

Cidade, Territórios e Cidadania*

Marcelo Baumann Burgos

INTRODUÇÃO

Este trabalho é uma reflexão sobre a relação entre a cidadania e a questão urbana brasileira. Mais especificamente, de como a configuração urbana das grandes cidades, construídas no contexto da modernização conservadora, repercute na possibilidade de massificação de uma cultura cívica orientada para a ampliação da participação social e política na vida cidadina. Pois é sobretudo na vida local que a cidadania pode emergir, é ali que pode ser estabelecida uma relação concreta com a coisa pública, e as possibilidades de que isso ocorra estão fortemente condicionadas à inscrição social e política do mundo popular no espaço urbano.

* Este artigo começou a ser desenvolvido a partir das discussões travadas no grupo de trabalho coordenado pelo arquiteto Jorge Mario Jáuregui, que também conta com a participação do diretor da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, Pedro Cunca Bocayuva. O grupo está realizando o projeto de pesquisa “Las Articulaciones Ciudad Formal-Ciudad Informal en América Latina. Una Metodología de Abordaje Válida para la Región”, vencedor do concurso da II Bienal Ibero-Americana de Arquitetura. Ao longo do esforço de reflexão para o desenvolvimento deste trabalho beneficiei-me dos diversos debates travados com os alunos do Núcleo de Cidadania, Direitos e Desigualdade Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, e, em especial, com as colegas Ângela Paiva e Maria Sarah da Silva Telles, a quem agradeço pelas valiosas críticas e sugestões.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 1, 2005, pp. 189 a 222.

Marcelo Baumann Burgos

Para desenvolver esta reflexão, o ponto de partida analítico é o da problematização da fronteira entre a cidade formal e a informal, e toma-se como referencial a situação das favelas do Rio de Janeiro, caso-limite de informalidade.

De uma perspectiva sociológica, a categoria “favela” não traduz apenas uma determinada forma de aglomerado habitacional, mais que isso, exprime uma configuração ecológica particular, definida segundo um padrão específico de relacionamento com a cidade. Um aglomerado habitacional transforma-se em “favela” à medida que desenvolve um microssistema sociocultural próprio, organizado a partir de uma identidade territorial, fonte de um complexo de instituições locais que estabelecem interações particularizadas com as instituições da cidade. Historicamente, a categoria “favela” foi consagrada para nomear a forma de habitação popular construída nas encostas do Rio de Janeiro, ainda no final do século XIX, por uma população majoritariamente composta de ex-escravos que antes viviam nos cortiços existentes em áreas do entorno do centro da cidade.

Gradativamente, o substantivo favela vai ganhando múltiplas conotações negativas, que funcionam como antônimos de cidade e de tudo que a ela modernamente se atribui: urbanidade, higiene, ética do trabalho, progresso e civilidade¹. Ato contínuo, também se incorpora ao vocabulário corrente o verbo “favelizar”, e com isso o substantivo favela se vai emancipando de sua conotação original, presa à descrição do espaço, assumindo um significado transcendente, que remete a uma dimensão cultural e psicológica, a um tipo de subjetividade particular, a do “favelado”, homem construído pela socialização em um espaço marcado pela ausência dos referenciais da cidade.

Daí que conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares² – dois dos principais espaços de habitação popular das cidades brasileiras –, embora com um padrão mais formal de ocupação do solo, também possam “favelizar-se”, isto é, assumir características socioculturais semelhantes àquelas encontradas nos espaços típicos das favelas, do que é sintoma a existência dos tradicionais “donos do lugar”, e mesmo de gangues de traficantes de drogas e de armas em muitos desses aglomerados habitacionais.

A polissemia da palavra favela indica um processo de favelização generalizado, não apenas no Rio de Janeiro, mas nas grandes cidades

brasileiras de modo geral, sobretudo nas duas últimas décadas, com o crescimento exponencial dos aglomerados habitacionais populares informais, nas áreas centrais e também nas suas periferias³. Disseminam-se pelas cidades, inclusive em bairros de seus subúrbios tradicionais, características que historicamente singularizam a favela enquanto configuração ecológica, a saber: sua vocação para o desenvolvimento de organizações socioculturais fortemente enraizadas na vida local, às quais não faltam elementos de uma ordem jurídica singular, com a existência de autoridades informais locais, validadas por identidades coletivas territoriais, que também servem de base para a negociação política de acesso a bens públicos da cidade.

Desse ângulo, a cidade aparece como uma agregação de territórios atomizados – fenômeno que não deixa de ter como contraface as cidadelas das classes média e alta, erguidas sob a forma de condomínios residenciais (Caldeira, 2000). Por isso, a categoria território apresenta vantagens analíticas importantes em face da categoria favela: é mais neutra e mais precisa na identificação do fenômeno da fragmentação das cidades e de seus efeitos sociais e políticos sobre o processo de construção da cidadania no mundo popular. A noção de território remete à idéia de um microcosmo, que inclui diferentes formas de organização da habitação popular – inclusive a favela – e que se diferencia da cidade, que é o domínio dos direitos universais, fonte da igualdade e da liberdade; em uma palavra, da cidadania.

Nossa hipótese é que a territorialização da cidade tem funcionado como um importante limitador do pleno uso popular do potencial político inerente aos regimes democráticos. Nesse sentido, a favelização generalizada não é apenas um fenômeno decorrente da desigualdade social, constitui-se ele mesmo em causa importante da reprodução e até do aprofundamento da desigualdade social nas jovens democracias da América Latina.

Daí a importância da variável território para o tema da democracia popular; enquanto os regimes democráticos facultam amplo acesso à liberdade individual e à participação política, a lógica territorial – originalmente inscrita na forma de favela, e agora generalizada nas diferentes áreas ecológicas da habitação popular – tende a aprisionar seus moradores em espaços fortemente controlados, onde faltam condições mínimas para o exercício dos mais elementares direitos civis, a começar pelo direito à integridade física. O círculo fecha-se quando se

Marcelo Baumann Burgos

considera que é sobretudo a partir dos territórios e não da cidade que o mundo popular constrói suas formas de participação política, em especial a do voto.

Segundo nossa hipótese, portanto, a cidadania popular está atravessada pelas contradições inscritas no espaço urbano, que produzem uma subjetividade encapsulada no interior dos muros dos territórios, forjando um indivíduo com poucas referências do direito cidadão; um indivíduo que é fruto de uma sociabilidade ambígua, pois o território é, de um lado, fonte de toda sorte de violência, que prospera na exata medida em que faltam os direitos, e, de outro, uma dimensão que o envolve e protege das forças desumanas do mercado; ao mesmo tempo que o priva da cidade, o território oferece-lhe alguma forma de acesso à comunidade (Burgos, 2003:88-89). Daí se explica o sempre renovado sentimento de lealdade que boa parte de seus moradores nutre pelas instituições locais.

Repõe-se, assim, o desafio político da integração social do espaço urbano, que remete à experiência da Chicago da virada do século XIX, quando se tomou contato com um tipo novo de violência urbana, oriunda de conflitos decorrentes da superposição entre culturas e territórios. Guardadas as devidas diferenças, é o mesmo desafio à superação das fronteiras territoriais que precisa ser enfrentado no Brasil contemporâneo, e no Rio de Janeiro em particular. Para levar adiante nosso objetivo, vou apresentar uma breve reconstituição do processo que levou à territorialização desta cidade, para, em seguida, refletir sobre as oportunidades que esse mesmo processo abre para a sua superação, na medida em que permite descortinar um horizonte em que é possível imaginar um novo pacto cidadão, fundado na liberdade e na igualdade.

DO “CONTROLE NEGOCIADO” À “CIDADE ESCASSA”

O desenvolvimento desta seção será feito a partir da utilização heurística de dois conceitos-chave para se pensar a história da cultura política das cidades brasileiras: o de “controle negociado” e o de “cidade escassa”. A opção por ambos justifica-se pela ênfase do nosso argumento na questão da integração social. Com isso, deixamos de lado outros conceitos importantes da sociologia urbana brasileira, como a noção de “espoliação urbana”, criada por Lucio Kowarick (2000), e que, seguindo a linha de investigação aberta por Manuel Castells

(2000), articula a questão urbana à lógica de exploração do capitalismo industrial. A “espoliação urbana” chama a atenção para a lógica urbana da exploração da força de trabalho promovida pelo capital; é útil, portanto, para dar conta de um tecido urbano que está integrado pelo capitalismo industrial, e não por acaso guarda estreita relação com a experiência fordista de São Paulo.

Todavia, o pós-industrialismo recoloca a especificidade da questão da integração urbana, invertendo a tônica preexistente, que tendia a colocar como marginal experiências urbanas como a do Rio de Janeiro, onde o mercado de trabalho nunca foi capaz de substituir outras fontes culturais produtoras de solidariedade. Daí que a ênfase em conceitos que operam na chave da integração social e não na da luta de classes ganhe, agora, um estatuto mais universal para se pensar as cidades brasileiras.

O conceito de “controle negociado” foi formulado a partir da crítica ao clientelismo e ao assistencialismo, desnudando as contradições inerentes a um certo padrão de integração social que acompanhou a reestruturação das principais cidades brasileiras no contexto da modernização das relações de produção, que começa a ocorrer a partir dos anos 40. Embora presente em diversos trabalhos, com outras denominações (Diniz, 1982), esse conceito foi melhor explicitado em trabalho recente de Luiz Antonio Machado da Silva (2002). Conforme veremos adiante, ele torna inteligível o assimétrico sistema de trocas existente entre a cidade e os territórios; o mais importante para nós, contudo, será o fato de que o próprio conceito traz implícita a indicação de que a destruição da realidade que pretende descrever, embora desejável, produziria uma crise de solidariedade.

É exatamente essa crise de solidariedade, provocada pelo desencaixe entre os interesses e o quadro político-institucional, que o conceito de “cidade escassa” quer tornar inteligível. Formulada por Maria Alice Rezende de Carvalho (2000), a concepção de articulação entre o urbano e o político nele contida é extremamente fértil, de um lado, porque inova ao assinalar a ausência de cultura cívica como chave para se compreender a desordem urbana experimentada no cotidiano violento das grandes cidades brasileiras, e, de outro, porque confere novo sentido à crítica presente no paradigma anterior; enquanto o conceito de “controle negociado” está comprometido com uma agenda de emancipação e autonomização, o de “cidade escassa” reinstala

Marcelo Baumann Burgos

o tema da ordem e da solidariedade, mas agora como guia para se pensar a construção de uma cidade de homens livres e iguais.

Como todo conceito, o de “controle negociado” contém uma dimensão descritiva e outra normativa. A primeira dá conta do arranjo clientelista que acompanha a urbanização decorrente do processo de modernização econômica; a segunda aponta para seu aspecto crítico, chamando a atenção para o fato de que esse arranjo está fundado em uma incorporação subordinada do mundo popular à cidade.

O ponto de partida de Machado da Silva (2002) para formular o conceito de “controle negociado” é o seu entendimento de que a incorporação da favela à cidade se deu à custa da “constituição de uma categoria social subalterna (do favelado)”, determinando um padrão de integração urbana “fragmentado e fortemente hierarquizado” (*idem*:224). É por isso que a constituição do ator coletivo construído pelos moradores das favelas, por meio do movimento associativo que se desenvolve desde fins dos anos 50, não conduz a um processo de emancipação política, mas apenas a uma redefinição parcial do padrão de relacionamento com a cidade. Como afirma Machado da Silva, “ao mesmo tempo que as agências estatais e os demais atores políticos desistem de impor uma solução final de cima para baixo, associações de favelados despontam como atores coletivos” (*idem*:229).

Ainda segundo Machado da Silva, “os objetivos das disputas mudam, as formas de mobilização adaptam-se às conjunturas, mas o controle institucional assim negociado reproduz o padrão secular de integração fragmentada e o enorme diferencial de poder que a sustenta” (*idem*:235). Para isso corroborariam as próprias políticas públicas voltadas para a integração urbana. Machado da Silva observa que o programa Favela-Bairro, por exemplo, seria um caso exemplar de política pública que, concebida com base em critérios técnicos, supostamente imunes às práticas clientelistas, acabaria por tornar opacos os critérios do processo de seleção das favelas a serem beneficiadas, e o resultado seria uma “pulverização hiperlocalista dos interesses [...] que enfraquece o conjunto das mobilizações e despolitiza as reivindicações”. Configura-se, assim, “um imenso conflito horizontal entre as favelas para decidir quais delas serão beneficiadas” (*idem*:232). Disso se deduz que a luta política pela cidade se reduz a uma luta pelo território.

O “controle negociado” decorre, portanto, da vigência de mecanismos de incorporação subordinada à cidade, que são manipulados por intermediários políticos especializados em traduzir os interesses dos moradores dos territórios em demandas de acesso aos bens públicos proporcionados pela cidade. Sua reprodução ocorre por meio de arranjos de tipo clientelista, que comprometem a autonomia individual e coletiva dos moradores dos territórios, fragilizando seu *status* de cidadão. Desse modo, a instrumentalização da política de território converte-se em substituto funcional da luta pela afirmação de direitos em face do Estado⁴.

O conceito de “controle negociado” torna inteligível o padrão historicamente desenvolvido de articulação entre cidade e territórios, desde quando começam a se fazer sentir os efeitos do processo de modernização das relações de produção. O avanço do mercado formal de trabalho com o assalariamento e a ênfase no consumo são apenas algumas das principais características oriundas da modernização, que transforma completamente a sociabilidade urbana, deflagrando a configuração de ideais igualitários para a sociedade, baseados no mérito e na ética do trabalho, e definindo uma subjetividade individualista e burguesa, orientada pelo desejo de mobilidade social.

De outra parte, os grandes fluxos migratórios de moradores de outras regiões na direção dos territórios das principais cidades do país devem ser sempre lembrados quando se quer compreender o processo de reestruturação das relações dos territórios com a cidade. Na medida em que altera o padrão de sociabilidade anteriormente existente, a chegada em massa de imigrantes às cidades durante mais de quatro décadas é decisiva para a erosão do padrão de integração social anterior, baseado em interações de tipo face a face e na reciprocidade interpessoal; no seu lugar, afirma-se um padrão mais impessoal de integração social, baseado em frágeis identidades coletivas territoriais.

No Rio de Janeiro, tais identidades coletivas chegaram a animar a formação de um vigoroso associativismo de favelas, que, no entanto, foi sendo solapado pela implantação de um modelo corporativista, ainda no início dos anos 60, que transforma boa parte das associações locais em representantes do poder público junto à população das favelas; como contrapartida da lealdade e cumplicidade das lideranças locais, o poder público oferece a promessa de urbanização. Estavam criadas as condições para a organização de um azeitado sistema cliente-

Marcelo Baumann Burgos

lista, que irá desenvolver-se sobretudo a partir do final dos anos 60, já no contexto do regime militar (Burgos, 1998:31 e ss.).

O padrão clientelista, baseado na identidade coletiva dos territórios – que no Rio de Janeiro chegou a ser apelidado de “política da bica d’água” –, torna-se bem-sucedido, proporcionando a aquisição de bens públicos e integrando seus moradores à cidade⁵. Seu custo, como já foi sublinhado, foi o processo de incorporação subalternizada de sua população à vida da cidade (Machado da Silva, 2002).

Em seu *Máquina Política e Voto Clientelista no Rio de Janeiro*, Eli Diniz (1982) descreve esse tipo de vinculação do território com a política, que assemelha o arranjo clientelista do Rio de Janeiro a uma espécie de coronelismo urbano. Organizado a partir de uma estrutura fortemente hierarquizada, com sede no Poder Executivo, o circuito do poder sofria a intermediação de políticos situados no Legislativo, que se apoiavam nos líderes comunitários, que por seu turno atuavam como vias de acesso à população do território, a qual respondia com o voto, fechando o circuito dessa relação de lealdade, baseada em um sistema de troca de favores.

Em trabalho contemporâneo ao de Eli Diniz, em *A Máquina e a Revolta*, Alba Zaluar (1985) observava, a partir de consistente etnografia da Cidade de Deus – conjunto habitacional localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro –, o quanto a identidade coletiva territorial, desconectada de uma cultura cívica capaz de torná-la estruturante do exercício da liberdade, acabava por tornar seus moradores presas fáceis de todo tipo de mecanismo de subordinação, como o jogo do bicho e o narcotráfico.

Tanto o trabalho de Diniz como o de Zaluar descrevem um padrão de integração social que pode ser compreendido a partir do conceito de “controle negociado”. Quando levado ao limite de suas potencialidades, esse padrão dá lugar à atomização da cidade em territórios.

Presentemente, a comunicação política entre os territórios e a cidade segue se dando por meio de canais tipicamente clientelistas; e como antes, as “lideranças comunitárias” – como são nomeados esses atores políticos tão importantes para a engrenagem política das grandes cidades brasileiras – seguem desempenhando o papel pragmático de lutar pelos interesses imediatos de seus territórios, assumindo, em contrapartida, compromissos políticos que no momento das eleições

devem traduzir-se na lealdade dos moradores com os políticos. Mas algo de novo está ocorrendo e precisa ser salientado: essa dinâmica política se tornou ainda mais cínica, pois na ponta da engrenagem se encontra um eleitor que, embora mais livre dos compromissos políticos das lideranças locais, sobretudo quando se trata de eleição para cargos majoritários, também tem consciência de que a engrenagem na qual a liderança do território está envolvida pode trazer benefícios bastante tangíveis. Ao lado disso, a própria ampliação do acesso a equipamentos urbanos – que se vem dando de modo mais acentuado a partir dos anos 80 (Valladares e Preteceille, 2000) – e a assimilação da noção de direitos contribuem para tornar mais exigentes os moradores e as lideranças locais, gerando demandas sociais crescentes, forçando uma negociação política em bases bem mais abrangentes do que aquela que caracterizava a “política da bica d’água”. Com isso, o voto – e o eleitor – vale muito mais agora do que no contexto do clientelismo tradicional.

Assim, embora não se possa falar do fim da lógica clientelista, é necessário reconhecer a vigência de um processo discreto de transformação, que vai dando lugar a um padrão qualitativamente diverso daquele descrito por Diniz. Com isso, também, se esvazia a função de controle social exercida pela máquina política, que integrava socialmente os territórios à cidade. A dinâmica atual, diversamente, é fruto da implosão do pacto cidadão preexistente; ela deu lugar a uma lógica igualmente clientelista, mas que não se funde mais em uma ordem urbana hierarquizada; daí que a atomização territorial que caracteriza a cena urbana atual não possa mais ser explicada pelo conceito de “controle negociado”, pois lhe falta a própria dimensão de controle. Para o bem ou para o mal, os fragmentos dessa cidade territorializada estão mais livres do que jamais estiveram dos mecanismos de controle social e político, tornando possível pensar na construção de uma nova forma de articulação horizontal, para a qual poderá contribuir a ainda vaga, mas crescente, noção de direitos. É aqui que o conceito de “cidade escassa” ganha relevância heurística.

A exemplo do conceito de “controle negociado”, o de “cidade escassa” também tem um duplo sentido: de um lado, procura dar conta da experiência urbana contemporânea, marcada por uma sociabilidade fragmentada e violenta; e, de outro, apontar para seu aspecto crítico, de corte tocquevilliano, que sublinha a necessidade de se recolocar o

tema da ordem como fundamento para o exercício da liberdade em uma sociedade fundada no princípio da igualdade.

De um lado, a noção de “cidade escassa” remete à baixa capacidade do Estado (e da sociedade) de universalizar regras e valores que dêem lugar a um espaço público compartilhado, daí resultando um efeito fragmentador, “que estreitou excessivamente a dimensão da *polis*, condenando praticamente toda a sociedade à condição de bárbaros” (Carvalho, 2000:55). Sobressaem, assim, as dimensões da ordem e da liberdade, e identifica-se, na ausência de uma cultura cívica voltada para a participação na vida pública, a principal característica da sociabilidade contemporânea. Como observa a autora, “quando são intensos os padrões de exclusão política e grande parte da população não se reconhece como partícipe da trajetória coletiva”, ou seja, quando são frágeis os mecanismos capazes de produzir cultura cívica, “a cidade se torna objeto da apropriação privatista, da predação e da rapinagem, lugar onde prosperam o ressentimento e a desconfiança sociais” (*idem*:56).

Esse tipo de abordagem encontra eco em outros autores, como Wanderley Guilherme dos Santos (1992), que postula a noção de *hobbesianismo social* para dar conta da experiência urbana que acompanha a transição democrática brasileira, na qual prevaleceria um estado de natureza caracterizado “pela inexistência de um código de conduta universalmente aceito”, levando ao “isolamento”, à “desconfiança” e à “hostilidade”. Na mesma linha, Gilberto Velho (1996) observa que “a natureza do individualismo na sociedade brasileira vem assumindo características tais que a tornam palco de um capitalismo voraz com uma dimensão selvagem” (*idem*:19).

Barbárie, *hobbesianismo social* e selvageria, são estas as categorias empregadas pela literatura da década de 90 para caracterizar a experiência urbana brasileira. A escassez de cidade aponta, portanto, para a falta de ordem e de lei, fruto da frágil universalização de regras e valores e da incapacidade do Estado de fazer cumprir os direitos.

Esse diagnóstico remete ao clássico problema da integração social e, por conseguinte, à reflexão sobre o papel desempenhado pelas principais agências responsáveis pela produção de solidariedade entre diferentes grupos sociais e entre diferentes partes da cidade.

A fim de explorar o significado inovador do conceito de “cidade escassa”, refletirei sobre o papel da mídia, da religião e do mercado como fontes produtoras de integração social. Vale ressaltar que essa reflexão faz parte de uma agenda de pesquisas bem mais ampla, que precisa ser realizada de forma integrada, e que também inclui o papel das escolas, das famílias, das associações e Organizações Não-Governamentais – ONGs e das novas formas de expressão cultural juvenis. Em seguida, voltarei ao conceito de “cidade escassa”, para pensar as possibilidades de formação de uma cidade fundada em uma sociabilidade livre e igualitária, baseada nos direitos e no exercício da cidadania.

MÍDIA E TERRITÓRIO

Mesmo não sendo monopólio dos organizados, a utilização consistente e sistemática da mídia como via de acesso ao espaço público depende de organização coletiva (Habermas, 1997:113), o que não ocorre no caso dos territórios. Assim, embora seus moradores tendam a identificar na imprensa um aliado possível da publicização de seus problemas e interesses, o grau de controle sobre esse instrumento é muito pequeno. Como observa Patrick Champagne a respeito do uso da mídia por “populações desfavorecidas”, “os efeitos da mediatização estão longe de ser os que esses grupos sociais poderiam esperar”, pois “a fabricação do acontecimento foge quase totalmente ao controle dessas populações” (1997:67).

No caso dos territórios, o uso da mídia é, além disso, arriscado. Como notou Marcos Alvito, o recurso à imprensa é “empregado com cautela” pelos moradores dos territórios, seja pela “falta de confiança nos repórteres”, seja pelos problemas internos que “uma reclamação pública pode causar” (2001:150). A mídia coloca em contato o território e a cidade, e as reações dos agentes cidadãos sempre geram incerteza nos precários arranjos internos ao território.

Uma forma de mediatização constantemente utilizada por moradores de favelas do Rio de Janeiro tem sido a produção de barricadas relâmpagos, fechando vias de grande circulação, em geral nas franjas das favelas. Tais manifestações ocorrem, usualmente, como reação à morte de moradores vitimados por troca de tiros entre os policiais e as gangues de traficantes. Elas aparecem, portanto, como um protesto contra a violência policial. Todavia, os resultados alcançados por

Marcelo Baumann Burgos

essas manifestações são bastante incertos, já que não parecem produzir desdobramentos capazes de redefinir a atuação da polícia, e quase sempre são tratadas com desconfiança pela mídia, que costuma atribuí-las ao interesse de traficantes, concorrendo para reforçar o estigma sobre os moradores do território.

Analisando a atuação da mídia em eventos parecidos no subúrbio parisiense, Patrick Champagne observa que tais reações até podem produzir como repercussão positiva o rápido “desbloqueio de créditos destinados às operações de reabilitação e à ação social”, mas conclui que essa vantagem material momentânea “custa muito caro no plano simbólico”, pois “longe de ajudar os habitantes a mídia contribui, paradoxalmente, para a sua estigmatização” (1997:73). No caso dos territórios, esse efeito perverso é bastante evidente e seus moradores, sempre que precisam informar seu endereço, sentem bem o custo de ter o nome de seu território associado a situações que se avizinham da “arruaça”.

Essas manifestações, no entanto, não deixam de dramatizar a tensão presente na relação entre o território e a cidade. Trata-se de um padrão de participação no espaço público e de denúncia do aspecto mais importante da vida do território, a saber: a falta de liberdade. De fato, qualquer outra forma de mobilização organizada que fosse comandada por lideranças organicamente definidas, e que estabelecesse canais de comunicação institucionalizados com a cidade seria bastante arriscada. Assim, a ocupação instantânea da via pública tem sido a forma possível encontrada pelos moradores dos territórios para se comunicarem com a cidade. Protegidos pelo anonimato e pela ausência de lideranças claras, levam para as ruas falas e protestos constrangidos pelo medo de quem teme cruzar a fronteira do território e desafiar suas autoridades; ainda que de forma cifrada, apresentam-se como demandas que mobilizam a linguagem dos direitos da cidade e que não deixam de advertir para as barreiras de acesso à cidade e à cidadania.

Por outro lado, é preciso considerar que, quando essas manifestações de tipo espontâneas ocorrem, se torna momentaneamente pertinente a idéia de guerra civil, já arraigada no senso comum – inclusive com a contribuição da mídia –, como categoria apropriada para dar conta do clima de violência dos centros urbanos brasileiros, em especial do Rio de Janeiro. De fato, são nessas manifestações que os moradores dos

territórios e da cidade dramatizam sua polaridade, em um enfrentamento que não raro provoca mortes e toda sorte de violência física; não por acaso, o alvo dos moradores do território é difuso, ora ateando fogo em ônibus de passageiros – prática consagrada como uma espécie de monumento da revolta –, ora agredindo com fúria motoristas de automóveis, que naquele instante representam todos os cidadãos, sendo o automóvel o símbolo mais evidente de inclusão no domínio da *polis*.

Quando este trabalho começava a ser escrito, no início de 2004, uma noite marcada por intensa troca de tiros entre a polícia e uma gangue de traficantes instalada na favela da Rocinha – localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro – deixou como saldo a morte de três pessoas, todas com menos de 18 anos. Após o episódio, seguiu-se uma manifestação aparentemente espontânea, com a formação de barricadas na via que liga os bairros da Gávea a São Conrado e apedrejamento de veículos. Poucos dias depois, situação semelhante ocorreu na Cidade de Deus, em Jacarepaguá – Zona Oeste da cidade –, e alguns dias depois foi a vez da Favela Pavão-Pavãozinho – localizada em Copacabana – experimentar situação semelhante: ação policial seguida de morte de moradores, e o mesmo tipo de manifestação “espontânea”.

A frequência com que essas situações ocorrem no Rio de Janeiro indica que tal prática foi informalmente institucionalizada, funcionando como modo privilegiado de mobilização dos moradores dos territórios.

É interessante notar que diante desses episódios, a imprensa falada e escrita ainda segue o mesmo *script*: expõe as cenas de arruaça pública e apresenta as duas versões para as mortes. A da polícia, alegando que os mortos tinham ligação com o tráfico – dando a entender que são mortes resultantes de confrontos diretos e que, portanto, ocorrem em legítima defesa –, e a dos moradores, alegando que os mortos eram trabalhadores ou estudantes, que nada tinham com o tráfico, e que a polícia entrou atirando a esmo. Por seu turno, a autoridade politicamente constituída – o chefe do Executivo ou o responsável pela Secretaria de Segurança – informa que a polícia está investigando a veracidade das denúncias. No mais das vezes, a questão acaba ficando reduzida à identidade do morto, se ele era ou não ligado ao tráfico.

Constrói-se, assim, uma imagem cínica que vai embotando a capacidade de discernimento da situação, tanto na cidade como nos territó-

Marcelo Baumann Burgos

rios. Em ambos, aceita-se com naturalidade a impotência da autoridade politicamente constituída para investigar a ação policial nos territórios. A inexistência de provas, o medo de testemunhar e a própria circunstância de guerra que cerca as operações policiais nos territórios tornam tecnicamente difícil a punição. De outra parte, o saldo desses episódios é sempre o de aumentar a sensação de insegurança por parte da cidade, impelindo a autoridade política a reforçar o controle local, inclusive admitindo como um mal necessário a morte de “inocentes”.

A repercussão nacional e internacional do episódio do jornalista Tim Lopes, brutalmente assassinado, em 2002, por traficantes em uma favela localizada na Zona Norte do Rio de Janeiro, evidenciou de outro modo a existência das fronteiras da cidade, sobrecarregando ainda mais a estigmatização dos territórios. Não deixa de ser significativo, contudo, que o efeito moral do assassinato do jornalista – que mobilizou a cidade e o país em pleno ano eleitoral – tenha sido mais o de revelar para a cidade a face mais brutal dos territórios, aprofundando em seu imaginário a idéia de que são espaços de barbárie, e menos o de chamar a atenção para a situação de asfixia a que estão submetidos os moradores dos territórios.

A associação entre imagem e legenda na foto a seguir apresentada, extraída de um jornal do Rio de Janeiro concebido para um público das classes média e alta da cidade, sintetiza muito bem o quanto a brutalidade da ação policial nos territórios está naturalizada, sempre justificada pela igual brutalidade do tráfico⁶. Mais uma vez, a mensagem subliminar transmitida é a de que nos territórios, até prova em contrário, todos são suspeitos, inclusive as crianças.

Embora chocante, a foto não deixa de revelar uma cena comum nos territórios: uma criança negra, um casebre em uma favela e a humilhação rotineira promovida por policiais treinados para a “guerra urbana”. O uniforme da escola pública que o menino veste lembra a presença de um Estado que promove o acesso à educação; em contrapartida, os dois policiais, com seus fuzis autorizados e sua indumentária oficial, cumprem as ordens do mesmo Estado, que não respeita os mais elementares direitos civis. Com a força de uma única imagem, o núcleo da questão social brasileira é revelado em toda sua dramaticidade: a promoção dos direitos sociais desconectada dos direitos civis.



O mais revelador, contudo, está nas entrelinhas da legenda; a cena precisava ser corrigida por um texto que neutralizasse a brutalidade da imagem, adotando uma linguagem supostamente “técnica”, que chama de “revista” a prática de invasão de domicílio em favelas, e que toma por “jovem” uma atônita criança, talvez com menos de 12 anos. Com essa redefinição da imagem pelo texto, a trágica insensatez capturada pela foto torna-se aceitável a um público há muito acostumado a achar essas coisas normais.

Esta é a tônica da atuação da mídia: constrói e reproduz representações do território que favorecem a reificação da dinâmica da territorialização. Mas, com isso, ela apenas reflete um ambiente urbano marcado pela ausência de uma energia cívica capaz de interromper a reprodução da cultura da violência, que sucumbe à lógica fragmentária dos territórios. Diante disso, o mercado e a religião vêm se impondo como as únicas alternativas capazes de produzir inclusão social; aliás, essas duas dimensões têm sido fundidas de modo evidente no processo de massificação do pentecostalismo, que estaria produzindo um individualismo que resolve sua incerteza quanto à sociedade pela qualificação para a competição no mercado.

RELIGIÃO E TERRITÓRIO

O cristianismo popular, em sua versão pentecostal, vem se afirmando como um fenômeno importante na vida dos territórios. A onda evangelizadora, protagonizada por pastores oriundos do mundo popular, impõe-se como uma ampla reforma intelectual e moral, cujos efeitos ainda não se realizaram plenamente. Ela alimenta-se da frágil presença da cidade nos territórios, inscrevendo no vazio dos direitos um ascetismo individualista; no interior do campo religioso, sua expansão recoloca, de outro modo, o recorrente desafio da Igreja Católica na sua busca de aproximação com o mundo popular.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, de resto muito complexo, e apenas a título de animar uma reflexão sobre seus efeitos na dinâmica da territorialização, tomo como ponto de partida uma comparação entre o fenômeno contemporâneo do pentecostalismo e a atuação da Igreja Católica nas favelas do Rio de Janeiro nos anos 50 e 60, quando se formulou um conjunto de ações voltadas para a aproximação entre o mundo popular carioca e a religião católica. Aqui, dois aspectos sobressaem: o primeiro, refere-se ao tipo de pedagogia desenvolvida pela Igreja Católica, que é bastante distinto da praticada pelos evangélicos; o segundo, à relação que cada uma delas estabelece com a política.

A pedagogia desenvolvida pela Igreja Católica para os pobres da cidade, na década de 50, está relacionada com as mudanças de orientação da Igreja em face das questões sociais nacionais, bem explicitadas no documento de criação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em 1952⁷.

A sociedade, na concepção católica, é percebida segundo uma visão holística, e por isso seu trabalho de cristianização está necessariamente relacionado à transformação do meio social do indivíduo – isso explica por que a Igreja Católica se envolveu diretamente em intervenções urbanizadoras dos territórios⁸. No caso do Rio de Janeiro, esse tipo de envolvimento acabou por produzir uma relação orgânica entre a Igreja Católica, políticos e lideranças associativas locais. Em alguns momentos, inclusive, a Igreja Católica chegou a cerrar fileiras com os moradores das favelas, na resistência à ação remocionista – como no caso das Favelas do Borel e do Dona Marta nos anos 60, e do Vidigal nos 70 (Gay, 1994). Pode-se afirmar, portanto, que a postura

católica em face das favelas se caracterizou pelo estabelecimento de uma mediação entre a religião e a política, com o objetivo de criar condições para a superação da fronteira territorial, do que seria exemplar a atuação da Pastoral das Favelas, que a partir dos anos 70 emprestará grande ênfase à questão jurídica da ocupação da terra dos territórios, organizando uma assessoria jurídica para auxiliar seus moradores a lutar contra ações remocionistas⁹.

Em suma, no período analisado, a Igreja Católica encarava a favela como um espaço ecológico particular, que produzia uma sociabilidade exposta à promiscuidade e à indolência; a reforma moral de seus moradores supunha, por isso, a transformação do espaço da favela, o que não poderia ser feito sem a interlocução com as entidades coletivas da favela e com o próprio Estado, o que levou a um envolvimento da Igreja Católica com o mundo popular organizado. Reside neste ponto, aliás, uma das razões do esgotamento de sua política para as favelas. Pois, ainda no início dos anos 60, o Estado percebe a atuação católica nas favelas como uma intervenção concorrente, situação que será extremada pela formação de alianças entre membros da Igreja Católica e moradores dos territórios contra a ação remocionista do Estado. Com o regime militar, as ações de grupos católicos nas favelas são empurradas para a clandestinidade, perdendo definitivamente o alcance pretendido quando da formulação de suas estratégias de intervenção¹⁰. Por outro lado, o aprofundamento do *ethos* mercantil também contribuiu para fragilizar o pressuposto da doutrina católica, que operava, e ainda opera, com um ideal de comunidade solidária, avesso ao mercado (Maфра, 2003).

Bem diferente tem sido a atuação das igrejas evangélicas nas favelas. Em primeiro lugar, não faz parte de sua doutrina a tese de que a ecologia da favela produz um comportamento profano. O pecado está no indivíduo mais do que no meio. Por isso mesmo, sua ação pedagógica ocorre fundamentalmente no plano da consciência individual. Nem por isso sua organização tem sido impermeável à lógica dos territórios, pois como se verifica no caso específico do Rio de Janeiro, onde a expansão da malha pentecostal ocorreu com maior ênfase a partir dos anos 80, momento em que o tráfico se consolida enquanto forma de autoridade local, as igrejas irão se afirmar como arenas públicas alternativas, em que é possível o estabelecimento de algum nível de comunicação entre os moradores dos territórios¹¹. Não tardou para que se percebesse que essa rede de igrejas constituía um dos caminhos efica-

zes para a captação de votos, esvaziando ainda mais o papel da liderança comunitária naquilo que ela tem de mais tradicional – sua função de cabo eleitoral –, contribuindo para a fragilização do padrão de integração hierarquizada da cidade, caracterizado pelo conceito de “controle negociado”. Esse fenômeno tem sido ainda mais reforçado pelo fato de que os evangélicos se têm apropriado dos centros de poder dos territórios.

Desse contraponto entre a atuação católica nos territórios durante os anos 50 e 60 e a dos pentecostais na conjuntura atual, pode-se concluir que, enquanto a católica valorizava uma ação política coletiva, orientada para a mudança da ecologia local, a pentecostal entende a pobreza como um problema individual. Como observa Mariz (1996:184), tanto a teologia da prosperidade quanto a ênfase sobre as doações, presentes nas pentecostais, vinculam riqueza material à fé e à adoção de uma vida cristã, rejeitando a teodicéia católica da redenção pela pobreza e pelo sofrimento. Assim, enquanto a católica operava com a lógica do território, colocando como desafio a superação de suas fronteiras com a cidade por intermédio de intervenções civilizadoras sobre o espaço, as pentecostais, de modo geral, tendem a apostar, às vezes explicitamente, na lógica do mercado como lugar de reconstrução do indivíduo. Por isso mesmo, sua atuação não é neutra em face da contradição existente entre a cidade e os territórios, na medida em que superpõe à fragmentação territorial a lógica da competição individual e a naturalização das leis do mercado. Como afirma Birman (2003), a respeito da Igreja Universal do Reino de Deus – IURD, está em curso um processo de construção de um novo imaginário nacional, diverso do cultivado pelo catolicismo. E nesse imaginário sobressai uma concepção de nação

“[...] violenta, atravessada por conflitos sociais e morais, cuja pacificação se fará pela integração progressiva de todos em um projeto de base igualitária que tem na mobilidade ascendente dos ‘homens de Deus’ o seu valor maior. Uma nação de empreendedores, de ‘vencedores’, de ‘cristãos’ é assim projetada para o futuro” (*idem*:237).

Igualdade, mobilidade social e empreendedorismo são, portanto, os pilares da reforma intelectual e moral que está em curso com o avanço das agências neopentecostais¹². Nessa chave, a questão da integração social e urbana é reduzida à dimensão da desigualdade social, estando excluída, por conseguinte, a própria dimensão da cidade.

Assim, podemos concluir que, caso permaneça entregue a si mesmo, o processo de massificação do neopentecostalismo em nada contribuirá para a formação de uma cultura política participativa. E a importância dessa advertência é evidente, pois estamos falando do segmento que mais cresce no campo religioso, muito especialmente no interior dos territórios. Nada impede, contudo, que uma recomposição desse campo em torno de um novo ecumenismo – que inclua o catolicismo popular, as religiões afro-brasileiras e as chamadas evangélicas tradicionais – crie canais de comunicação entre as igrejas neopentecostais e a cidadania, afinal, também é verdade que, ao contribuir para a formação de indivíduos mais autônomos, as igrejas evangélicas criam condições potencialmente favoráveis a processos de afirmação de novos sujeitos na esfera pública.

MERCADO E TERRITÓRIO

O aprofundamento do *homo economicus* pode ser assim o resultado esperado da reforma intelectual e moral em curso, com o que se vai consolidando a obra da revolução burguesa brasileira, no sentido de criar um indivíduo profundamente dominado pela lógica dos interesses e do apetite pela prosperidade material (Werneck Vianna, 1999). Reforça-se, assim, a aposta liberal no mercado como instituição capaz de integrar indivíduos animados pela idéia da realização material. Do ponto de vista da relação entre a cidade e os territórios, no entanto, o que se vai observar é uma contradição aparentemente insuperável entre o mercado e os limites impostos pelo território. Essa baixa expectativa de que a via econômica venha a servir como alternativa para a integração urbana nos leva a retomar a outra dimensão contida no conceito de “cidade escassa”, que remete à solidariedade fundada no direito e na cidadania.

Alguns autores, como Licia Valladares (2001), têm salientado que, se um dia as favelas abrigaram uma população pré-burguesa e pouco afeita à racionalidade moderna, esse quadro *naif* se mostra completamente inadequado para dar conta da presente realidade. Os moradores da favela, como os demais da cidade, pensam e agem como seres de mercado, e por isso procuram converter em valor de troca bens de uso, a começar pela casa, que tanto pode representar uma oportunidade para algum tipo de especulação imobiliária, quanto se converter em uma forma de renda por meio do aluguel ou arrendamento de parte da casa, ou ainda dar lugar a um ponto de negócio¹³. Por outro lado,

Marcelo Baumann Burgos

embora de baixa renda, os moradores das favelas representam um mercado consumidor bastante interessante¹⁴. Por esse motivo, as favelas de médio e grande portes – isto é, aquelas com mais de quinhentos domicílios – abrigam um pujante comércio e um dinâmico mercado imobiliário¹⁵.

Se tudo isso é verdade, é igualmente correta a afirmação de que as barreiras jurídicas e de informação impedem o pleno desenvolvimento do potencial mercantil das favelas, inibindo uma fonte importante de geração de trabalho e renda locais. O ponto fica evidente quando se considera que algumas empresas da cidade formal se têm instalado em territórios, interessadas em seu mercado consumidor, estabelecendo uma concorrência desigual com o comércio local, que é intensivo em mão-de-obra e tem forte componente familiar¹⁶.

Uma contribuição importante para esse debate foi dada por Hernando de Soto (2001), em seu *O Mistério do Capital*, com vistas a universalizar o acesso ao capitalismo entre os países da semiperiferia, por meio de reformas nos seus sistemas jurídicos de propriedade¹⁷. Um rápido levantamento sobre o que se tem feito no Brasil nessa matéria é suficiente para constatar que existem iniciativas em curso sendo tomadas nessa direção, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, por exemplo, procurando incentivar e capacitar empreendedores e estimular inovações legislativas como a isenção fiscal ou a simplificação da legalização relacionada ao estabelecimento comercial¹⁸, e mesmo o Favela-Bairro, investindo tanto em infra-estrutura como na qualificação de recursos humanos, são algumas das iniciativas que possivelmente estão produzindo resultados importantes (Cavallieri, 2003). Embora necessitem de melhor avaliação, elas apontam na direção da flexibilização da fronteira entre a cidade formal e a informal, e a questão é saber em que medida são suficientes para alterar qualitativamente o padrão de regulação atual que mantém na informalidade boa parte da atividade econômica realizada nos territórios.

Como se sabe, a consolidação do mercado andou de mãos dadas com a democratização das relações sociais, favorecendo o individualismo e a difusão de regras impessoais para o contrato entre as partes (Weber, 1982). Mas, como o mercado existente nos territórios está submetido a regras e acordos locais, a própria idéia de contrato fica condicionada ao arbítrio de uma autoridade local, seja ela de que natureza

for. Experimente o leitor, por exemplo, alugar um quarto em uma favela, e logo perceberá que o contrato entre as partes será fundado em princípios diferentes daqueles inscritos na lei do inquilinato. Assim, se a mercantilização potencialmente favorece a emancipação individual dos moradores da favela, a lógica do território tende a neutralizá-la. Essas duas forças contraditórias criam indivíduos treinados para se comportar em um ambiente no qual o mercado é regulado por regras sancionadas por relações interpessoais (De Soto, 2001).

Romper com essa contradição importaria assegurar que o mercado funcionasse nos territórios sob o mesmo direito da cidade, e para isso seria necessário começar por deslocar a própria autoridade local, que cria e sanciona regras no interior do território. Mas esse tipo de intervenção não tem sido considerado desejável nem por parte dos agentes econômicos, que se beneficiam da informalidade para extrair uma mais-valia superior à obtida na cidade, nem por parte do poder público, bastando observar o formato de relacionamento já consagrado que este último estabelece com as associações de moradores de favelas, fazendo delas uma extensão da repartição pública, condição fundamental para a sua conversão em agência política estratégica para a captação do voto popular (Burgos, 1998; 2003).

Assim, embora a mercantilização dos territórios não seja necessariamente refratária ao desafio da integração urbana, fica evidente que, entregue a si mesma, a via mercantil se coaduna muito bem com a lógica fragmentária dos territórios. Daí que, tomado como dimensão isolada, o mercado, incluindo o mercado de trabalho, não será capaz de refundar as bases da confiança necessárias à integração social e urbana. Seguindo todos os desdobramentos do conceito de “cidade escassa”, chegamos ao direito como fonte capaz de produzir solidariedade em uma sociedade que está fundada no princípio constitucional da igualdade e da liberdade.

DIREITO E CIDADANIA: RISCOS E OPORTUNIDADES DA CIDADE TERRITORIALIZADA

Historicamente, a cultura constitui-se na principal via de integração urbana de cidades como o Rio de Janeiro, que só foram envolvidas parcialmente pelo industrialismo fordista. Daí a importância das festas religiosas, da música e do futebol como suportes culturais de comunicação entre grupos que não são integrados pela política ou pelo

mercado. Esta a chave utilizada por José Murilo de Carvalho (1987), por exemplo, quando afirma que, no Rio de Janeiro, “a cidade não era uma comunidade no sentido político, não havia o sentimento de pertencer a uma entidade coletiva”, concluindo daí que “das repúblicas renegadas pela República foram surgindo os elementos que constituiriam uma primeira identidade coletiva da cidade, materializada nas grandes celebrações do carnaval e do futebol” (*idem*:38 e 41).

Contudo, a própria territorialização da cidade já constitui uma evidência de que essa função integradora da cultura perdeu força, em grande medida em decorrência dos já comentados efeitos produzidos pela modernização econômica, que foram desfazendo as bases sociais do “sentido integrativo de solidariedade vertical” característico do estilo comunitário de comunicação entre os grupos da cidade (*idem*:152). Assim, a inexistência de energia cívica capaz de integrar o tecido urbano pela cultura ou pela política e o localismo inerente ao mercado informal sugerem que a própria cidade se torna virtual diante da ausência de mecanismos de solidarização entre as partes que a habitam.

Considerando que a territorialização da cidade corresponde ao cenário urbano que sucede ao esgotamento dos mecanismos de “controle negociado”, que se baseavam em uma incorporação subordinada e hierarquizada, abre-se um período de grandes incertezas, no qual se torna plausível apontar a existência de riscos terríveis para o futuro das cidades brasileiras, ao mesmo tempo que se descortinam oportunidades que não deixam de ser promissoras.

O fenômeno da aguda violência urbana já faz parte da realidade das cidades brasileiras há pelo menos duas décadas, e mesmo não sendo exclusividade do país, tem encontrado aqui terreno fértil com a territorialização da cidade crescendo ano após ano; o aumento exponencial do homicídio, do latrocínio, do assalto à mão armada, da guerra de traficantes e da delinquência juvenil dá conta de uma sociabilidade com baixo nível de solidariedade. E não é preciso ser futurólogo para afirmar que a situação tende a agravar-se na próxima década, sobretudo se ao vazio de solidariedade se oferece apenas a dimensão punitiva como tentativa cada vez mais desesperada de se resolver pela força a fragilidade do complexo ético-moral encerrado nos mecanismos de controle social vigentes atualmente nas grandes cidades do país – a transformação da economia informal das cidades, em especial do co-

mércio ambulante, em uma questão exclusivamente policial, é uma evidência disso.

Por outro lado, como já observamos, se é verdade que a territorialização da cidade é fruto da implosão do pacto cidadão preexistente, também é verdade que os fragmentos dessa cidade estão mais livres do que jamais estiveram dos mecanismos de controle social e político, tornando possível pensar na construção de uma nova forma de articulação horizontal, para a qual poderá contribuir a ainda vaga, mas crescente, noção de direitos.

O desastroso efeito desarticulador provocado pela dinâmica perversa inerente ao conflito entre a polícia e o tráfico que, sobretudo no caso do Rio de Janeiro, transforma os territórios em espaços militarizados, pode até adiar o desenvolvimento dessa tendência, mas não necessariamente impedirá que ela ocorra, já que o supercontrole bélico a que a população dos territórios está exposta, embora violento, é cada vez menos eficiente do ponto de vista moral e intelectual.

De fato, nos territórios expostos à dinâmica polícia/tráfico, ainda prevalece a lei do silêncio, mas novas formas de vocalização e de comunicação entre os territórios e destes com a cidade começam a surgir, com a formação de novos intelectuais (Gramsci, 1991), tais como os jovens universitários oriundos das favelas, cuja atuação local deverá contribuir para elevar o nível intelectual e moral dos moradores dos territórios, emprestando novo significado à atuação de suas associações representativas; com as novas formas de manifestações artísticas, construídas a partir de suportes culturais como esse *hip-hop* à brasileira, que formula uma crítica social baseada na valorização das identidades territoriais em face da cidade, e que ao fazê-lo denuncia a própria estreiteza da cidade; e mesmo com os pastores evangélicos que, por meio da sua pedagogia individualizante, poderão favorecer a construção de sujeitos de direitos.

Assim é que, ao menos no horizonte, surge a possibilidade inédita de se construir uma nova cidade, cujo sistema de solidariedade se nutra do papel do cidadão, o que pressupõe “que a totalidade dos destinatários singulares das normas jurídicas possa considerar-se autora racional dessas normas” (Habermas, 1997:54). A nova integração social do tecido urbano, portanto, pressupõe uma radical ampliação da par-

Marcelo Baumann Burgos

participação social e política dos moradores dos territórios na reconstrução da cidade.

E se o esgotamento do padrão de controle negociado abre a possibilidade para o desenvolvimento dessa tendência entre os moradores dos territórios, a ordem criada pela Constituição de 1988 torna-se plausível, na medida em que faculta à sociedade amplos mecanismos de acesso à produção normativa, seja pela via da representação política, seja por vias participativas, que incluem a representação funcional exercida pelo Judiciário e pelo Ministério Público (Werneck Vianna e Burgos, 2002:382 e ss.).

A superação das fronteiras impostas pelo território passa, em suma, pela construção da cidadania, vale dizer, da comunicação entre a participação social e política e a produção normativa. Sem pretender superestimar as evidências empíricas, já é possível perceber alguns movimentos nessa direção.

Como já salientei, a representação dominante dos territórios como espaços no limiar da barbárie tem sido determinante para justificar a situação de supercontrole que, como tenho argumentado, só faz aprofundar sua condição de território. E na construção dessa representação negativa o papel da mídia tem sido central. Uma agenda de mudança do atual estado de coisas supõe, portanto, uma disputa nesse domínio da representação, seja pela produção de mídias alternativas, seja pela via da redefinição das ações coletivas midiáticas. Iniciativas nesse sentido já podem ser observadas com a criação de canais internos de televisão, como os que existem na Rocinha, em Rio das Pedras e em outras grandes favelas do Rio de Janeiro; rádios comunitárias e *sites* especializados em favelas. Seria prematuro afirmar que essas formas alternativas de mídia têm atuado de forma sistemática contra as representações dominantes na cidade; tampouco se pode assegurar que venham contribuindo para a construção de uma agenda de inclusão dos territórios na cidade. Mas nada impede que um dia isso ocorra¹⁹.

Nada substitui, entretanto, um processo de organização social mais amplo, que dê lugar a manifestações populares organizadas, pelas quais seja possível publicizar de modo mais controlado uma agenda de problemas e de reivindicações. Nesse sentido, deve-se mencionar a experiência do Movimento Popular de Favelas – MPF, que começou

a organizar-se em julho de 2000, “reunindo dirigentes de associações de moradores e de outras organizações comunitárias”, e que teve por eixo “a luta contra a violência e a reivindicação de uma cidadania plena para os moradores de favelas”. De acordo com Márcia Leite (2003:76 e ss.), o Movimento Popular de Favelas teria chegado “a nuclear representantes de cerca de 60 favelas”, entretanto, em fins de 2001, sofre um processo de desorganização que, ainda segundo Leite, teria sido determinado por tensões oriundas tanto do tráfico quanto do sistema político.

A experiência do MPF é um testemunho das dificuldades inerentes ao processo de mobilização dos moradores dos territórios, mas, por outro lado, revela a existência de um “formigamento” no mundo popular²⁰. Uma evidência recente disto foi a manifestação pública realizada pelos moradores da Rocinha no último domingo de fevereiro de 2004, por ocasião da missa de 7º dia da morte dos três adolescentes assassinados pela polícia, no episódio anteriormente citado. Contando também com a presença de alguns parlamentares e lideranças ligadas a ONGs, ela teve início durante a missa, e seguiu em forma de passeata por algumas ruas da favela. Talvez tenha sido a primeira manifestação desse tipo nas últimas décadas no Rio de Janeiro. Por isso mesmo, ganhou as primeiras páginas dos principais jornais da cidade. Menos de sessenta dias depois, nova mobilização coletiva contra a violência policial, dessa vez reunindo em uma praça pública moradores de várias favelas da cidade; o evento foi organizado por uma entidade civil criada após a morte de quatro jovens na Favela do Borel – localizada na Tijuca – durante troca de tiros entre policiais e traficantes, e contou com a participação de diversas entidades, incluindo grupos de artistas, ONGs, associações de moradores e até representantes do Movimento Sem-Terra. A passeata conduziu os manifestantes até o Palácio do Governo do Estado do Rio de Janeiro. A seguir, pode-se observar a foto dessa manifestação²¹, cuja tônica foi a luta pelo direito à vida, em clara evidência de que no território se vive plenamente o *hobbesianismo social*. Em uma das placas empunhadas pelos manifestantes, pode-se ler – embora com dificuldade – um protesto que revela de forma instantânea o significado político e existencial da escassez de cidade, na medida em que denuncia a marginalização do território e reivindica a ampliação da cidade representada no espaço público midiático. Diz o protesto: “Moro onde os meios de comunicação só chegam para contar os mortos.”



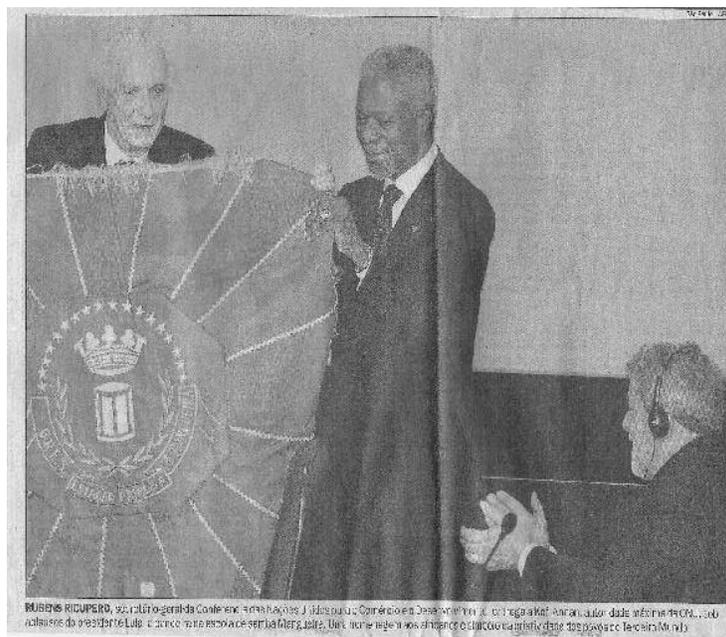
Mas, em que pesem as evidências concretas de mobilização recente do mundo popular aprisionado nos territórios, seria contraditório com a linha de argumentação apresentada neste trabalho apostar que esse processo poderia ser capaz de superar as fronteiras ora existentes sem a mobilização da cidade como um todo, tanto da sociedade quanto do Estado. Reside aqui a chave para o desenvolvimento de um novo tipo de solidariedade, que comece pelo compartilhamento do debate acerca da cidade; afinal, cidade e território fazem parte de um único espaço urbano, coabitado por milhões de indivíduos que compartilham a mesma infra-estrutura urbana e institucional.

De uma perspectiva mais ampla, que leve em conta a cultura política brasileira, pode-se afirmar que não faltam elementos em nossa história para dar sustentação à construção de um novo princípio de integração social e urbana das cidades, que tenha por base uma solidariedade fundada na participação na coisa pública. A esse respeito, é bastante sugestiva a proposição de Luiz Werneck Vianna e Maria Alice Rezende de Carvalho, quando sustentam que

“[...] como princípio de regulação moral, baseado na fraternidade de fundo familiar, corporativo ou religioso, escolas históricas da noção de comunidade sempre presente em nossa formação social, talvez se possa dizer que, entre nós, a solidariedade é parte inextricável do debate democrático, vindo a encontrar forma de institucionalização na Carta de 88” (2004:222).

Uma agenda reformista passaria pela abertura de novos espaços de debate, de novos fóruns colocando em comunicação os moradores dos territórios entre si e deles com os habitantes da cidade; a favor dessa agenda política conspira a própria história de cidades que, como o Rio de Janeiro, não exauriram completamente suas fontes de solidariedade. Nelas ainda reside, se bem que em repouso, um capital social acumulado em suas associações profissionais e de moradores, em suas escolas e universidades, em suas igrejas e associações religiosas, e em suas instituições de cultura, esporte e lazer, como os clubes sociais e as escolas de samba, e que se renova em sua capacidade de mediação com o mundo popular por intermédio dos jovens universitários e de intelectuais ligados ao terceiro setor. Desse capital social se poderá extrair a energia necessária para o desenvolvimento de uma nova solidariedade, capaz de sustentar uma cidade de cidadãos.

A foto a seguir, publicada recentemente na primeira página do *Jornal do Brasil*, é um registro que corrobora o argumento sustentado neste trabalho²².



(Recebido para publicação em setembro de 2004)
(Versão definitiva em janeiro de 2005)

NOTAS

1. Originalmente, a palavra favela foi utilizada como apelido do Morro da Providência, que começou a ser ocupado para moradia por ex-combatentes da Guerra de Canudos, que teriam trazido da campanha um legume chamado favella, muito comum em Canudos. Uma excelente reconstituição da forma pela qual a categoria favela foi sendo substantivada ao longo das primeiras décadas do século XX, e de como ela é empregada como antônimo de cidade, está em Valladares (2000). Uma história das diferentes conotações emprestadas à categoria favela a partir da década de 30 está em Burgos (1998).
2. Os loteamentos irregulares são uma forma de habitação popular definida pelo fato de o processo de legalização do empreendimento não ter sido concluído, em geral porque o empreendedor não realizou todas as obras de infra-estrutura exigidas pelo poder público. De todo modo, sua configuração espacial caracteriza-se por uma clara separação entre os lotes, com a delimitação de áreas públicas, e em geral seus moradores possuem um título precário de propriedade. Na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com o *Anuário da Cidade* – publicado em 1998 –, cerca de 900 mil pessoas viviam em loteamentos irregulares ou em conjuntos habitacionais. E, segundo o Censo de 2000, outros 1,1 milhão vivem em favelas.
3. De acordo com o Censo de 2000, o Rio de Janeiro possui 811 assentamentos favelados, e São Paulo, 1.548. Além disso, dados de 1999, do *Perfil dos Municípios Brasileiros*, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apontavam a existência de favelas em outros 1.540 municípios brasileiros – o correspondente a quase 30% do total destes. Esses dados levaram Susana Taschner (2003:20 e ss.) a concluir que “muitas cidades médias e grandes do interior paulista apresentam o mesmo padrão de urbanização da capital, com o surgimento de periferias pobres e favelas”.
4. A importância do território como critério de acesso a bens públicos não é exclusividade carioca ou brasileira, sendo encontrada em outras cidades latino-americanas, como no caso das áreas informais de Buenos Aires, por exemplo, onde também existe uma clara relação entre território, acesso a bens públicos e controle social e político sobre o exercício da autonomia (ver Cravino, 2003:98 e ss.).
5. A expressão “política da bica d’água” torna-se popular na medida em que se difunde a crítica a um tipo de clientelismo, pautado em uma relação de troca, a partir do qual o político influente na vida local conseguia algum tipo de benefício, em geral de pequena monta – como, por exemplo, a construção de tanques coletivos para as lavadeiras –, em troca da lealdade dos eleitores locais.
6. Foto de Antonio Lacerda, publicada no *Jornal do Brasil*, 7/11/2003.
7. De acordo com Ângela Paiva (2003:166), a mudança de orientação aconteceu a partir de duas grandes tendências convergentes: de um lado, a maior presença do laicato no interior da Igreja Católica, que teria gerado um crescente questionamento acerca do papel do cristão; e, de outro, uma mudança na postura de uma pequena parte da elite eclesial, que percebia a urgência de novos posicionamentos diante da desigualdade social do país.
8. A Fundação Leão XIII foi criada, ainda em 1946, pela Arquidiocese do Rio de Janeiro. Entre 1947 e 1954, a Leão XIII estendeu sua atuação a 34 favelas, implantando em

algumas delas serviços básicos como água, saneamento, luz e redes viárias, e mantendo centros sociais em oito das maiores favelas da cidade na época. Em 1955, a Igreja Católica cria a Cruzada São Sebastião, que, entre 1956 e 1960, realiza melhorias de serviços básicos em doze favelas, além de construir o conjunto habitacional que ficaria conhecido como Cruzada, localizado no bairro do Leblon (Burgos, 1998:28 e ss.).

9. Eduardo Guimarães de Carvalho (1991) observa que, com base na experiência da resistência dos moradores do Vidigal, que contou com ampla assessoria da Pastoral das Favelas, pode-se identificar algumas oposições fundamentais: “passividade x mobilização; miséria x melhoria de condições de vida; individualidade x comunidade; paternalismo x autocapacitação (mutirão)”. Estas oposições, conclui Carvalho, “norteiam a ação da pastoral [...]” (*idem*:44).
10. Caso exemplar de como o trabalho que vinha sendo realizado por católicos em favelas foi gradualmente se tornando clandestino é relatado por Maria Helena da Franca Moniz de Aragão (2003), que descreve a experiência de trabalho comunitário na Favela da Mineira, desenvolvido por uma equipe composta de padres lazaristas e voluntários ligados ao Colégio São Vicente de Paulo.
11. Entre 1991 e 2000, os evangélicos praticamente dobraram sua participação na população do estado, passando de 12,8% para 21,3%. De acordo com Márcia Pereira Leite (2003:70), uma das razões que ajudam a compreender esse aumento é exatamente o “acentuado incremento da violência e da criminalidade, bem como da estigmatização de sua população pobre, negra e mestiça, moradora das favelas e periferias”. Para a autora, “as religiões evangélicas oferecem a esta população uma marca identitária positiva, que a diferencia dos bandidos e traficantes de drogas”.
12. Patrícia Birman (2003:242) chama a atenção para o fato de que a IURD “tem elaborado uma representação religiosa de seus fiéis enquanto integrantes da nação que nasce em oposição ao *ethos* católico. Constrói uma imagem de religião associada à riqueza, à opulência, ao cosmopolitismo e à globalização. Esta imagem também oferece elementos de combate e de não aceitação pelos segmentos populares de um lugar social que os vincula a um lugar hierárquico inferior do ponto de vista social e simbólico bem como ao tradicionalismo religioso que ele destila”.
13. Suzana Taschner (2003:40) observa que “o acesso à casa favelada, antes valor de uso, agora é fruto de crescente mercantilização. Unidades de moradia são compradas e vendidas, num simulacro do mercado formal. Mesmo a terra invadida é objeto de comercialização freqüentemente”.
14. Licia Valladares (2001:4) tem chamado a atenção para o aquecimento da economia nas grandes favelas, sustentando que “ao lado do mercado imobiliário que aí se desenvolveu [...] floresce um enorme mercado de serviços que se moderniza para atender a uma população cada vez mais heterogênea e consumidora [...]”. Por isso, a autora conclui “ser um equívoco reduzir a economia da favela ao tráfico, sendo as demais atividades econômicas o sinal de transformações complexas na sua estrutura sócio-econômica”.
15. Pedro Abramo (2003:192-193) observa que “em pesquisas recentes sobre a localização do emprego de moradores de favelas do Rio de Janeiro e de São Paulo, verificou-se que um percentual importante desses moradores trabalhava na própria fa-

Marcelo Baumann Burgos

vela”. Assim, conclui Abramo, “a favela também pode ser vista como um local de concentração de atividades de serviço e comércio [...]”.

16. Com base em dados da Pesquisa Socioeconômica em Comunidades de Baixa Renda, patrocinada pela Secretaria Municipal de Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro, Jane Souto de Oliveira *et alii* (2003) constatam que existem 5.942 pessoas ocupadas em estabelecimentos das favelas, o que correspondia a 7,4% dos postos de trabalho e a 6,8% dos rendimentos das pessoas ocupadas.
17. A proposta de De Soto (2001) tem sido bastante criticada, entre outras razões, por se basear no direito individual de propriedade, e não no direito social à moradia, que para se realizar demandaria um conjunto de políticas públicas inclusivas, mais abrangentes do que a simples ampliação do acesso à propriedade formal (sobre isso, ver Fernandes, 2003).
18. Maiores informações sobre o SEBRAE, ver <sebrae.com.br>. Sobre o papel do SEBRAE na organização da Associação Comercial da Rocinha, ver o trabalho de Lerner (2003).
19. Uma iniciativa interessante de mídia alternativa é o *site* <vivafavela.com.br>, que além de buscar construir uma certa unidade entre os territórios, veiculando sua agenda política e cultural, tem procurado gerar notícias positivas sobre a população dos territórios, no campo econômico, artístico, social e cultural.
20. Devo essa expressão a Itamar Silva, dirigente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, e que possui longa militância na questão das favelas do Rio de Janeiro. Ele utilizou essa expressão em um seminário realizado na PUC-Rio, em agosto de 2004, quando fazia referência ao fato de o mundo popular estar mais consciente da necessidade de se mobilizar, ao mesmo tempo que convive com dificuldades e constrangimentos que fazem com que essa conscientização permaneça como “um processo encubado” .
21. Foto de Lucas Van de Beuque, publicada no *Jornal do Brasil*, 17/4/2004.
22. O jornal é do dia 15 de junho de 2004, e a legenda da foto diz: “Rubens Ricupero, Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, entrega a Kofi Annan, autoridade máxima da [Organização das Nações Unidas] ONU, sob aplausos do presidente Lula, a bandeira da Escola de Samba Mangueira. Uma homenagem aos africanos e símbolo da criatividade dos povos do Terceiro Mundo”. O crédito da foto não é informado pelo jornal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro. (2003), "A Teoria Econômica da Favela: Quatro Notas sobre a Localização Residencial dos Pobres e o Mercado Imobiliário Informal", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.
- ALVITO, Marcos. (2001), *As Cores de Acari*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- BIRMAN, Patrícia. (2003), "Imagens Religiosas e Projetos para o Futuro", in P. Birman (org.), *Religião e Espaço Público*. São Paulo, CNPq/Pronex, Atar Editorial.
- BURGOS, Marcelo Baumann. (1998), "Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As Políticas Públicas nas Favelas do Rio de Janeiro", in A. Zaluar e M. Alvito (orgs.), *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- . (2003), "Favela, Cidade e Cidadania em Rio das Pedras", in M. B. Burgos (org.), *A Utopia da Comunidade. Rio das Pedras, uma Favela Carioca*. Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio/Loyola.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. (2000), *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34/EDUSP.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de. (1991), *O Negócio da Terra*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- CARVALHO, José Murilo de. (1987), *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que Não Foi*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. (2000), "Violência no Rio de Janeiro: Uma Reflexão Política", in C. A. M. Pereira, E. Rondelli, K. E. Schollhammer e M. Herschmann (orgs.), *Linguagens da Violência*. Rio de Janeiro, Rocco.
- CASTELLS, Manuel. (2000), *A Questão Urbana*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- CAVALLIERI, Fernando. (2003), "Favela-Bairro: Integração de Áreas Informais no Rio de Janeiro", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.
- CHAMPAGNE, Patrick. (1997), "A Visão Mediática", in P. Bourdieu (org.), *A Miséria do Mundo*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.
- CRAVINO, Maria Cristina. (2003), "Mercados Informales de Tierra y Redes Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.
- DE SOTO, Hernando. (2001), *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro, Record.
- DINIZ, Eli. (1982), *Máquina Política e Voto Clientelista no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- FERNANDES, Edésio. (2003), "Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.

Marcelo Baumann Burgos

- GAY, Robert. (1994), *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro*. Philadelphia, Temple University Press.
- GRAMSCI, Antonio. (1991), *Intelectuais e Organização da Cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HABERMAS, Jürgen. (1997), *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, vol. II.
- KOWARICK, Lúcio. (2000), *Escritos Urbanos*. São Paulo, Editora 34.
- LEITE, Márcia Pereira. (2003), "Novas Relações entre Identidade Religiosa e Participação Política no Rio de Janeiro Hoje: O Caso do Movimento Popular de Favelas", in P. Birman (org.), *Religião e Espaço Público*. São Paulo, CNPq/Pronex, Atar Editorial.
- LERNER, Fábio. (2003), *Economia Informal das Favelas e a Ampliação do Direito à Cidade*. Monografia de Graduação, PUC-Rio.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (2002), "A Continuidade do 'Problema da Favela'", in L. L. Oliveira (org.), *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- MAFRA, Clara. (2003), "A Habitação do Morro: Impressões de Moradores de Duas Favelas do Rio de Janeiro sobre Religião e Espaço Público", in P. Birman (org.), *Religião e Espaço Público*. São Paulo, CNPq/Pronex, Atar Editorial.
- MARIZ, Cecília Loreto. (1996), "Pentecostalismo e a Luta contra a Pobreza no Brasil", in B. Gutierrez e L. S. Campos (eds.), *Na Força do Espírito. Os Pentecostais na América Latina: Um Desafio às Igrejas Históricas*. São Paulo, Aipral.
- MONIZ DE ARAGÃO, Maria Helena da Franca. (2003), *Associativismo e Tráfico de Drogas na Favela da Mineira*. Monografia de Especialização em Sociologia Política e Cultura, PUC-Rio.
- PAIVA, Ângela Randolpho. (2003), *Católico, Protestante, Cidadão. Uma Comparação entre Brasil e Estados Unidos*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1992), *As Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- SOUTO DE OLIVEIRA, Jane, NASCIMENTO SILVA, Denise Britz, LIMA, José Matias e BORGES DE MELO, Dorian Luis. (2003), "Notas sobre a Inserção Socioeconômica dos Moradores da Favela", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. (2003), "O Brasil e suas Favelas", in P. Abramo (org.), *A Cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras/FAPERJ.
- VALLADARES, Licia. (2000), "A Gênese da Favela Carioca. A Produção Anterior às Ciências Sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 44.
- . (2001), *Favela.Com*. Trabalho apresentado no Fórum América Latina Habitar 2000, Salvador, 15-18 de maio.

- e PRETECEILLE, Edmond. (2000), “Favela, Favelas: Unidade ou Diversidade da Favela Carioca”, in L. C. de Q. Ribeiro (org.), *O Futuro das Metrôpoles*. Rio de Janeiro, Revan.
- VELHO, Gilberto. (1996), “Violência, Reciprocidade e Desigualdade”, in G. Velho e M. Alvito (orgs.), *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ/FGV.
- WEBER, Max. (1982), “Burocracia”, in H. H. Gerth e C. Wright Mills (orgs.), *Max Weber. Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- WERNECK VIANNA, Luiz. (1999), *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- e BURGOS, Marcelo Baumann. (2002), “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”, in L. Werneck Vianna (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- WERNECK VIANNA, Luiz e CARVALHO, Maria Alice Rezende de. (2004), “Experiência Brasileira e Democracia”, in S. Cardoso (org.), *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- ZALUAR, Alba. (1985), *A Máquina e a Revolta: As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo, Brasiliense.

Marcelo Baumann Burgos

ABSTRACT

City, Territories, and Citizenship

Brazilian cities, and especially the large metropolises, have undergone a process of territorialization, that is, legal and political fragmentation of the urban fabric with the configuration of spaces dominated by informal local authorities. Such spaces take on characteristics common to the favelas (slums) such as those of Rio de Janeiro which have historically displayed this type of ecological configuration. The central hypothesis of this article is that this process of urban territorialization has placed an important constraint on the full exercise of citizenship in low-income areas, since it turns the place of residence into a segregated space, lacking minimum conditions for exercising the most elementary civil rights.

Key words: city; *favela*; citizenship and territorialization

RÉSUMÉ

Ville, Territoires et Citoyenneté

Les villes brésiliennes – surtout les grandes métropoles – sont de plus en plus soumises à un processus de territorialité, c'est-à-dire la fragmentation juridique et politique du tissu urbain, avec le contour d'espaces dominés par des autorités informelles locales. Ces espaces présentent un caractère commun aux favelas, comme celles de Rio de Janeiro qui, historiquement, possèdent ce type de milieu ambiant. L'hypothèse centrale de cet article est que ce processus de territorialité des villes représente un important facteur d'obstruction du plein exercice de la citoyenneté chez la population, car il transforme le lieu d'habitation en espaces de ségrégation où manquent les conditions minimales pour l'exercice des droits civils les plus élémentaires.

Mots-clé: ville; *favela*; citoyenneté; processus de territorialité