

MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A REDEMOCRATIZAÇÃO

A EXPERIÊNCIA DO MOVIMENTO FAVELADO DE BELO HORIZONTE

Flávio Saliba Cunha

RESUMO

O artigo analisa as relações entre o movimento favelado e o poder público a partir da experiência de urbanização de favelas em Belo Horizonte no início dos anos 80. Após discutir as limitações da matriz teórica que inspira a maior parte da produção acadêmica sobre os movimentos sociais urbanos na década de 70, o autor conclui que parte da responsabilidade pela desarticulação do movimento favelado e dos programas "participacionistas" em Minas Gerais cabe às chamadas forças progressistas instaladas no aparato público após a eleição de Tancredo Neves para o governo do estado.

Palavras-chave: movimentos sociais urbanos; movimento favelado; Belo Horizonte.

SUMMARY

Focusing on the experience of slum urbanization in Belo Horizonte during the early 80s, this article examines the relationship between slum-dwellers' movements and the State. After discussing the limitations of the theoretical framework that has inspired most studies of urban social movements since the 1970s, the author concludes that the emergence of so-called progressive forces, which became installed within the state apparatus following Tancredo Neves' election as governor, was partly responsible for the decline of slum-dwellers' movements and of "participation" programs in Minas Gerais.

Keywords: urban social movements; slum dwellers' movements; Belo Horizonte.

I

Alguns estudos mais ou menos recentes apontam para a flagrante precariedade do marco teórico em que se baseia a maior parte das reflexões sobre a temática dos movimentos sociais urbanos no Brasil. Argumenta-se, em geral, que, apesar da contribuição que possam trazer à compreensão de realidades locais, as análises desses movimentos pecam pelo empiricismo e pela incapacidade de especificar para a realidade brasileira os já frágeis modelos teóricos elaborados com base na realidade dos países capitalistas avançados. Mas em que reside, afinal, tal precariedade teórica? Num amplo leque de questões, parece: da generalidade da definição do que vem a ser um movimento social urbano, passando pela discussão sobre a natureza e

as funções do Estado burguês contemporâneo até os pressupostos dos determinantes da ação coletiva. Não é nossa intenção aprofundar essa discussão mas apenas incorporar à análise a que nos propomos algumas das idéias discutidas em estudos recentes que parecem trazer importantes contribuições teóricas para a reflexão sobre os chamados movimentos sociais urbanos e, de forma específica, para a análise dos movimentos de populações de favelas.

A despeito da polêmica que ainda se trava em torno dessas questões, cremos ser possível afirmar que os movimentos sociais de base local caracterizam-se pelo fato de emergirem e se organizarem em torno de reivindicações relativas ao consumo coletivo e de terem como interlocutor privilegiado o Estado. É claro que a generalidade dessa afirmação é problemática pois, como lembram Machado da Silva e Ziccardi, "incluem-se na rubrica 'movimentos sociais urbanos' as mais diversas formas de expressão, mobilização, organização e luta dos setores populares urbanos" além de "formas de expressão das classes dominantes como, por exemplo, os movimentos ecológicos e os de defesa de certos direitos de propriedade e uso do solo"¹. Como, no entanto, o que pretendemos analisar é o movimento favelado em suas relações com uma agência governamental incumbida, exatamente, de responder a certas demandas populares em termos de bens e serviços coletivos, tal definição nos parece, pelo menos provisoriamente, aceitável. O que efetivamente se configura como problemático em termos teóricos são alguns dos pressupostos correntes em análises das relações entre estes movimentos e o Estado. Tais relações tendem a ser vistas, em geral, como detrimenais para os movimentos de base "comunitária", aos quais faltariam mecanismos de defesa contra a ação cooptadora e desmobilizadora do poder público. A nosso ver tal tipo de interpretação parece dever-se não só a uma visão puramente instrumental do Estado mas também a uma certa inadequação dos modelos interpretativos da ação coletiva normalmente incorporados nessas análises. A elisão teórica das práticas com os níveis ou instâncias estruturais terminaria por gerar uma tensão recorrente entre explicações deterministas e voluntaristas da prática política, como sugere Saunders ao analisar o tema fundamental na sociologia, de como uma base social é transformada em uma força social ou política².

(1) Machado da Silva, L.A. e Ziccardi, A. "Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos". *Ciências Sociais Hoje*, vol. 2, 1983.

(2) Saunders, P. *Urban politics: a sociological interpretation*. Londres, 1983.

II

A presente análise é parte de uma reflexão mais ampla sobre as relações entre o poder público e a população favelada de Belo Horizonte, a partir de 1979, quando um programa criado pelo governo do estado, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades — Prodecom, dá início a um vasto processo de urbanização de favelas naquela cidade. Ao completar quatro anos de existência, no entanto, esse programa, e, de resto, toda a

experiência de planejamento participativo implementada em Minas Gerais ao final do ciclo autoritário, entram em processo de liquidação.

A visibilidade por ele alcançada nesse curto período foi suficiente, no entanto, para atrair a atenção de analistas dos movimentos sociais e para transformá-lo em alvo de ataques de técnicos, políticos e "assessores" do movimento popular. Vale notar que as críticas dirigidas ao Prodecom não alcançaram a dimensão de uma oposição pública e sistemática por parte de grupos ou partidos políticos claramente identificáveis. Isso deveu-se, com certeza, à percepção por parte de seus opositores de que o programa apresentava aspectos positivos e era bem aceito entre a população favelada e suas lideranças. Colocar-se clara e definitivamente contra o processo de urbanização de favelas poderia significar, naquelas circunstâncias, posicionar-se contra os interesses mais imediatos da população pobre, a qual presenciava respostas concretas do poder público estadual a suas demandas por serviços e equipamentos de uso coletivo.

As críticas, no entanto, surgem com relativa frequência e contundência, principalmente na fala de "assessores" do movimento favelado, para os quais o Prodecom não passava de instrumento de "propaganda do governo", de "atenuação das contradições sociais" e de "cooptação das lideranças comunitárias".

A matriz teórica em que se alimentam essas críticas é, claramente, a mesma que inspira a maior parte da produção acadêmica sobre os movimentos sociais urbanos na década de 70 e início dos anos 80. Como nota Machado da Silva o paradigma dos movimentos sociais urbanos tinha

*em seu centro [...] a tese de que os movimentos surgidos de demandas por certas melhorias das condições de vida (ligadas aos famosos meios de consumo coletivo), tomados em conjunto, tendiam a transcender-se em forças políticas capazes de funcionar como uma espécie de vanguarda da democratização do Estado*³.

Referindo-se à crescente rotinização dos movimentos reivindicativos, que "rapidamente produziram um formato organizacional e um repertório de práticas reivindicativas mais ou menos universal", Machado da Silva afirma que

*no início, a tendência à rotinização se expressou nos estudos sobre movimentos sociais sob a forma de polarização dicotômica que enrijeceu o paradigma — "cooptação" ou "autonomia" concebidas como alternativas únicas e reciprocamente excludentes*⁴.

O fato de expressarem ou não o sentimento dominante entre as comunidades pobres e suas antigas lideranças parecia ter pouca importância

(3) Machado da Silva, L.A. "Desdobramento do campo temático dos movimentos sociais". Paper apresentado no XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, 24 de outubro de 1990.

(4) Idem, *ibidem*.

para os críticos do Prodecom. Legitimados, muitas vezes, por uma sincera posição de alinhamento com os pobres, muitos desses críticos tendiam a justificar suas opiniões a partir do papel que se atribuíam no sentido de politizar, esclarecer e, mesmo, tomar decisões pelas comunidades junto às quais atuavam.

Essa postura é clara na fala de uma assistente social da prefeitura que, durante anos, atuou junto a uma das primeiras favelas atendidas pelo Prodecom. Referindo-se às dificuldades internas de organização daquela comunidade, ela afirma:

Esse processo [de organização] poderia se colocar como um problema da própria população [mas] ela tem uma fragmentação de consciência, de organização, de saber, de consciência política [que] ela não dá conta, às vezes, desse próprio enfrentamento [com o Estado] e ela precisa de uma assessoria nesse nível... Então esse papel foi feito por uma assessoria de um agente externo que foi a minha pessoa⁵.

(5) Entrevista concedida por Cristina Magalhães em 17.5.89.

Posturas como essa revelam, entre outras crenças e temores, uma visão puramente instrumental do Estado, do qual a população pobre e suas organizações devem ser defendidas se quiserem assegurar a autonomia que lhes permitirá "cumprir sua missão histórica de superação do capitalismo".

Por sua vez, nem a população favelada, nem suas lideranças pareciam acreditar que sua autonomia dependesse da sistemática recusa ao diálogo e aos benefícios providos pelo poder público. Ainda que cautelosa, a experiência de aproximação das antigas lideranças populares com o poder público, a partir da criação do Prodecom, parece ter-se realizado sem grandes temores quanto ao comprometimento da autonomia de suas organizações. Mesmo porque a longa história de luta da população favelada em Belo Horizonte é marcada por aproximações e recuos em relação ao poder público. Isto, aliado a uma certa dose de sensibilidade daquelas lideranças para avaliar as transformações políticas em curso e para calcular os custos e benefícios de uma aproximação com o Estado, conferia-lhes segurança para emprestar apoio à nova iniciativa governamental. Lideranças, das mais politizadas e experientes às mais recentes e paroquiais, pareciam concordar sobre questões fundamentais: o programa estabelecia bases mais democráticas de relacionamento com os pobres e apresentava respostas concretas para algumas de suas antigas demandas.

A despeito de revelarem matizes em termos de percepção do papel do Estado e dos padrões de relacionamento com ele estabelecidos, os depoimentos das lideranças comunitárias parecem unânimes na aprovação às ações do Prodecom, ao contrário dos "assessores" do movimento favelado, que se manifestam de forma crítica em relação ao programa desde seu início.

Para usar as categorias propostas por Sérgio Costa, estas posições revelam-se através de dois tipos de discurso: o de orientação "revolucionária-

ria" no caso dos "assessores" e o de tendência "reivindicativa autônoma" no caso das lideranças orgânicas. O discurso revolucionário se caracterizaria por "contemplar a recorrente manifestação do desejo de promover a transformação da sociedade, naquilo que a orientação indica entender serem suas últimas determinações". O discurso de orientação reivindicativa autônoma, por sua vez, se caracterizaria por admitir "que é no âmbito do contato com as agências públicas que a cidadania abstrata se transformará em melhorias urbanas ou em participação das organizações populares nas arenas decisórias". O discurso reivindicativo autônomo da liderança comunitária revelaria, ainda nos termos propostos por Costa,

*menos a preocupação com as "macroestruturas" da sociedade, que o desejo, associado à obtenção dos bens coletivos, de alcançar acesso direto às autoridades e maior permeabilidade das estruturas do Estado às demandas populares*⁶.

(6) Costa, S. "Política para quem precisa de política: movimentos urbanos, participação e democracia". Tese de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, 1991.

A visão pragmática das lideranças populares tem sido frequentemente qualificada por "assessores" e analistas dos movimentos sociais urbanos de imediatista. Claramente, a modéstia da ambição daquelas lideranças choca-se com o voluntarismo dos "assessores", constituindo a principal fonte de conflitos entre eles. No entanto, a percepção por parte das lideranças de que o apoio de elementos influentes da classe média e das elites (políticos, religiosos, advogados e funcionários do governo) foi historicamente decisivo na conquista de alguns avanços por parte do movimento favelado parece ter impedido que conflitos latentes se transformassem em confronto aberto. Esses conflitos parecem ter desempenhado, no entanto, um importante papel no processo de desarticulação e virtual liquidação do Prodecom no período subsequente à posse de Tancredo Neves no governo do estado: na Secretaria do Trabalho e Ação Social — Setas, para onde o Prodecom foi transferido por exigência do novo secretário, instalam-se vários elementos das correntes progressistas e de esquerda da aliança encabeçada pelo PMDB. Dentre estes encontram-se alguns assessores do movimento popular que desde cedo se opuseram àquele programa, para o qual vislumbravam mais o papel de conscientizar e mobilizar sua clientela do que o de implementar obras.

Em que pesem as evidências de que o seu formato institucional havia propiciado a realização, em curto espaço de tempo, de um conjunto significativo de obras e favorecido o florescimento e a organização do movimento reivindicatório em Belo Horizonte, o Prodecom foi rapidamente diluído, a partir de 1983, entre os vários departamentos da Setas. Várias de suas atribuições, entre elas a de urbanização de favelas, foram em seguida transferidas para a prefeitura municipal. Dá-se início, naquela secretaria, a uma longa discussão em torno dos objetivos da política social do governo e do papel de programas como o Prodecom junto a sua clientela. Ao que

tudo indica passou-se a priorizar sua função "pedagógica" e "mobilizadora" junto à população pobre em detrimento das obras de urbanização que, aos olhos dos novos grupos no poder, haviam favorecido a cooptação de lideranças e a conseqüente desmobilização do movimento popular. Dessa discussão, no entanto, foram excluídas todas as antigas lideranças do movimento favelado, em especial aquelas que, no passado recente, haviam se envolvido com o Prodecom.

O depoimento de um ativo militante do Partido dos Trabalhadores e dirigente da associação de moradores de uma favela beneficiada com obras de urbanização parece resumir com fidelidade a opinião das lideranças do movimento de base local em Belo Horizonte:

Está gravado aqui que o Prodecom começa a degradingolar a partir daí, dentro dessa transferência com aquela briga que houve [...] O Prodecom foi sendo esfacelado na cara de todo mundo. E essas comunidades todas tinham acreditado muito no Prodecom, na fase anterior⁷.

(7) Entrevista concedida por Luiz Carlos Costa em 7.3.89.

Este e vários outros depoimentos não deixam dúvidas quanto a alguns pontos fundamentais para uma melhor compreensão das relações estabelecidas entre o movimento favelado e o poder público antes, durante e depois do Prodecom. Em primeiro lugar, está claro que a urbanização de favelas é percebida como uma experiência positiva, tanto em termos dos benefícios materiais conquistados, quanto em termos das inovações que o programa introduz nas formas de relacionamento do poder público com as populações pobres.

Em sua longa história de lutas o movimento favelado conquista, com a ajuda de alguns aliados no governo, na Igreja e em organizações civis, alguns avanços tais como o direito à indenização em casos de remoção de barracos, benfeitorias urbanas típicas e alguma visibilidade. Mas é com a criação do Prodecom que se intensifica a organização do movimento e que se estabelece um canal institucional relativamente estável de comunicação entre a população pobre e o Estado. Ainda que o movimento de base local viesse dando sinais de renascimento no período que antecede à criação do Prodecom, é a sua existência que gera, por assim dizer, um espaço objetivo de debates a partir do qual o movimento ganha fôlego. Com o seu desaparecimento fecha-se a principal porta de acesso da população pobre ao Estado e estreitam-se os espaços de diálogo entre o movimento popular e o poder público.

O depoimento de uma das mais antigas e destacadas lideranças do movimento favelado em Belo Horizonte resume com simplicidade, mas com inegável clareza analítica, os contratemplos políticos vividos pelo Prodecom após a ascensão do PMDB ao poder:

[...] o problema com a subida do Tancredo veio complicar porque o movimento de esquerda era muito dinâmico. Naquela época estava tudo reprimido dentro do PMDB. Tinha lá Partidão, PC do B, pessoal de AP. Uma das pessoas que teve mais influência na destruição do Prodecom foi o pessoal da ação católica. É um pessoal a que eu pertença. Por incrível que pareça eu pertença a esse pessoal e confesso isso abertamente. O pessoal de ação católica foi o que mais destruiu [...] os tecnocratas de ação católica que eu mais acreditava neles [...] Nós ficamos vinte anos numa ditadura ferrenha daquela. Quando foi em 82 nós conseguimos eleger, numa coligação, um Tancredo. E o Tancredo tinha que abrir espaço para esse pessoal todo. Ele tinha que acomodar todas aquelas correntes que apoiaram ele, e foi um erro [...] É uma conquista muito bonita enquanto ele [Prodecom] estava lá na Seplan. Depois ele veio para a Secretaria do Trabalho, ele veio para acabar. Ele veio com interesses políticos [...] Hoje também o movimento não aceita mais esse tipo de coisa, de obras politiquieiras [...] Agora o movimento está preparado justamente para que isso não aconteça, para que eles não voltem a pegar a gente com as calças na mão igual aconteceu) na destruição do Prodecom [...] E o pior é o seguinte: muitos caras — aí é que vem a tristeza minha maior —, muitos companheiros que participavam com a gente na luta do movimento, que tinham fé nele, que o programa ia melhorar, muitos companheiros nossos contribuíram para tirar o programa da Seplan. Muitos desses técnicos nos enganaram. Eram nossos amigos, essa é a verdade. Eram nossos amigos e nós acreditamos neles. Agora, me parece que o interesse político é que está falando mais alto nessa história e foi uma experiência muito amarga. Essa aí nós vamos custar a esquecer dela⁸.

(8) Entrevista concedida por Felipe Cupertino, vice-presidente da União dos Trabalhadores da Periferia - UTP, em 19.12.88.

Com efeito, ainda que não tenha sido formalmente extinto, o Prodecom, na prática, desaparece com a estratégia de atuação definida pela Setas, em meados de 1984. Essa estratégia privilegia o chamado Programa de Emergência para enfrentar a crise econômica. Esse programa que, em princípio, destinava-se ao combate ao "desemprego e à fome" através de ações envolvendo representantes das comunidades e vários órgãos do Estado, era avaliado, um ano após sua implantação, pela própria Setas, da seguinte forma:

As ações que seriam desenvolvidas para combater a fome e o desemprego [...] eram muito mais arrojadas do que foi conseguido colocar em prática com a coordenação desta secretaria [...] Em poucas palavras o leque de ações possíveis [...] não vingou por razões, digamos, de interesse político das diversas tendências e escalões do governo⁹.

(9) Somarriba, M.M.G. e Afonso, M.R. "Movimentos urbanos e Estado: novas tendências". In: Pompermayer, M.J. (org.). *Movimentos Sociais em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1987.

De acordo com Somarriba e Afonso,

pelas avaliações disponíveis na instituição [Setas], amplamente confirmadas pelas lideranças das organizações populares, as atividades de emergência ficaram muito aquém do planejado, havendo-se reduzido quase exclusivamente à distribuição de sopa¹⁰.

(10) Idem, ibidem.

E mais, "a participação popular nas definições globais, inclusive a própria criação do Programa, foi apenas simbólica"¹¹.

(11) Idem, ibidem.

Simultaneamente ao desmantelamento do Prodecom e à desaceleração dos projetos de urbanização de favelas, a corrente técnica e política dominante na Setas e na prefeitura de Belo Horizonte inclui na pauta de reivindicações da população favelada, como prioridade absoluta, uma questão cara à Pastoral de Favelas e demais setores ligados à chamada ala progressista da Igreja Católica: a legalização da posse de terrenos ocupados clandestinamente.

Ainda no início de 1983 cria-se o Programa Municipal de Regularização de Favelas — Pró-Favela, cuja implantação estaria a cargo da Secretaria Municipal de Ação Comunitária — SMAC, também criada em 1983 com o objetivo de implementar programas sociais de cunho "participativo". Em dezembro de 1986 um novo decreto atribui a uma outra agência municipal, a Urbel, a coordenação das ações necessárias à implantação do Pró-Favela. Mais de quatro anos haviam se passado quando Somarriba e Afonso constatarem que aquele programa ainda não havia começado a ser implantado devido a "sérias resistências internas e externas à prefeitura, quanto à sua aplicação"¹².

(12) Idem, ibidem.

O argumento que pretendemos defender a esta altura da discussão é o de que o deslocamento do eixo da luta dos favelados para a questão da posse da terra parece constituir um elemento importante na explicação do fenômeno da "desmobilização" do movimento favelado no período posterior à regulamentação do Pró-Favela. Como sugerem Afonso e Azevedo,

apesar de esse instrumento legal representar um avanço significativo na forma de tratamento da questão pelo poder público [...] sua implantação vem enfrentando fortes resistências. Mesmo com toda a retórica oficial favorável, na prática, o Estado não tem sido capaz de superar os constrangimentos de ordem política e burocrática que vêm impedindo a concretização da Lei. Isso só confirma quão delicada é a questão da propriedade da terra urbana: os interesses envolvidos, que acarretam resistências explícitas ou veladas, e o risco que uma proposta desse tipo corre de não sair do papel, tornando-se letra morta¹³.

(13) Afonso, M.R. e Azevedo, S. de. "Cidade, poder público e movimento de favelados". In: Pompermayer, M.J. (org.). *Movimentos sociais em Minas Gerais*. Belo Horizonte, 1987.

Esse deslocamento do eixo da luta dos favelados exclusivamente para a questão da posse da terra é, a nosso ver, o corolário do processo que leva à absorção e extinção do Prodecom pela Setas e à transferência para o âmbito da prefeitura municipal da maioria das iniciativas no campo social em função, principalmente, de disputas interburocráticas das quais nem sempre foram poupadas as lideranças faveladas.

Ora, o principal argumento das novas equipes responsáveis pelos programas sociais no estado e na prefeitura, em suas críticas ao Prodecom, era exatamente o de que a urbanização de favelas desviava a atenção do movimento favelado da questão fundamental da posse da terra. No entanto, a urbanização, além de abrir caminho para a legalização da posse, trouxe benefícios imediatos para o favelado e contribuiu, de acordo com a unanimidade dos depoimentos das lideranças entrevistadas, para reavivar a participação e fortalecer "suas entidades representativas entre 1979 e 1983. Ao contrário, quase uma década de lutas pela implantação do Pró-Favela parece ter levado o movimento favelado a um impasse: sem condições de apresentar resultados concretos às suas bases, as lideranças do movimento viram-se envolvidas no complexo jogo político-partidário dos anos 80, ora assumindo cargos na burocracia municipal, ora apoiando candidatos do partido governista, ora enfrentando ou compondo-se com grupos à direita e à esquerda abrigados em novas entidades que buscavam se afirmar como representantes dos "verdadeiros" interesses populares. Ao cabo desse processo, as mais antigas e respeitadas lideranças dos favelados, especialmente as ligadas à UTP, viram-se desgastadas entre antigos "assessores", ex-aliados da burocracia municipal e estadual e alguns segmentos políticos de esquerda. Ao cabo desse processo também, a idade avançada, a morte e a doença haviam tirado de cena as poucas lideranças aparentemente capazes de avaliar a trajetória do movimento e superar o impasse em que ele se encontra.

III

A produção acadêmica que durante toda a década de 80 se ocupa da análise da trajetória dos movimentos de base local em suas relações com o poder público, grupos e partidos políticos em Belo Horizonte pouco ou nada se afasta da matriz teórica que inspira a análise dos movimentos sociais urbanos ao longo dos anos 70 e que, segundo Machado da Silva, concebe cooptação ou autonomia como alternativas únicas e reciprocamente excludentes.

Não seria exagero afirmar que esse tipo de construção teórica acaba por contribuir para a produção da própria realidade no momento seguinte, na medida em que reforça e legitima as ações dos novos grupos no poder. A visão quase mítica de um Estado permanentemente disposto a desenvolver mecanismos de cooptação e controle das expressões populares

organizadas tem impedido essas análises de indagar, por exemplo, se os programas ditos participativos do fim do ciclo autoritário, como o Prodecom, não teriam, paradoxalmente, estabelecido bases mais democráticas de relacionamento com as organizações populares e apresentado resultados materiais superiores àqueles que os sucedem em plena fase de redemocratização do país.

Ainda insistindo na questão da cooptação/autonomia, as análises mais recentes das relações entre o movimento favelado e o poder público em Belo Horizonte têm dado ênfase exagerada, senão descabida, ao papel de duas antigas lideranças, supostamente "cooptadas", sobre o nível de combatividade daquele movimento. Afonso e Azevedo, por exemplo, mesmo admitindo que a luta da população favelada "tem-se pautado por uma postura reformista, sem colocar em questão a estrutura social vigente"¹⁴, tendem a condenar o pragmatismo das lideranças da UTP, manifesto, segundo eles, na busca de entendimentos com os governantes, a fim de ganhar espaço na máquina pública, ocupando cargos em agência estatal voltada para os problemas dos favelados. Sem querer entrar no mérito dessa questão, é inevitável assinalar o caráter determinista e voluntarista de explicações que, a despeito de evidências que apontam em outras direções, atribuem exclusivamente às poucas lideranças instaladas na burocracia municipal a responsabilidade pelo esvaziamento do movimento favelado, como fazem Afonso e Azevedo. A primeira destas evidências é a exclusão, de fato, das principais lideranças do movimento popular das decisões relativas à política social do governo a partir de 1983: transferência do Prodecom para a Setas e sua posterior extinção; fim dos projetos de urbanização de favelas; concepção e implantação do Programa de Emergência; criação da Secretaria Municipal de Assuntos Comunitários, seguida de sua extinção em 1989. Medidas como essas não raro refletiam disputas políticas e interburocráticas que, certamente, contribuíram para confundir e dividir o movimento favelado.

Por sua vez, a eleição da legalização da posse da terra como prioridade única e absoluta, se, por um lado, leva à conquista da lei que institui o Pró-Favela, por outro lado, contribui para o esvaziamento do movimento favelado na medida em que suas lideranças nada têm a fazer, durante quase uma década, senão esperar pela duvidosa aplicação daquela lei.

Finalmente, deve-se reconhecer que não têm sido incorporadas às análises dos movimentos sociais urbanos algumas das importantes transformações por que vem passando a sociedade brasileira e que, certamente, afetam os padrões de agregação de interesses e a organização da ação coletiva. Estou me referindo a algumas tendências muito gerais cuja discussão não pretendo aprofundar aqui, mas para as quais gostaria de chamar a atenção. Trata-se do intenso processo de diferenciação/homogeneização sócio-espacial em curso nas cidades brasileiras e do desenvolvimento de novas estratégias de sobrevivência por parte da população favelada.

Em recente trabalho onde apresenta um balanço competente dos dilemas teóricos enfrentados pelas análises dos movimentos sociais urbanos

(14) Idem,
ibidem.

no Brasil, Machado da Silva sugere que "o tema dos movimentos sociais se inscreve como caso particular da tradição da análise política, que se define como o estudo das relações entre o Estado e Sociedade Civil"¹⁵, para, em seguida, chamar a atenção para a existência de um setor da vida social — "a violência urbana" — que ameaça esse quadro de referência. Isto porque, na sua concepção, a violência urbana seria, exatamente, a expressão da fissura entre o Estado e a Sociedade Civil na medida em que ela constitui um conjunto de práticas privadas que "não se orientam nem pelo, nem para, nem contra o Estado, uma vez que começam e acabam no interior da sociedade civil e ao nível das rotinas cotidianas"¹⁶.

Embora concordando no essencial com essa visão, cremos ser necessário reconhecer, primeiro, que a violência urbana é parte de um processo social mais amplo que propicia o surgimento de novas estratégias de sobrevivência entre a população favelada, incluindo atividades ligadas a um setor de "ponta" da economia mundial: o tráfico de drogas. Embora a análise de Machado da Silva se concentre no caso do Rio de Janeiro, onde é grande a influência do tráfico e consumo de drogas na vida cotidiana, é importante lembrar que estas atividades, ainda que pouco expressivas na atualidade, tendem a proliferar, também, nas favelas de Belo Horizonte, onde já se observa a emergência de estratégias de sobrevivência ligadas à chamada economia submersa. Esta inclui tanto o tráfico de drogas e demais atividades ligadas à contravenção, quanto atividades industriais, comerciais e de serviços voltadas, preferencialmente, para o próprio mercado local.

Algumas dessas estratégias estruturam-se, também, em torno das relações com o Estado a partir da multiplicação de programas sociais tais como os programas nacionais de distribuição de leite e de cestas básicas. Disputas pelo controle dos recursos públicos alocados nos mais diversos programas de cunho "participativo" parecem favorecer a proliferação de grupos e associações rivais nem sempre passíveis de controle por parte das lideranças faveladas tradicionais. Estes fenômenos, juntos, tendem a desencadear um complexo processo de diferenciação social na população favelada que, certamente, redefine as linhas de agregação de interesses e dificulta o desencadeamento de ações coletivas.

A complexa dinâmica desses processos nem sempre tem sido percebida com a necessária clareza, seja pelos estudiosos dos movimentos sociais urbanos e implementadores de políticas públicas, seja pelas próprias lideranças populares.

(15) Machado da Silva, L.A. "Desdobramento do campo temático...", op. cit.

(16) Idem, *ibidem*.

Recebido para publicação em julho de 1992.

Flávio Saliba Cunha é professor adjunto do Depto. de Sociologia e Antropologia da UFMG.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 35, março 1993
pp.133-143
