

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOLIDÁRIO E SEGURANÇA PÚBLICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ESTRATÉGIAS PARA A AÇÃO

Marcelo Henrique da Costa*
Sérgio Ricardo Rodrigues Castilho**

O Rio de Janeiro encontra-se, neste início de 2011, diante de um dos maiores desafios de suas últimas décadas: realizar o combate ao tráfico de drogas e suas danosas consequências, por meio da criação de condições econômicas, sociais e culturais que permitam aos que vivem sob o jugo de tal atividade melhorarem suas vidas e se tornarem cidadãos de fato.

O lugar do qual falamos é o de atores engajados no processo de compreensão e transformação da realidade da cidade do Rio de Janeiro rumo a uma cidade mais justa, que garanta igualdade de oportunidades para todos. A convicção é que a economia solidária pode ajudar a estabelecer os contornos de um novo modelo de desenvolvimento para a cidade.

O início da execução do Programa Rio Economia Solidária, com ação em quatro territórios carentes da cidade (Morro Santa Marta, Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Conjunto Habitacional Cidade de Deus),¹ apresenta uma nova série de desafios para essa perspectiva.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA CONJUGADAS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOLIDÁRIO

Para se iniciar um processo sério de melhoria das condições de vida da população pobre e favelada do Rio de Janeiro, incluindo-se a recuperação daquela ínfima fração de jovens diretamente envolvidos com o tráfico de drogas, é preciso estabelecer estratégias de ação que articulem as necessidades imediatas (a repressão ao tráfico e seu desbaratamento) com

* Secretário de Desenvolvimento Econômico Solidário da Cidade do Rio de Janeiro (Sedes/PCRJ). Professor do Departamento de Psicologia da Universidade Veiga de Almeida e professor de administração do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais do Rio de Janeiro (IBMEC/RJ).

** Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal Fluminense. Membro da Incubadora de Empreendimentos Econômicos Solidários (IEES/UFF) e do grupo de pesquisa Fronteiras e Transformações das Práticas Estatais e Políticas, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1. O Programa Rio Economia Solidária é um dos projetos desenvolvidos pela Sedes/PCRJ. Sua execução teve início recentemente, em novembro de 2009. Os recursos são oriundos de um convênio entre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), do Ministério da Justiça, e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Embora estes recursos sejam expressivos em termos do histórico das políticas públicas de economia solidária, trata-se na verdade de uma gota d'água, frente aos desafios que esta perspectiva enfrenta: dar conta dos problemas das populações pobres das metrópoles brasileiras.

outras de médio e longo prazo. Serão necessárias políticas de segurança pública de novo tipo, acopladas a um novo entendimento do que são as relações econômicas e do que é o desenvolvimento econômico.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DE UM NOVO TIPO

Acredita-se que o Pronasci² seja um bom exemplo dessas novas políticas, às quais mais recentemente têm se somado outras iniciativas exitosas em diversas Unidades da Federação. Precisa-se de uma concepção de segurança pública que corresponda a um Estado radicalmente democrático, e que contemple as seguranças econômicas, sociais e culturais; que utilize o mínimo de força possível e o máximo de ampliação das oportunidades e direitos sociais. Só por este caminho pode-se começar a sanar o déficit histórico que o Estado possui com as populações pobres do país, inclusive aquelas que vivem em favelas.³

O histórico de violência nas relações entre o Estado brasileiro e as populações faveladas do Rio de Janeiro é tal que, para o sucesso de quaisquer políticas de segurança, é absolutamente imprescindível a construção de uma nova polícia, que seja comprometida com o respeito aos direitos dos pobres, como cidadãos que são.

Nesse sentido, as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), criadas pelo governo do estado, são muito bem-vindas.⁴ O entusiasmo e o “consenso” criado em torno das UPPs não podem, no entanto, nos tornar cegos para seus problemas e dificuldades.

O primeiro deles é de escala: para ser implementado nas principais regiões de conflito da cidade, o programa exige recursos que aparentemente não existem. O segundo diz respeito à formação desse novo policial cidadão e ao rompimento com as estruturas de corrupção historicamente construídas. Um terceiro problema se refere ao lugar das polícias comunitárias na mediação entre as populações locais e a sociedade mais ampla. No entanto, obviamente, o maior desafio significará associar políticas permanentes de Estado, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, com políticas específicas, fomentadoras de um ambiente favorável à construção de um desenvolvimento sustentável. Formação profissional de qualidade e em larga escala; apoio ao empreendedorismo e associativismo; oportunidades de microcrédito; assistência técnica; formalização e canais de escoamento da produção; e acesso à tecnologia e à inovação são alguns dos exemplos desta nova política pública.

Outro problema sério a ser enfrentado é a militarização dos confrontos com o tráfico. Embora possa ser admitida, em caráter excepcional, a participação das Forças Armadas,

2. O Pronasci foi instituído pelo governo federal em 20 de agosto de 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2006-2010). Ele se define da seguinte forma: “Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”. Extraído de: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em 06/03/2010.

3. Cecília Coimbra (2001), numa pesquisa muito importante, demonstrou, a propósito das operações militares levadas a cabo nas favelas do Rio de Janeiro – a chamada Operação Rio, em 1994/1995 –, como elas dão vazão a uma prática e a uma forma de pensamento que associa íntima e preconceitosamente pobreza e violência, atualizando um mito importante para as ideologias conservadoras dominantes: o das “classes perigosas”.

4. “A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...). Criadas pela atual gestão da Secretaria de Estado de Segurança, as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária. A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”. Extraído de: <www.upp.rj.gov.br>. Acesso em 24/05/2010.

ela não pode se tornar regra ou servir de modelo de solução de litígios com comunidades conflagradas, como ocorrido recentemente nas operações no Complexo do Alemão. É claro que a operação é desejável, inclusive porque tem intenções de permanecer (ir além de uma “operação”) e criar melhores condições de vida para os moradores.

Por tudo o que foi aqui colocado acerca das relações entre o Estado (nos seus três níveis: federal, estadual e municipal) e a população das favelas no Rio de Janeiro, não se pode deixar de expressar, no entanto, algum receio. Este é o momento também para que as forças de repressão depurem seus efetivos, coibindo qualquer tipo de desvio e concedendo poder de fato às corregedorias e ouvidorias, e deem voz aos moradores.

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOLIDÁRIO

Essa concepção ampla de segurança deve se articular com um desenvolvimento econômico solidário que privilegie a inclusão dos mais pobres e respeite os limites ecológicos de nossa relação com o planeta. Também é fundamental tornar as ações e esforços rumo a este desenvolvimento econômico alternativo em ações de longo prazo que respeitem as dificuldades locais – não só falta de recursos e de qualificação para as formas de trabalho não subordinadas contemporâneas, mas também baixa autoestima, mortificação de uma sociedade civil local crítica, processos subjetivos de “silenciamento” impostos pelo medo. Tais ações objetivam o estímulo aos empreendimentos econômicos solidários e sua conexão em redes.

O argumento parte da experiência desenvolvida pelos fundadores do Banco Comunitário Palmas, em Fortaleza, e sua posterior sistematização: não existem comunidade pobres, existem comunidades empobrecidas. Se todos os recursos que as comunidades pobres recebem (salários, pensões, bolsas de assistência, rendas informais etc.) forem devolvidos à própria comunidade, na forma de circulação de riqueza e investimentos, pode-se criar, desde que planejado com cuidado e com a participação de todos, um ciclo virtuoso de desenvolvimento local.⁵

A economia solidária encontra no desenvolvimento local, portanto, um importante aliado para o combate ao sistema de reprodução das desigualdades econômicas, sociais e culturais vigentes.

Dada a complexidade da questão, uma série de medidas deve ser desencadeada, a começar pelo problema da posse. Um número muito reduzido de pessoas nas favelas tem a posse dos lugares onde vivem. As favelas foram formadas exatamente porque os mais pobres não têm como pagar pela compra de terrenos ou imóveis, e menos ainda por aluguel.

Sobre esse ponto, pouco tem sido feito nos últimos anos para corrigir o déficit histórico. Embora correto e abrangente nas suas diretrizes gerais, o Plano Nacional de Habitação, lançado em 2004, tem sido pouco efetivo nas ações de regularização fundiária. As ações de regularização fundiária não estão, note-se, inseridas no conjunto de ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que privilegia a construção de obras de infraestrutura (MORAIS, REGO e SARAIVA, 2009, p. 422-423). Na opinião dos autores deste artigo do boletim, é chegado o momento de enfrentar o problema de maneira sistêmica, enquanto uma questão de infraestrutura para as políticas de urbanização das favelas do Rio – e, por extensão, do país. Garantir a posse da terra e a melhoria das condições de habitação são objetivos que convergem e se complementam.

5. O Banco Comunitário Palmas, criado em 1998, foi o coroamento do movimento social levado a cabo pelos habitantes do bairro da periferia Palmeira, que se organizaram para criar melhores condições de vida já no final da década de 1970. Embora tal movimento tenha sido coetâneo ao Grameen Bank, do paquistanês Yunus, trata-se de um desenvolvimento endógeno, como lembra um de seus fundadores (Melo, 2009).

O desenvolvimento solidário deve entender as favelas do Rio de Janeiro como territórios produtivos, nos quais mora e trabalha uma enorme massa de cidadãos historicamente desprivilegiados pelo Estado. O desenvolvimento solidário deve atingir a todos, de forma que todos se beneficiem da riqueza produzida, e não apenas alguns. Investir e apoiar soluções coletivas para os problemas encontrados estimula a consciência coletiva de pertencimento comunitário.

O Estado (os seus três níveis, de forma articulada, bem entendido) deve garantir, como ponto de partida, a propriedade coletiva dos meios necessários e a assessoria técnica para as qualificações necessárias. Mais uma vez, a chave para o sucesso é o diálogo direto com a comunidade e os moradores, e não a imposição de planos arquitetados em gabinete.

Juntos, o Estado e a sociedade local devem identificar as oportunidades econômicas existentes e planejar sua atuação no sentido de fortalecer cadeias produtivas que permitam que seus membros produzam algo que lhes dê “boa remuneração” (SINGER, 2004, p. 3). Criar condições para um ambiente favorável aos micro e pequenos empreendimentos é outro objetivo,⁶ na perspectiva de desenvolver cadeias produtivas com as quais os empreendimentos econômicos solidários possam negociar e disputar em melhores condições frente às grandes empresas privadas.

Todo esse esforço precisa contar com uma política de crédito adequada à situação de total ausência de recursos e poupança. Políticas de microcrédito produtivo orientado com colateral social e taxas reduzidas podem ser uma alternativa.⁷

O RIO ECONOMIA SOLIDÁRIA

No âmbito do Programa Rio Economia Solidária tem-se, evidentemente, uma série de limitações quanto às possibilidades de intervenção. É preciso, portanto, que uma série de outras ações – algumas das quais acima listadas – se conjuguem, de forma a aumentar as possibilidades de que o desenvolvimento econômico solidário se torne uma realidade.

As ações são basicamente três, perpassadas por uma preocupação mais geral. Está sendo realizado um levantamento do tecido socioprodutivo existente nos territórios, de forma a se dialogar com ele. O instrumento eleito para este fim é a pesquisa-ação, que envolve a população local no processo de produção do conhecimento utilizado como base para a intervenção planejada.

Uma segunda ação consistirá no apoio aos empreendimentos econômicos solidários (EES)⁸ das comunidades envolvidas, por meio de fomento e equipagem, capacitação, qualificação e profissionalização da gestão dos EES. Tem-se o desafio de incentivar produção, gestão e consumo coletivos, em especial nas seguintes atividades econômicas inicialmente encontradas nos territórios: alimentação, turismo, artesanato, construção civil, cultura e samba, resíduos sólidos e comunicação.

6. “A criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos empreendimentos (...) caracteriza-se por uma reorientação da atuação do Estado, que passa a atuar de forma mais descentralizada e em parceria com a sociedade civil e a própria iniciativa privada. Para isso, por detrás das redes de pequenas e médias empresas, deve haver um radical processo de mobilização democrática da sociedade” (Urani, 2006, p. 235).

7. Nesse sentido a parceria entre a Sedes/PCRJ e o Banco do Nordeste (BNB) permitiu que houvesse, nos últimos 15 meses, por intermédio do programa Crediamigo, o incremento de mais de R\$10 milhões na economia carioca.

8. Segundo a definição da Senaes, os EES são necessariamente coletivos e suprafamiliares (associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas etc.), cujos participantes são trabalhadores dos meios urbano e rural que exercem a autogestão das atividades e da alocação dos seus resultados, e que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. As atividades econômicas devem ser permanentes ou principais, ou seja, a razão de ser da organização. Disponível em: <www.mte.gov.br/ecosolidaria>.

Uma terceira ação residirá na criação de banco comunitário na Cidade de Deus. Inspirado na experiência exitosa de Palmeira, no Ceará, e de dezenas de outras comunidades que apostaram na moeda social (um circulante local, paritário com o real, trocado na agência do banco e circunscrito ao território), a Cidade de Deus incorporará esta tecnologia social, que poderá chegar a dezenas de outros territórios na cidade nos próximos anos.

A preocupação geral que atravessa o Rio Economia Solidária diz respeito ao orgulho que os moradores das favelas e comunidades pobres devem encontrar na sua história. A violência – tanto por parte do tráfico de drogas quanto por parte do Estado – levou a que muito moradores perdessem a esperança no futuro. A ação denominada de Projeto Memória, pertencente ao Rio Ecosol, pretende atuar sobre a elaboração coletiva e individual do passado enquanto momento também de luta e resistência, e que se atualiza nas lutas de hoje. Para isso as reuniões têm lugar em oficinas nas comunidades, moradores que são atores históricos deste processo.

Por último, acredita-se que uma das funções precípua do Estado nas favelas do Rio de Janeiro é colaborar para o estímulo e a difusão do espírito associativo, e para a utilização de decisões e soluções coletivas para os graves problemas que se apresentam. A difusão e o estímulo à formação de associações e coletivos de todo tipo vêm *pari passu* ao cultivo da autonomia e independência nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Para tanto, apoiar, desenvolver e estimular o espírito da autogestão nos quatro territórios, bem como em toda a cidade, é o pano de fundo de todas as ações propostas.

REFERÊNCIAS

COIMBRA, C. **Operação Rio**: o mito das classes perigosas – um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor. Niterói: Intertexto, 2001.

MELO, J.; BECU, E.; FREITAS, C. **Viva favela**: quand les démunis prennent leur destin en main. Paris: Editions Michel, 2009.

MORAIS, M. P.; REGO, P. A.; SARAIVA, C. Diagnóstico e desempenho recente da política nacional de habitação. *In*: CARDOSO, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

SINGER, P. **É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres?** Brasília: Secretaria Nacional de Economia Solidária/ Ministério do Trabalho e Emprego, 2004. Texto para Discussão.

URANI, A.; SILVA, G.; COCCO, G.; GURISATTI, P. Territórios produtivos e desenvolvimento local: um desafio para o Brasil. *In*: COCCO, G.; SILVA, G. (Orgs.). **Territórios produtivos**: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local. Rio de Janeiro/ Brasília: DP&A/ Sebrae, 2006.