de soluções próprias dos problemas. Destaca-se que é essencial que os processos participativos sejam atraentes, evitando reuniões repetitivas, cansativas, decepcionantes e pouco produtivas. Assim, a comunidade organizada poderá trabalhar pela defesa de seus interesses legítimos.

O agente deve imiscuir-se na favela. Demo (1986) lembra que não é necessário negar a sua identidade original, mas deve identificar-se ideologicamente com a comunidade. Deve procurar entender, respeitar e falar a “mesma língua”. “A identificação que se espera é de estilo político-cultural, ideológica, não de condições objetivas de vida” (*idem*, p. 60). Não é necessário morar debaixo do viaduto ou comer do lixo. Ainda assim, o agente não deve camuflar que está praticando uma intervenção, deixando claro que seu lugar é de assessoramento a fim de que a população seja o sujeito principal das políticas e que não confie em nenhum tutor. Portanto, é desejável a identificação do agente com a comunidade, não a sua aculturação.

Demo (1986) recomenda a não supervalorização da cultura comunitária. *A priori*, o agente deve tomar o cuidado de nunca desprezar tal

cultura, sob a pena de produzir iniciativas imperialistas, as quais desconsideram que possa existir potencialidade e criatividade na favela. Por outro lado, nem todos os aspectos culturais são positivos.

Facilmente podemos transformar a preocupação cultural em cultivo do subdesenvolvimento, se a noção agarrar-se somente à ótica de preservação provinciana. Cultura deve estar ligada sempre às perspectivas de desenvolvimento, em sentido pleno, na dimensão sócio-econômica e política, para daí extrairmos os critérios de distinção entre o que preservar e o que mudar. (DEMO, 1986, p. 58)

O perigo está em superestimar o saber popular e a condição comunitária como se ela passasse a ser o princípio e fim da sociedade. Assim, deve haver um equilíbrio: nem considerar a cultura algo volátil, nem determinante.

Outro instrumento para alavancar o poder popular pela participação são os planejamentos participativos. Geralmente insuflados pelo poder governamental, têm três componentes básicos: a formação da consciência crítica e a coragem da autocrítica na comunidade, a formulação de uma estratégia concreta de enfrentamento dos problemas e a necessidade de auto-organização. Idealmente, permite que a comunidade opine sobre ações e controle investimentos. Porém, esconde alguns vícios. Como é da natureza do planejamento, há a tendência de ser imposto à população, pois planejar insinua a intervenção da realidade, manipulando-a a favor de interesses específicos. Se o governo conduzir soberano essa empreitada, envidará esforços para atender seus anseios, evitando a participação efetiva das bases como uma estratégia de desmobilização. Exatamente por isso é que a participação efetiva é necessária por entender que a tendência é a contrária. Pois, “Quem acredita na participação, estabelece uma luta com o poder” (DEMO, 1986, p. 20). Dessa forma, a oportunidade de participar do planejamento governamental deve ser agarrada e resguardada como outro modo de intervenção a favor da comunidade.

Cabe um destaque ao ato da negociação. Parte-se da premissa que é utópico imaginar a inexistência de conflitos de interesse na sociedade.

Negociação significa o tratamento de divergências sobre o pressuposto das oportunidades equalizadas. Ou seja, de igual para igual, pelo menos em tese. Nem se imagina que a negociação acabe com as divergências. O que se pretende é a acomodação delas em patamares que permitam a convivência e a realização relativa dos interesses específicos. (DEMO, 1986, p. 77)

A participação demanda uma grande atenção à negociação ao permitir que os interesses conflitivos sejam equacionados em acordância pelas

partes. É importante por evocar um compromisso mútuo, dentro do qual a participação passa a ser a metodologia fundamental. Além do mais, pressupõe-se que a cultura de paz corrobora para que a negociação seja uma vertente do entendimento recíproco e opção para evitar a violência. De qualquer forma, é importante ter em mente que melhorar de vida concretamente é tão importante quanto saber discutir politicamente.

Nesse contexto, o interessado na participação é, ou deve ser, a população. É uma ilusão achar que os avanços ou retrocessos sociais, econômicos e políticos são apenas uma casualidade histórica à mercê de governos. Em muitos casos, são produtos da omissão da população e do aproveitamento de um grupo que não transige seus privilégios nem o poder. O poder procura espaços de atuação, ou os ganha por repressão. Aliás, a falta de espaços de participação não devem ser obstáculos, mas ponto de partida. A participação reveste-se de um poder alternativo, capaz de enfrentar o poder antidemocrático, pois se não se pode fugir do poder, é lícito procurar controlá-lo. A participação demanda compromisso, envolvimento e presença. Não é fácil ser participativo. Exige que a comunidade mude sua postura, enfrente resistências e assuma seu espaço na sociedade. Por isso, a participação é uma conquista.

Em resumo, a participação é um processo no qual a população se organiza para reivindicar poder de influir no seu destino num ambiente democrático. Grupos privilegiados e o governo obedecem a uma tendência histórica de negar tal participação. O comitê gestor da integração comunitária, por intermédio dos seus agentes, surge para mobilizar a participação comunitária na busca e conquistas do seu desenvolvimento econômico e social. O agente deve envolver-se no ambiente da favela, contribuindo para equilibrar as características culturais em direção ao desenvolvimento, incentivando o uso da negociação.

3.3 Recapitulação

A cultura de paz e a participação popular são elementos essenciais para que haja uma integração da favela na cidade. Com a cultura de paz, aspira-se uma sociedade desprovida de preconceitos, tratando todos os seus componentes com igualdade, universalizando as melhores condições econômicas, sociais e políticas. A participação mostra caminhos no qual a

sociedade poderá assumir o efetivo controle democrático do poder a fim de atender seus interesses e necessidades que, de outra forma, seriam negadas.

Em síntese, a cultura de paz e a participação se completam ou, até, se sobrepõem. Ambas induzem uma cumplicidade da população como condição para o desenvolvimento social. Da mesma forma, incentivam o florescimento de uma cultura que privilegie os interesses do povo, utilizando-se de instrumentos que guiem para desfechos criativos e satisfatórios para os conflitos. Ao comitê gestor da integração comunitária caberá alimentar esta cultura com a única preocupação de não ser o protagonista desse desenvolvimento, mas o seu silencioso assessor nos bastidores.

Para concluir, reforça-se que tanto a instituição da cultura de paz como a da participação são processos lentos. A mudança de comportamento ou de costumes enfrenta grandes resistências. Cedem, a longo termo, ao ambiente favorável, à educação e ao respeito às regras mais caras do jogo democrático e do estado de direito. Demo (1986) defende que mudanças dessa natureza podem levar gerações para se estabelecer e consolidar. Por isso, são muito mais um processo do que um projeto. Enquanto este tem uma previsão temporal de finalização, aquele pertence ao mundo do cotidiano, daquelas ações que são feitas todos os dias para que não se padeça pela inação, das coisas que serão para sempre. Embora presente e visível na sociedade atual, a violência não é via de regra na espécie humana. Segundo os colaboradores dos Estudos para a Paz, a violência é uma construção cultural, por isso, entende-se que ela é aprendida por intermédio das instituições e discursos sociais que doutrinam e naturalizam determinadas estruturas de violência. Portanto, se ela é aprendida, também pode ser desaprendida. Assim como o poder, que sempre pretende exacerbar as desigualdades e manter privilégios, sabe-se que a história é testemunha de que é possível enfrentar as forças hegemônicas a partir da sociedade organizada.

4 A ESTRATÉGIA DE RELACIONAMENTO COMUNITÁRIO E INTEGRAÇÃO DA FAVELA NA CIDADE

Esta seção prossegue nos estudos da administração estratégica (ALDAY, 2000) de uma cidade hipotética, proposta apenas neste trabalho, a qual guarda uma verossimilhança com as urbes reais. A primeira etapa dos planejamentos dessa administração foi realizada com a análise do ambiente, que neste caso refere-se ao ambiente das favelas. A segunda configura-se com o estabelecimento de diretrizes organizacionais, esta contendo quatro indicadores de direção: a missão, os objetivos, a visão de futuro e os valores. Para este trabalho, estabeleceu-se a missão com base no preâmbulo da Constituição Federal, e o seguinte objetivo (quando poderiam haver outros): integração social, espacial e simbólica das favelas nas cidades. A visão de futuro proposta, estudada na seção anterior, refere-se à cultura de paz. Quanto aos valores, dentre os diversos possíveis, elegeu-se para análise a participação popular. A terceira etapa, alvo desta seção, versa sobre a formulação de uma estratégia organizacional para atingir o objetivo acima. Não há a pretensão de traçar uma estratégia absoluta e infalível. Numa situação real, esta deve se adaptar às especificidades do momento e do lugar, sendo o apresentado a seguir um desfile de aspectos importantes para o estabelecimento desta estratégia. Assim sendo, o propósito desta seção é delinear os parâmetros de uma estratégia focada no relacionamento entre a favela e a cidade. Para encetar este relacionamento, são utilizados os conhecimentos e ferramentas das Relações Públicas (RRPP) comunitárias.

É prudente reforçar a ideia de que a cultura de paz é uma condição esperada e possível num tempo futuro. Este é o conceito de visão de futuro (SILVA; SOUZA FILHO, 2012), concretizada neste trabalho pela cultura de paz, como exposto acima. Sabe-se que a violência cultural, subliminarmente, sustenta, endossa e até prestigia as violências direta e estrutural. O combate à violência cultural enfraquece o fenômeno geral da violência, que se espalha nos campos econômico, social e político. Tal combate se dá com o florescimento de um ambiente que privilegie o ser humano, a saciedade de suas necessidades e o seu tratamento igualitário, como é o propósito da cultura de paz. Admitindo-se que a cultura é, antes de tudo, um conjunto de atitudes, pensamentos e procedimentos comuns a uma comunidade ou sociedade, pode-se inferir que o ato de comunicar, em seu sentido amplo “tornar comum” (FERREIRA, 2008, p.

251), permeia integralmente o processo cultural, confundindo-se com ele, na proporção que as evidências culturais são comuns aos membros da comunidade/sociedade. Portanto, a comunicação é o cerne para o sucesso da institucionalização de uma cultura de paz.

Conforme explica Lesly (2002, p. 46), “[..] a essência de relações públicas está na definição ampla do termo ‘comunicações’ ”. Um profissional de RRPP pode administrar, assessorar, planejar, executar uma variada gama de ações que relacionem os seres humanos, desde que estejam em uma fundamentação estratégica, tática e operacional atrelada aos princípios teóricos/práticos da comunicação (SIMÕES, 1995). Neste sentido, “a comunicação é observada como resultado das ações das pessoas” (idem, p. 148), imbricando as RRPP no complexo universo cultural. Por isso, as RRPP estão vocacionadas a agir no ambiente da cultura humana e, por inferência, a contribuir para o estabelecimento de uma cultura de paz. Ademais, Grunig (2011) afirma que RRPP excelentes, ou o modelo ideal de RRPP, pressupõe um sistema ético, no qual estão previstos o diálogo, a simetria e bidirecionalidade na interação organização – públicos; portanto, sua dinâmica se pauta de fato no estabelecimento de ações que atendam a interesses simétricos. No caso, a cultura de paz representaria o modelo ideal de cultura onde estes interesses se equilibram.

Trazendo a atividade de RRPP para o contexto deste trabalho, verifica-se a sua identificação com os autênticos objetivos de comunidades, em especial aquelas marginalizadas ou subalternizadas, como as favelas. Pode ombrear com os setores organizados das classes subalternas, pois ambos têm objetivos similares:

- a) A satisfação das necessidades imediatas ao nível do acesso à riqueza da sociedade, seja a melhoria nas condições de moradia, a instalação do posto médico, a melhoria salarial etc.
- b) A conquista da cidadania: participação política efetiva e na riqueza da sociedade.
- c) A constituição de identidade cultural ou hegemonia no conjunto da sociedade (PERUZZO, 1989, p. 111)

Os conhecimentos acumulados pelos pesquisadores das RRPP como um campo do saber repousam em três campos estratégicos da comunicação. É o que se depreende da leitura do currículo do curso de Comunicação Social na graduação em Relações Públicas da Universidade Estadual Paulista. A matéria Estratégias de Comunicação Empresarial trata das formas de comunicação que podem ser utilizadas pelas RRPP no âmbito de organizações do segundo setor. A intenção é semelhante das matérias Estratégias de Comunicação Pública e

Estratégia de Comunicação Comunitária, as quais se referem, respectivamente, aos primeiro e terceiro setores (UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA, 2015). Partindo desta perspectiva, este trabalho dedica-se a explorar uma estratégia para a integração da comunidade da favela na sociedade. Esta estratégia demanda o relacionamento da comunidade com outros atores sociais, relacionamento este que é o campo de atuação das RRPP comunitárias (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013).

As RRPP comunitárias são um dos setores mais recentes das RRPP. É uma área que se vê comprometida com os interesses populares. Pratica ações no sentido de estimular a participação ativa do cidadão. Com essas características gerais, as RRPP comunitárias tem três vertentes. A vertente do segundo setor – mercado, do primeiro setor – Estado e do terceiro setor – entidades da sociedade civil referem-se, respectivamente, a:

- a) comunicação de empresas com as ‘comunidades’ de seu entorno ou com associações e/ou outros grupos/organizações do chamado terceiro setor;
- b) comunicação de órgãos públicos com os mesmos segmentos sociais anteriormente referidos;
- c) comunicação das próprias associações comunitárias, das ONGs e dos movimentos populares entre si, com a sociedade e com os públicos com os quais se relacionam. (PERUZZO apud OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013)

Interessa nesta divisão observar que as vertentes “a” e “b” repetem um modelo tradicional de RRPP, em que os relacionamentos estabelecidos têm objetivos próprios das organizações instituidoras. Ainda que haja o favorecimento de programas de responsabilidade social, com a participação da sociedade, voluntariado, parcerias sem fins lucrativos, enfim, ações que caracterizam esta área, o controle está nas mãos da organização. E é neste ponto que há a diferença essencial, que torna singular a letra “c” como de RRPP comunitária: a prevalência é o interesse coletivo do movimento popular (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). A vertente a que se refere este trabalho está ligada à modalidade de RRPP comunitárias expressa na letra “c”.

A comunicação das RRPP comunitárias tem diversas nomenclaturas que exprimem o mesmo sentido. São denominadas de comunicação popular, participativa, horizontal ou alternativa (PERUZZO *apud* OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). Peruzzo (1986) traz, ainda, outra terminologia: RRPP na contramão. Ela pretende reforçar a ideia, já dita anteriormente, que a comunicação nas RRPP comunitária não tem o fito mercadológico ou da administração governamental, mas o interesse popular.

Numa avaliação genérica, as RRPP tradicionais (aquelas não comunitárias) estão a serviço da classe dominante, enquanto as comunitárias pretendem transformar a realidade dos dominados. Não há o interesse em focalizar um embate entre dominados e dominantes. As RRPP a serviço das classes dominantes visam domesticar as classes dominadas com o intuito de provocar atitudes reflexas, adaptando-os e os acomodando, de forma que estes colaborem no atendimento dos interesses daqueles. Já as RRPP a serviço dos interesses populares têm outro foco, justamente a não acomodação dos dominados às investidas dominantes, mas a sua integração à realidade para modificá-la em seu favor (PERUZZO, 1986).

Seu objetivo geral passa a ser contribuir para a conquista das reivindicações concretas [...] e para a constituição de nova hegemonia na sociedade. [...] vai favorecer a conscientização, a ação coletiva, a organização, a autonomia e um conteúdo político novo (PERUZZO, 1989, p. 109).

Peruzzo aponta que as RRPP são uma opção política e metodológica. Fundamenta-se na democracia e na dialogicidade. Relaciona-se com uma concepção de mundo e de homem que:

a) Acredita no homem, na sua potencialidade de construir uma sociedade justa e livre. b) Que enxerga a desigualdade social, as contradições de classes e quer o bem estar, a plenitude dos direitos da cidadania assegurados para todos os seres humanos. c) Acredita nas possibilidades de mudança e na sociedade civil como gestora de mudanças e de nova hegemonia. d) Implica na interdisciplinaridade entre vários campos do conhecimento e da ação político-educativa. e) Que se realizem de modo orgânico ao interesse público e preferencialmente inseridas em experiências concretas e alicerçadas na metodologia de uma educação popular libertadora. f) Favoreça a ação coletiva, a autonomia, a partilha do poder de decisão, a corresponsabilidade (tanto pelas práticas participativas como pela implantação de políticas públicas em conformidade com as necessidades e interesses da comunidade) e, claro, respeitando a dinâmica própria, dos movimentos onde se inserem (PERUZZO, 1993, p. 128)

Destaca, ainda, que as RRPP comungam dos mesmos interesses e da mesma concepção de mundo da entidade ou movimento social a que se vincula, utilizando-se de técnicas de planejamento e valências comunicacionais.

[...] o eixo do que fazer das relações públicas é o relacionamento social, ou das relações das organizações e movimentos populares entre si, com os seus públicos e com a sociedade, em outros termos com a "opinião pública". Outro diferencial das Relações Públicas é o planejamento da comunicação numa visão de conjunto. Significa que trabalham para além da assessoria de imprensa e que suas atividades são planejadas criteriosamente com base em estudo (diagnóstico) dos públicos e executadas criteriosamente, bem como na avaliação contínua do processo com vistas a necessidades eventuais de mudanças e ajustes de modo a

agir adequadamente diante de situações imprevistas e crises (PERUZZO, 2009, p. 13)

Há tendências populares prejudiciais ao desenvolvimento da comunidade que precisam ser contornadas pelas RRPP comunitárias. Páginas antes, verificou-se que setores dominantes usam de favores e benesses para obter a confiança da sociedade, mais como uma maneira de conservar o poder e se legitimar (DEMO, 1986) do que um sincero sentimento altruísta. Em geral, a população aceita e prestigia esse tipo de assistência, contentando-se em não participar dos avanços econômicos e políticos, o que, na prática, expressa uma acomodação à ordem vigente (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). As RRPP comunitárias insinuam ações proativas e transformadoras, avessas à visão assistencialista que caracteriza a ação da classe dominante (KUNSCH, 2007). Há a exigência da participação de um cidadão ativo nas ações de transformação social (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). Portanto, a participação popular é uma conquista, como diz Demo (1986), pois desafia a ordem natural de acomodação popular e a subjugação das classes dominantes.

Em resumo, as RRPP comunitárias são aquelas que empregam seus esforços, técnicas e conhecimentos em ações coletivas de interesse público. Ela se difere da ação do Estado ou de uma empresa que faz ação social porque a sua inspiração nasce no seio da comunidade, sem as interferências de representantes legais, por exemplo, partidos políticos, nem das demandas empresariais. Elas estão fundamentalmente comprometidas com a transformação da sociedade e com a constituição da igualdade social (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013).

4.1 Relações públicas e relacionamento comunitário

Um dos propósitos das RRPP como uma atividade científica e mercadológica evidencia-se pelo estabelecimento do relacionamento entre uma organização e seus públicos (SIMÕES, 1995), segundo objetivos definidos.

[...] atividades de relações públicas [são] aquelas que se referem ao relacionamento de movimentos populares e organizações sociais sem finalidades lucrativas] com seus públicos e com o conjunto da sociedade (PERUZZO, 2009, p. 11)

Nos parâmetros deste trabalho, a organização é representada pela comunidade da favela. Pode-se considerar que os objetivos gerais dos moradores dessas comunidades, não descartando outros específicos, sejam os listados acima que

criam uma identificação com os princípios das RRPP. Falta delimitar quais seriam os públicos afetos considerando os objetivos alinhavados.

Os públicos de interesse da comunidade participam do seu processo de integração à sociedade. Os públicos são grupos de pessoas que estão direta ou indiretamente ligadas à comunidade (PERUZZO, 1986).

Público é um segmento identificado pela proximidade de competências e de interesses entre seus participantes ou componentes e que manifesta comportamento coletivo e consciência dos seus atos, com o qual a entidade se relaciona mais diretamente em razão de suas próprias necessidades ou interesses específicos (PERUZZO, 2009, p. 11)

Antes que sejam expostos os públicos de interesse, convém ressaltar que esta análise deve ser específica para cada situação particular. Ou seja, o apresentado aqui tem contornos genéricos, não prescinde de um estudo apurado quando a comunidade decidir incrementar suas RRPP. No entanto, é válido afiançar que os públicos a seguir sejam, certamente, aceitos em qualquer análise específica, conforme as explicações que se seguem.

O Estado é, sem dúvida, um público importante. Não apenas porque, teoricamente, ele é a instituição da representação da sociedade, dotado e legitimado de todos os meios para realizar o bem comum. Na prática, como dito neste trabalho, o Estado permeia a atuação de grupos que visam à manutenção do poder, sendo uma ilusão um governo autenticamente democrático, mormente se não houver atuação popular nesse sentido. Ao Estado cabem áreas importantes da vida, como a segurança, a educação, a saúde. Mesmo que sejam áreas passíveis de concessão para a exploração mercadológica, ainda assim o Estado tem o poder de legislar, de julgar, de investigar. Ademais, concessões não eximem o Estado de conceder a todos os cidadãos os direitos essenciais, que devem atingir a todos, traduzindo-se em cidadania ampla e irrestrita. A abrangência do público Estado é imensa, havendo subdivisões nesse grupo. Tem-se, assim, a polícia, a câmara de vereadores, autarquia de fornecimento de água e coleta de esgoto, o ministério público, as secretarias municipais, órgãos fiscalizadores, e uma infindável quantidade de segmentos do poder estatal.

A imprensa é o público que faz a publicidade da comunidade. E isto pode ser bom ou não, dependendo do que é divulgado. Em páginas anteriores, pode-se ver que a imprensa retratava uma determinada comunidade de uma forma subjacente, sem valorizar a sua presença na cidade. Admitindo-se não haver uma intencionalidade maldosa nesse exemplo, a violência cultural se perpetua, uma vez que persiste no espaço público uma visão distorcida,

frequentemente denegridora das favelas. Isto porque os meios de comunicação são pontes da favela com a cidade, fontes de informação e tradução de uma realidade que não é acessível à grande massa (VALLADARES, 2005). Portanto, se essa característica for utilizada de forma favorável à comunidade da favela, o caminho para a cultura de paz será facilitado.

O mercado é outro público essencial. Não é possível desassociar o desenvolvimento da comunidade da dimensão econômica. Aliás, o desenvolvimento econômico é um dos pilares da cultura de paz. Ter acesso ao mercado de trabalho bem como ao de consumo em condições igualitárias, sendo morador da favela ou não, é fator de equilíbrio social. E isto se aplica também ao gênero, etnia ou idade. Há de se considerar que a favela tem grande potencial de consumo, como visto na seção 2. Por isso, o mercado é um público prioritário que possibilita aos moradores a autossustentação e a participação na dinâmica da cidade.

Devem-se considerar, também, outras comunidades que vivem a mesma sina, bem como os bairros vizinhos à favela. Existem diversas favelas nas cidades, com tamanhos variados, normalmente em áreas menos privilegiadas. O que as une são os interesses convergentes de serem assistidas adequadamente. A união destes entes pode ampliar um discurso na esfera pública, visando à inclusão e a visibilidade para a situação de abandono e segregação que se observa. Também não se pode prescindir do relacionamento com as vizinhanças. Bairros contíguos costumam dividir espaços físicos, vias de circulação, trabalhadores e, muitas vezes, arenas de lazer.

Um outro público tão importante quanto os outros, senão mais, é o da própria comunidade. Sem o acumplicimento dessa categoria todos os esforços serão em vão. A sua participação no processo de integração é valorizada para afastar o fantasma do assistencialismo e da apatia, permitindo que a comunidade seja responsável pela sua autonomia. Mas é temerário considerar que todos da comunidade estão com as mesmas convicções, anseiam o mesmo destino e nutrem semelhantes expectativas. Esta espécie de público interno deve estar sempre envolvida nas atividades que legitimam o esforço de integração, não se podendo relevar sua consideração.

4.2 O processo de integração da favela na dinâmica da cidade

Vale lembrar que uma das propostas desse trabalho é que a hipotética prefeitura designe um comitê gestor da integração comunitária para alcançar o objetivo de integração da favela na cidade. Este nome, comitê gestor da integração comunitária, evoca a necessidade de congregar esforços para a integração da favela, desde que seus componentes atuem de forma coordenada. O papel dessa organização é facilitar que a comunidade da favela alcance a integração, mas com um aspecto interessante: é a comunidade que alcançará a integração, cabendo ao comitê gestor uma atuação de suporte, de bastidores. A estratégia na qual essa equipe agirá está ancorada nas RRPP comunitárias.

Um grande peso em responsabilidade recai sobre os ombros dos integrantes do comitê gestor da integração comunitária. Esta equipe envidará esforços para que a comunidade projete-se em busca do objetivo de integração, que pode não ser, nominalmente, o mesmo que a comunidade verbaliza, mas a essência é a mesma em longo prazo. Cada agente dessa equipe deve ser um conscientizador, um articulador, um incentivador (PERUZZO, 1986; KUNSCH *apud* OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013), para que a comunidade estreite seus relacionamentos com os públicos de interesse. Neste sentido é a estratégia proposta. Diferente do trabalho no governo ou numa empresa, na qual os encargos de relacionamento com os públicos são de profissionais específicos, a meta nesta modalidade de relação comunitária é que a comunidade seja autônoma, organizada e participativa quando tratar dos assuntos do seu interesse. Demo (1986) é enfático ao relacionar a marginalização institucionalizada de certas camadas sociais com a falta de participação no processo político. O acumplicimento da comunidade reverte-se em incremento de capital social e, por conseguinte, desenvolvimento sociopolítico, que, dito de outro modo, é a mobilização da comunidade para que cada um exerça a sua cidadania.

A equipe do comitê gestor da integração comunitária deverá “vestir a camisa” da comunidade. Isto significa conhecer a realidade da comunidade a fundo, “mergulhar” nas suas mazelas e potencialidades, ajustar-se aos seus interesses e às suas necessidades, engajar-se com ela, estabelecendo um processo constante de empatia (KUNSCH, 2007). A legitimação do comitê gestor da integração comunitária perante a comunidade inicia-se com a capacidade de seus membros de ouvir, aliada à capacidade de ter cuidado com o que falar

(BOULDING, 2001), pois seria um erro crasso impor uma visão da realidade como sendo única e verdadeira (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013). Oliveira e Silvestrin chamam atenção à convivência com as regras da interação social, “[...] em especial, as regras da polidez em virtude das funções reguladoras que os comportamentos polidos têm nas ‘negociações’ entre as identidades individuais” (2013, p. 50).

É interessante que o comitê gestor da integração comunitária esteja configurado com pessoas de diferentes setores da sociedade. Isto visa a pluralizar a visão do problema. Para Kunsch (2007) o ideal é que os membros deste comitê gestor fossem orgânicos da comunidade, ou seja, surgidos no seu seio. Já Oliveira e Silvestrin (2013) não consideram isto imperativo. Também argumentam que há benefícios aos propósitos do comitê gestor se seus integrantes forem profissionais de RRPP. Também é este o pensamento de Peruzzo (1986, 1993) que diz que tal formação facilita a captação e utilização de técnicas de RRPP. Mas ela faz a ressalva que o membro não precisa nem ser formado, mas deve estar engajado com a comunidade e alinhado com os princípios das RRPP comunitárias. Quanto à visão abrangente advinda da pluralidade de membros do comitê gestor da integração comunitária, Grunig (2011), que estudou os fatores determinantes da excelência de departamentos de relações públicas de empresas, chegou a conclusão que a diversidade está incorporada em todos os papéis de RRPP, que departamentos excelentes congregam profissionais de origem racial, étnica e cultural diversas e que isto é um valor para a organização e para a sociedade.

A questão que se coloca é sobre a real necessidade de um comitê gestor da integração comunitária, já que o papel fundamental é o da comunidade. De acordo com Demo (1986), uma comunidade que não se organiza para ter participação ativa no ambiente mais amplo da sociedade sente os efeitos de ser preterida nos investimentos gerados em todos os campos do poder. Não é conscientemente que a favela se coloca nessa situação. Além de fatores históricos, a sua falta de articulação, organização e participação popular sugerem este posicionamento. Ao comitê gestor da integração comunitária repousa a tarefa de despertar a autoestima da comunidade, prevenindo-os de interesses escusos que por vezes permeiam certas associações de moradores e ONGs que trabalham em favelas, as quais preferem manter uma situação de marginalidade da comunidade, o que lhes rende a própria existência (VALLADARES, 2005; DAVIS, 2006), conforme visto em páginas anteriores. O que

importa ao comitê gestor da integração comunitária é que o interesse coletivo prevaleça (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013).

Peruzzo (2009) justifica que os programas e atividades de RRPP comunitárias executadas no âmbito popular adequam-se a intenção de integração da favela à cidade por ter objetivos moldados para este fim, como nenhum outro campo do saber. Entre outras possibilidades, a comunicação das RRPP comunitárias pode:

- a) mobilizar os segmentos beneficiários da ação; b) efetivar as mudanças pretendidas; c) tornar as organizações conhecidas e respeitadas pela integridade de suas ações e propostas; d) angariar apoios e recursos financeiros; e) tornar públicas as propostas fundantes da razão de ser da instituição e assim mudar a cultura e solidificar propostas transformadoras na sociedade. [...]
- f) instruir e motivar a ação de voluntários; g) dirimir conflitos internos e externos; h) prestar contas das atividades desenvolvidas e das conquistas obtidas, entre outros (PERUZZO, 2009, p. 11 e 12)

As RRPP comunitárias são ecléticas para se moldar às necessidades da população. Oliveira e Silvestrin consideram que o pensamento das classes populares está contaminado pela cultura dominante. Daí sua dificuldade em superar a situação de submissão. Neste contexto,

[...] as relações públicas comunitárias contribuem para a transformação social e política, em busca da igualdade e da justiça social, promovendo oportunidades para que um maior número de pessoas possa sair da condição de domínio em que se encontram, para uma condição de liberdade e cidadania. (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013, p. 46)

Murade relaciona bem o espírito do comitê gestor da integração comunitária na estratégia de RRPP comunitárias. Ele traça uma linha entre o consenso e o dissenso na qual se equilibra as RRPP comunitárias. O consenso, sucintamente, é caracterizado pela mobilização comunitária em torno de um propósito coletivo, enquanto o dissenso é a discordância do *status* submisso ao poder hegemônico. O trabalho coordenado e planejado do comitê gestor oferece

[...] às comunidade informações e ferramentas de comunicação (assessoria) que possibilitem a leitura de mundo (pesquisa-diagnóstico da realidade), a articulação em torno de pólos e de projetos reivindicativos (planejamento e organização), a ação transformadora da realidade (execução), para, uma vez superada a situação geradora de controvérsia, chegar ao consenso e estimular novas reivindicações – dissenso –, com base na releitura do mundo (avaliação) (2013, p. 159)

Resta, a este trabalho, apontar como deve ser conduzida a ação do comitê gestor da integração comunitária, segundo os princípios das RRPP comunitárias. São válidas todas as ferramentas de gestão estratégicas de RRPP, apoiadas nas práticas de outras áreas da comunicação social. É fundamental que

a população se sinta envolvida, que todas as ferramentas sejam utilizadas de forma participativa, desde o planejamento até a execução dos planos de ação (KUNSCH, 2007), que todos percebam que é possível trabalhar de forma cooperativa (OLIVEIRA; SILVESTRIN, 2013), tendo sempre em vista que deve ser evitado qualquer tipo de retorno mercadológico para que os relacionamentos não fujam dos interesses coletivos (KUNSCH, 2007). De fato, as ações a ser realizadas vão depender de um estudo minucioso e do estágio em que se encontra a consciência e o nível de mobilização do movimento popular. As RRPP podem contribuir:

a) Nas relações com organismos da sociedade civil a fim de sensibilizar e encontrar apoio para a causa dos oprimidos. Aqui, são importantes as relações com os meios de comunicação de massa para conseguir cobertura jornalística.

[...]

c) Na preparação e aplicação de pesquisas para conhecer as necessidades e posicionamentos de camadas populares, ou a reação de outros setores da sociedade, frente às reivindicações dos oprimidos, ou para prever momentos e circunstâncias em que a luta deve avançar ou não. [...] (PERUZZO, 1986, p. 128)

[...] suas técnicas podem favorecer:

a) Levantamentos do conjunto da situação enquanto subsídios para a ação de comunicação a ser implementada.

b) A obtenção de informações para os movimentos populares e sua efetiva democratização dentro dos mesmos.

c) O incremento da comunicação e articulação no próprio movimento e dele para com outros movimentos correlatos.

d) O estabelecimento e cultivo de relacionamento adequado com os organismos da sociedade civil: meios de comunicação de massa, igrejas, entidades de assessoria, associações etc., bem como com especialistas como engenheiros, jornalistas e pedagogos.

e) O estabelecimento e cultivo de relacionamento adequado com partidos políticos, assembleia legislativa, câmara de vereadores, órgãos do poder executivo e do poder judiciário.

f) O planejamento do processo de comunicação.

g) A produção de faixas, cartazes, jornais murais, boletins, programas radiofônicos, releases, correspondência, sequência de *slides*, vídeos etc.

h) A organização de eventos culturais, educativos e de lazer, tais como exposições artísticas, peças teatrais, cursos, seminários, torneios, festas, gincanas etc.

i) A preparação e aplicação de pesquisas de opinião.

j) A escolha de meios adequados para encaminhamento das reivindicações aos órgãos competentes.

l) A preparação de programas que favorecem a mobilização popular.

m) A preparação de reuniões e entrevistas coletivas.

n) A documentação das experiências para registro histórico da história das classes subalternas. (PERUZZO, 1989, p. 110)

Outra interessante abordagem sobre o “fazer” das RRPP é proposta por Mafra (2007). É uma abordagem que contribui para a organização estratégica

das ações. Ele organizou em três dimensões o processo comunicativo que se estabelece em mobilizações sociais. São processos interdependentes e que podem ser simultâneos. Funcionam melhor subordinados a um controle estratégico de RRPP, onde seus efeitos são otimizados. Uma dimensão é a espetacular. Visa proporcionar grande visibilidade à causa comunitária com elementos extraordinários e visualmente chamativos. Pode ser a criação de uma identidade visual, planejamento de eventos ou a busca de pautas espetaculares que despertem o interesse da mídia. Outra dimensão é a festiva cujo embasamento é a aproximação e aglutinação dos sujeitos dos públicos de interesse. Mobilizam-se atributos afetivos e sentimentais com gincanas, festas populares, danças, etc. Por fim, a dimensão argumentativa busca uma relação racional e dialógica com os públicos, com o intento de trazer ao espaço público argumentos e razões à causa defendida para estimular um debate público ampliado. Estão nesta seara peças de comunicação dirigida, o uso da rádio/TV comunitária, informativos, palestras, debates e outros.

4.3 Recapitulação

A estratégia de relacionamento da favela com a cidade é baseada nas RRPP comunitárias. Considerando que o objetivo seja alcançar a integração social, física e simbólica da comunidade da favela na dinâmica da urbe que a contém, as RRPP comunitárias apresentam um conjunto de ferramentas, metodologias e conhecimentos que se inserem perfeitamente neste propósito. A estratégia é mobiliada com os seus pressupostos norteadores que privilegiam o interesse coletivo da comunidade em consonância com os princípios de negociação e cosmopolitismo evocados pela cultura de paz. Assim, são criadas as condições para que o relacionamento entre a cidade e a favela seja profícuo para ambos.

Por um lado, as RRPP comunitárias dedicam atenção para a própria comunidade. Pode-se dizer que as pessoas da favela são como um público interno nesse contexto. Para que a integração funcione e atenda aos anseios dessa comunidade, as tarefas das RRPP comunitárias incentivam a participação popular no processo, tanto na coleta de opiniões, como na colaboração efetiva nas ações de integração. Isto se faz com o emprego extensivo de reuniões, eventos, jornais da comunidade, rádios comunitárias e um sem número de outros

instrumentos que promovam o envolvimento das pessoas. Se não houver este acumplicimento, os esforços para a integração serão estéreis.

Por outro lado, o público externo à comunidade deve ser igualmente trabalhado. A sensibilização daqueles moradores da cidade que não residem na favela concretizará a integração, justamente porque a integração pressupõe a união das duas partes, da comunidade e do restante da sociedade. Os instrumentos de RRPP comunitárias podem sensibilizar setores importantes como a imprensa, os órgãos do Estado, setores do mercado, bem como os bairros vizinhos e outras favelas. São atores que exercem atribuições críticas neste processo. O seu envolvimento nesta estratégia ressoará no êxito ou no insucesso da integração.

A implementação da estratégia de relacionamento será da alçada do comitê gestor para integração comunitária. Neste trabalho, é apresentado como um órgão da administração municipal com o fito de conduzir tal estratégia. Os componentes são representantes daquelas entidades e públicos afetos a este processo. Tais agentes têm que se pautar pelo profundo conhecimento das necessidades comunitárias, no acumplicimento aos propósitos populares e na utilização das técnicas e procedimentos das RRPP comunitárias para o alcance da integração. Longe de atuarem contra os interesses de seus setores, envidarão esforços no sentido de encontrarem soluções que sejam satisfatórias para ambas as partes envolvidas. Evidencia-se, ainda, uma particularidade do comitê gestor: o seu trabalho é de bastidor, de eminência parda. Ele incentiva que a comunidade busque a integração, agindo de modo a assessorar nas ações, buscando a autonomia e fugindo da dependência deste assessoramento. É um trabalho educativo, que busca desenvolver e promover a autonomia e a cidadania da comunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um abismo social que divide a humanidade. Durante muitos anos, admitiu-se que haveria uma linha imaginária que separava o hemisfério norte do hemisfério sul: um desenvolvido, o outro subdesenvolvido; um rico e o outro pobre. Os países do norte, como Estados Unidos, Alemanha e Japão, disponibilizavam para a sua população fartos recursos econômicos e tecnológicos, propiciando uma elevada qualidade de vida e bem-estar. Os países do sul eram marcados pelos recursos parcos, propagação descontrolada de doenças curáveis e pelas mazelas dos conflitos armados generalizados, como no Haiti, Sudão e Sri Lanka.

Com um olhar mais atento, verificou-se que o abismo mundial era, antes de tudo, de nível nacional ou local. Governos nacionais, com o incentivo das Nações Unidas, vêm intervindo neste cenário a fim de dar um tratamento digno e igualitário aos seus cidadãos. Ao se comprometerem com a Declaração do Milênio proposta pelas Nações Unidas, países como o Brasil, África do Sul e Índia assumiram o desafio de combater a pobreza e outros males da sociedade. Dentre outras ações, destaca-se na Índia a luta contra o trabalho infantil, o combate ao segregacionismo étnico na África do Sul e a integração sócio econômica das favelas nas cidades brasileiras.

Várias ações são notadas no Brasil para que o abismo da humanidade seja minorado com relação às comunidades pobres, em especial as favelas. São o escopo de muitos programas sociais nas áreas de educação, saúde, alimentação, dentre outras. Aliado à pobreza no sentido econômico, há uma propagação de focos de violência e a constatação da alienação política e social que a população vive. Neste sentido, são verificadas ações de governos estaduais para restaurar o poder estatal em comunidades pobres ou em risco social. São exemplos disso a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, Bases Comunitárias de Segurança na Bahia e Unidades Paraná Seguro no Paraná. Em que pese o cunho policial, essas iniciativas pretendem garantir a segurança pública como condição inicial para o desenvolvimento social e econômico dos moradores.

Partindo dessas reflexões, o foco deste trabalho repousa justamente numa estratégia de relacionamento entre os diversos grupos sociais que podem contribuir para a integração das favelas nas cidades. Tais grupos sociais são representados num comitê gestor da integração comunitária. Este visa coordenar

os trabalhos que conduzam para a integração social, física e simbólica da favela na cidade.

A dificuldade do trabalho do comitê gestor está na sensibilização de todos os públicos envolvidos, em especial a própria população da favela. A favela carrega consigo um estigma de violência e pobreza socioeconômica. É uma marca reforçada pelos meios de comunicação e pelo preconceito da sociedade. A mobilização da população em torno de sua participação no processo de integração é também um problema num grupo tradicionalmente considerado à margem da cidadania.

A estratégia proposta está baseada no campo científico das relações públicas comunitárias. As ferramentas e experiências deste campo do saber dão suporte para que o comitê gestor da integração comunitária assessore a comunidade da favela na construção e gerenciamento de relacionamentos com diversos públicos, tais como os órgãos do Estado, o mercado, a imprensa, outras comunidades e os bairros vizinhos. Tudo em função da conjugação dos interesses da própria comunidade e dos seus públicos afetos.

As relações públicas comunitárias buscam o envolvimento da população pela educação e pelo planejamento participativo. Como se trata de uma ciência social aplicada, interdepende da cultura. Pode, assim, contribuir para desenvolver e transformar a cultura predominante na favela em uma cultura de paz, a qual se baseia em princípios de igualdade, desenvolvimento sustentável, participação popular e de transformação pacífica de conflitos.

Sendo as relações públicas comunitárias um campo de estudos e práticas de relacionamento entre os diversos atores sociais, é lícito admitir que os seus princípios norteadores garantam, em certa medida, o sucesso da integração da favela na cidade.

REFERÊNCIAS

- ALDAY, H. E. C. O Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 8-16, 2000.
- AMARAL FILHO, N. C. As perigosas fronteiras da “comunidade”: um desafio à comunicação comunitária. In: PAIVA, R; SANTOS, C. H. R. dos. **Comunidade e contra-hegemonia: rotas de comunicação alternativa**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.
- ARAÚJO, C. Dois anos de ocupação militar na Rocinha e a pacificação não aconteceu. **Fazendo Media**, [s.l.], 03 dez. 2013. Disponível em: <<http://fazendomedia.com/dois-anos-de-ocupacao-militar-na-rocinha-e-a-pacificacao-nao-aconteceu/>>. Acesso em 07 dez. 2014.
- BAHIA. **Pacto pela vida: um compromisso de todos pela segurança**. Salvador. Disponível em: < <http://www.pactopelavida.ba.gov.br/>>. Acesso em: 01 dez. 2014.
- BAIENSE, C.; VAZ, P. **Mídia e enquadramento: as representações da favela na virada do século XXI**. Guarapuava: Unicentro, 2011. VIII Encontro Nacional de História da Mídia, 28 – 30 abr. 2011.
- BARCELLOS, C; ZALUAR, A. Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28, n. 81, p. 17 a 31, fev., 2013.
- BARROS, R.; GROSNER, D.; MASCARENHAS, A.; NIMIS, A. **Integração entre favela e cidade**. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.
- BASABE, N.; VALENCIA, J. Culture os peace: sociostructural dimensions, cultural values, and emotional climate. **Journal of Social Issues**, Washington, DC, v. 63, n. 2, p. 405 a 419, 2007.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 18ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho.
- BOULDING, E. Building a culture of peace: some priorities. **NWSA Journal**, Baltimore, v. 13, n. 2, p. 55 a 59, summer, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- _____. Ministério da Justiça. **Planejamento estratégico de segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014**. Brasília, DF, 2012.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012. Altera do Decreto 7.538, de 1º de agosto de 2011. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm>. Acesso em: 07 dez. 2014.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 8243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

BUENO, F. da S. **Dicionário escolar da língua portuguesa**. 11. ed. Rio de Janeiro: FAE, 1986.

BURGOS, M. B. Favela e luta pela cidade: esboço de um argumento. In: SILVA, J. S. e (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 52-53.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, M. B. A política de pacificação das favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **O social em questão**, Rio de Janeiro, ano XVI, nº 29, 2013.

CAVALCANTI, M. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 24, n. 69, p. 69 a 80, fev., 2009.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Aglomerados subnormais - informações territoriais.

CENTRO DE ESTUDO DAS METÓPOLES. **Quem somos**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1>>. Acessado em: 03 abr. 15.

CIVITA, R. (ed.). **Almanaque Abril**. São Paulo: Abril, 2013.

COBRA, N. **A semente da vitória**. 9. ed. São Paulo: SENAC, 2007.

COUTINHO, E. G. A Comunicação do oprimido. Malandragem, marginalidade e contra-hegemonia. In: PAIVA, R; SANTOS, C. H. R. dos. **Comunidade e contra-hegemonia: rotas de comunicação alternativa**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.

COWIE, A. P. (editor chefe). **Oxford advanced learner's dictionary of current English**. 4th ed. Oxford: Oxford University, 1994.

CRAVO, T; PUREZA, J. M. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 71, p. 5 a 19, jun., 2005.

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

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Fortaleza: Editora Universidade Federal, 1986.

DENALDI, R. Caracterização das favelas no âmbito dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). In: SILVA, J. S. e (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 62-66.

FERREIRA, A. B. de H. **Miniaurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 7ª ed. Curitiba: Positivo, 2008.

GORCZESKI, V; MATEUS, L; PINHO, A. "Isso significa que o Brasil mudou". **Revista Época**, São Paulo, 06 set. 2012. Disponível em

<<http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/09/isso-significa-que-o-brasil-mudou.html>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

GRUNIG, James E. Uma teoria geral das Relações Públicas: quadro teórico para o exercício da profissão. In: FERRARI, M. A.; FRANÇA, F.; _____. **Relações públicas: teoria, contexto e relacionamentos**. 2.ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. parte 1, pág. 17-129.

KEEGAN, J. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia das Letras; Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

KRAMER, D. **É assim que começa**. Estadão, São Paulo, 2013, Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,e-assim-que-comeca,1091731>>. Acessado em: 22 jun. 2014.

KUNSCH, M. M. K. Dimensões e perspectivas das relações públicas comunitárias. In: _____, KUNSCH, W. L. (org.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007. p. 165-180.

LEITÃO, G. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. In: SILVA, J. S. e (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 36-44.

LEITE, M. P.; SILVA, L. A. M. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses problemas? **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 22, n. 3, p. 545 a 591, set./dez., 2007.

LESLY, P. A natureza das comunicações eficazes. In: _____. (Coord.). **Os fundamentos de relações públicas e da comunicação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. Tradução: Roger Cahen.

LIMA, C. A. de. **Força de pacificação: os 583 dias da pacificação dos complexos da Penha e do Alemão**. Rio de Janeiro: Agência 2ª Comunicação, 2012.

LISBÔA, V. Tropas federais ficarão o tempo necessário no Complexo da Maré, diz Cardozo. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 24 mar. 2014. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-03/rio-pede-tropas-federais-no-complexo-da-mare>>. Acesso em 07 dez. 2014.

LOPES, F. T. P. Os conceitos de paz e violência cultural: contribuições e limites da obra de Johan Galtung para a análise de conflitos violentos. **Athenea Digital**, Barcelona, v. 13, n.2, p. 169 a 177, jul., 2013.

MAFRA, R. **Relações públicas e mobilização social: a construção estratégica de dimensões comunicativas**. Paper apresentado no GT 5 - Relações Públicas comunitárias, comunicação no terceiro setor e responsabilidade social. São Paulo: I Congresso Bras.Científico de Com.Organizacional e Relações Públicas, 3 a 5 maio 2007.

MARQUES, E. (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. [S. l.]: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades; Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap, 2007.

MENDES, C. A. K. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, ano XCVII, n. 820, p. 42 a 54, 2º e 3º quadrimestre de 2012.

MOULD, M. **The Routledge dictionary of cultural references in modern French**. 1st ed. Abingdon: Routledge, 2011.

MURADE, J. F. G. Relações públicas na construção da cidadania dos grupos populares. In: KUNSCH, M. M. K.; KUNSCH, W. L. (org.). **Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora**. São Paulo: Summus, 2007. p. 150-164.

NAÇÕES UNIDAS (Organização). Resolução A/RES/55/2, de 8 setembro de 2000. **Declaração do milênio**. Cimeira do Milênio, Nova York, 6-8 set. 2000.

NORA, G.; PAIVA, R. Comunidade e humanismo prático: a representação da periferia no Rio de Janeiro. In: PAIVA, R; SANTOS, C. H. R. dos. **Comunidade e contra-hegemonia: rotas de comunicação alternativa**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.

OLIVEIRA, J. A. de; SILVESTRIN, C. B. Ação e linguagem nas relações públicas comunitárias. In: SANTOS, C. M. R. G. dos (Org.). **Relações Pública: faces e interfaces**. Bauru: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, 2013. p. 45-60.

PARANÁ. Secretaria de Segurança Pública. **Unidade Paraná Seguro**. Curitiba. Disponível em: <
<http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>>
. Acesso em: 01 dez. 2014.

PENA, R. A. **Estado, nação e governo**. [s.l.]: Brasil Escola, [2014?]. Disponível em: <
<http://www.brasilecola.com/geografia/estado-nacao-governo.htm>>. Acessado em: 09 dez. 2014.

PERUZZO. C. K. **Relações públicas no modo de produção capitalista**. 2ª ed. São Paulo: Summus, 1986.

PERUZZO. C. M. K. Relações públicas nos movimentos populares. In: **Revista Brasileira de Comunicação**. São Paulo: INTERCOM, n. 60, p. 107 a 112, 1989.

_____. Relações públicas, movimentos populares e transformação social. In: **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo: INTERCOM, v. 16, n. 2, p. 125 a 133, 1993.

_____. Relações públicas nos movimentos sociais e nas “comunidades”: princípios, estratégias e atividades. In.: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Relações Públicas: história, teorias e estratégias nas organizações contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2009.

PIZZIO, A. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. **Revista Ágora**. Salgueiro, v. 5, n. 1, p. 96 a 117, ago. 2010.

PNUD Brasil. **Sobre o PNUD**. Brasília. Disponível em <www.pnud.org.br>. Acesso em: 07 dez. 2014.

PONT, R. Clientelismo político. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, ano 7, n. 77, dez. 2013.

PUREZA, J. M. Estudos sobre a paz e cultura de paz. **Nação e Defesa**, Lisboa, n. 95/96, 2ª série, p. 35 a 41, outono-inverno, 2000.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 7 jan. 2011. Nº 005, parte 1, p. 2.

_____. Secretaria de Segurança. **UPP**. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.upprj.com>. Acesso em: 01 dez. 2014.

RIO GROUP. **Compendium of best practices in poverty measurement**. Rio de Janeiro: Expert Group on Poverty Statistics, Sep. 2006.

RODRIGUES, S. A eminência é parda, mas podia ser cinza. **Veja**, São Paulo, 24 jul. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/sobre-palavras/curiosidades-etimologicas/a-eminencia-e-parda-mas-podia-ser-cinza/>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

SACHS, J. D. O fim da miséria. **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, ano XCII, n. 806, p. 42 a 48, 3º quadrimestre de 2006.

SANTIAGO, J. da C. Comércio de drogas e mercado: os limites do comunitário. In: PAIVA, R; SANTOS, C. H. R. dos. **Comunidade e contra-hegemonia: rotas de comunicação alternativa**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.

SCHEPIS, W. R. **A importância dos manguezais para o nosso planeta**. Santos: Instituto EcoFaxina, [2014?]. Disponível em: <<http://www.institutoecofaxina.org.br/2008/10/importancia-dos-manguezais-para-o-nosso.html>>. Acessado em: 11 jan. 2015.

SILVA, A. L; SOUZA FILHO, G. **Planejamento estratégico organizacional**. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2012.

SILVA, J. S, e. Mesa de debates. In: O que é favela, afinal?, 2009, Rio de Janeiro. **Mesa de abertura**. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 76-83

SIMÕES, Roberto Porto. **Relações Públicas: função política**. 5ª ed. São Paulo: Summus Editorial, 1995.

SOUZA, M. W.; SOUZA FILHO, G. **Modelagem Organizacional**. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2012.

STROZEMBERG, P. Alguém tem receio de ser multado na favela? In: SILVA, J. S. e (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório das Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 67-69.

UNESCO. **UNESCO and culture of peace: promoting a global movement**. Paris: UNESCO, 1995.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. **Graduação Relações Públicas**: currículo. Disponível em: <www4.faac.unesp.br/graduação/rp/curriculo.php?menu_esq1=graduação>. Acesso em: 20 mar. 2015.

VALLADARES, L. do P. A gênese da favela carioca. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 15, n. 44, out., 2000.

_____. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (Org). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, Vozes, 1999. p. 16-26.

WOLOSZYN, André Luís. As gangues e milícias regionais: uma tendência dos conflitos urbanos no futuro. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, ano XCV, n. 815, p. 17 a 30, set/out/nov/dez de 2009.