



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

ESTADO DE CHOQUE: LEGISLAÇÃO E CONFLITOS NO ESPAÇO PÚBLICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – BRASIL (1993-2010)

Cristina Lontra Nacif (EAU/UFF) - clnacif@globo.com
graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFF (1975), mestrado em Geografia pela UFRJ (1992), mestrado em História Social da Cultura pela PUC-RIO (1998) e doutorado em Geografia pela UFRJ (2007).

Diego da Costa Cardoso (EAU/UFF) - digcosta@gmail.com
graduando

Maria Baldo Ribeiro (EAU/UFF) - marilia.baldo@hotmail.com
graduanda

Estado de Choque: Legislação e Conflitos no Espaço Público da Cidade do Rio de Janeiro – Brasil (1993-2010)

“Eu não sou muito fã dessas expressões. Acho que choque de ordem é a expressão de uma coisa que acontece e sai. Choque na minha opinião é algo que vem e vai. Agora a gente tem que mudar de estágio, temos que fazer uma cidade com ordem, isso não pode mais ser uma operação.”

(Eduardo Paes, prefeito do Rio de Janeiro. Entrevista cedida ao jornal “O Globo” em quatro de abril de 2009)

1. Apresentação

A partir da análise das últimas administrações municipais do Rio de Janeiro é possível observar as conseqüências das formas de controle social ao acesso dos espaços públicos através da adoção gradual de noções específicas de ordem, suportadas pela produção de atos normativos e por políticas de controle urbano. O período de 1993 a 2008, correspondente na cidade à primeira gestão de César Maia, seguida de Luiz Paulo Conde e da segunda e terceira gestão de César Maia novamente, pode ser entendido do ponto de vista das atitudes de governança, como um bloco de quase duas décadas dirigido sob a mesma orientação política redutora do Estado e alinhada às orientações mundiais da acumulação capitalista.

Esse período destacado é marcado por uma inflexão na forma como a dita “ordem” é conduzida em relação a períodos anteriores da história política da cidade. Porém, mais recentemente em 2009, com a eleição do prefeito Eduardo Paes, caminhamos para o que parece ser um segundo momento de redirecionamento dentro desta lógica. Trabalhando com essa hipótese, interessa aqui abordar particularmente a apropriação que os setores informais de baixa renda – os camelôs – fazem do espaço público e como vem sendo dirigidas as medidas que tratam de sua retirada e regularização nas ruas do centro e principais subcentros da cidade.

Nossas observações estão apoiadas na pesquisa realizada por um grupo sediado na Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – UFF, desde 2008, com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ. A pesquisa intitulada a “Cidade e a Lei” investiga as tendências da legislação urbanística carioca a partir dos princípios de flexibilização e desregulamentação das normas, apontados pela bibliografia especializada relativa à temática como uma

tendência mundial da modernização globalizadora. Envolve, entre outros procedimentos, a estruturação de um banco de dados e análise de informações relativas às normas de uso e ocupação do solo (leis e decretos), aprovadas ou expedidas de 1993 em diante. Dentre as fontes de pesquisa utilizadas estão os Diários Oficiais do Município e o Observatório de Conflitos Urbanos do Rio de Janeiro, desenvolvido pelo Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

2. Logradouros ou espaços públicos?

Do ponto de vista do direito urbanístico, o termo logradouro público, na legislação brasileira, conta com conceituação nem sempre precisa. Segundo Silva (1995), a origem do termo logradouro público vem de “lograr” e significa o que é ou pode ser logrado ou fruído por alguém. Considerado nessa perspectiva, logradouro público pode ser entendido como a denominação genérica, atribuída a qualquer via, rua, avenida, alameda, largo, praça, travessa, beco, jardim, ladeira, parque, viaduto, ponte, galeria, rodovia, estrada ou caminho, desde que de uso comum ou especial do povo. Entretanto, o uso de tais espaços não é aleatório. Quase sempre as práticas sociais desenvolvidas nos logradouros são reguladas por normas integrantes de Códigos Municipais de Posturas. A adoção de normas reguladoras de práticas e formas de uso dos logradouros públicos não é recente. Desde a Idade Média, cidades como a de Avignon, por exemplo, adotaram regras rígidas para o controle dos espaços de uso comum. No entanto, há que se registrar os casos em que a “desordem” e a condição física das ruas se apresentavam como resultado do crescimento das cidades. Segundo Sennett (1977), a maioria das frações de terreno de uma *city*, ou um burgo era arrendada e freqüentemente vendiam-se os direitos de construção. As pessoas construía à vontade, pagando taxas à Coroa ou à Igreja. Dificilmente, o proprietário tentava impor algum modelo ao construtor. Os logradouros públicos, por sua vez, diziam respeito ao que sobrava depois das casas serem erguidas.

Contemporaneamente, em quase todas as cidades brasileiras, os Códigos de Posturas, as Leis de Parcelamento, os Zoneamentos e os Códigos de Obras operam definindo as regras para o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, assim como as práticas sociais permitidas nos logradouros públicos. Entretanto, é cada vez mais comum, especialmente nas áreas residenciais das grandes cidades, como o Rio de Janeiro, a apropriação privada dos logradouros públicos, muitas vezes consentida pelo poder político/administrativo municipal. Em vários bairros cariocas há generalização do uso de grades que, implantadas fora dos limites dos terrenos privados, se apropriam de generosos

trechos de logradouros públicos, os quais, muitas vezes, passam a ser ocupados com jardins, garagens, bancos para o estar dos moradores dos edifícios contíguos, entre outros usos. Outra modalidade de apropriação dos logradouros públicos diz respeito ao fechamento de ruas e/ou quarteirões com grades, portões e guaritas, privatizando-os e formando falsos “condomínios particulares”. Na grande maioria dos casos o fechamento dos logradouros públicos é acompanhado da construção de guaritas custeadas pelos moradores. Essas guaritas, quase sempre, são implantadas nas calçadas, prejudicando a passagem daqueles que conduzem carrinhos de crianças, cadeirantes, entre outras situações do cotidiano. Nas áreas comerciais, por sua vez, é comum a disputa dos logradouros públicos, pistas e calçadas, entre camelôs, mesas e cadeiras dos bares, “puxadinhos”, quase sempre irregulares, para ampliar a área dos restaurantes, muitas vezes notícia dos jornais cariocas. Da mesma forma, as calçadas são ocupadas não só por vendedores, mas por prestadores de serviços e por aqueles que distribuem panfletos publicitários: “mãe de santo traz a pessoa amada em apenas três dias”, “dinheiro rápido”, “compramos ouro”, entre outros.

Mas é na disputa pela ocupação dos logradouros públicos para a realização de atividades de trabalho informais, especialmente na relação dos camelôs com a fiscalização e a guarda municipal, que observamos a grande maioria dos registros do Mapa de Conflitos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro¹. Também, um incontável número de reportagens no período estudado povoou os jornais escritos e televisionados. Conforme Davis (2006), seguindo uma tendência internacional, a luta dos trabalhadores informais em princípio não se caracteriza como a expressão de um movimento social organizado e tende, acima de tudo, a ser episódica, descontínua e a concentrar-se em questões imediatas. No entanto, o setor representa números excepcionais: cerca de dois quintos da população economicamente ativa do mundo em desenvolvimento².

Nas situações de conflito expressas nos logradouros públicos, a manutenção da “ordem” tem contado com uma aliada poderosa: as intervenções urbanísticas. Segundo Arantes (1993), o poder público municipal, na grande maioria das cidades, tem orientado as práticas de arquitetos e urbanistas que passaram, nas últimas décadas, a criar – ou simplesmente preservar – fatos urbanos, lugares destinados em princípio a reativar formas da vida social. Para a autora, a partir de meados dos anos 60 do século XX, constata-se uma verdadeira obsessão pelo lugar público, “indicado” como antídoto mais adequado para a patologia da cidade funcional que, ao separar e dividir as funções, ao transpor os limites do público e do privado, acaba por eliminar as tensões que estabelecem a distinção

necessária para a existência de ambos. Paralelamente ao argumento usado por Arantes, é importante registrar que as intervenções urbanísticas têm sido realizadas também como forma de inibir usos e atividades indesejados e contrastantes com o ideário da cidade/espetáculo da pós-modernidade.

A relação entre público e privado é considerada por vários autores como uma das principais chaves para se compreender a transformação da cultura ocidental. Dentre eles, está Sennett (1998) que concentra seus argumentos nas razões pelas quais, a partir de um dado momento, o equilíbrio entre público e privado deixou de existir e nas suas implicações na nossa sobrevivência psíquica. Nesta obra, o referido autor defende a idéia de uma espécie de equilíbrio entre a geografia pública e privada no Iluminismo. No século XVIII, a demarcação da linha divisória entre vida pública e vida privada era associada às exigências da civilidade e da natureza, ou seja, às exigências da cidade cosmopolita e da família. Segundo seu raciocínio, em público, o homem criava a si próprio como animal social e, no domínio privado, ele realizava as potencialidades inerentes à sua natureza psíquica. Desta forma, as mudanças fundamentais nas concepções do público e do privado estariam relacionadas com os novos papéis socialmente definidos e desempenhados a partir da ascensão da burguesia.

Do ponto de vista de Habermas (1984), é especialmente a partir do último quartel do século XIX que se verifica uma interpenetração dos domínios público e privado, pelo intervencionismo estatal na esfera social e pela transferência de competências públicas para entidades privadas. Dessa forma, cresce a polarização entre esfera íntima e social, com a conseqüente perda do poder da família diante de um processo de favorecimento da interiorização do indivíduo e da reificação das relações intrafamiliares. Na linha de raciocínio adotada, o autor identifica duas tendências instauradas com o Estado de bem-estar e a cultura de consumo de massas: (1) a desconsideração do direito individual da privacidade e a exposição pública da privacidade individual; e (2) a restrição à publicidade com a instauração do "segredo" para defesa de interesses particulares em áreas públicas.

Nos dois casos é possível perceber um alargamento da esfera social e a interpenetração das antigas esferas pública e privada da era liberal, que impedem o exercício da crítica por uma ausência do que criticar ou por indefinição gerada pelas possibilidades múltiplas e equivalentes da crítica, a qual deixa de cumprir sua função como princípio organizacional de ordenamento político. Para reconstituição de uma esfera pública, Habermas (ibid.) aponta a necessidade de a publicidade exercer papel crítico na nova

situação social, apesar do papel crescente dos meios de comunicação de massa na fabricação de uma publicidade "demonstrativa".

Finalmente, Arendt (1983) desenvolve a temática sobre a esfera pública e a esfera privada, onde a argumentação principal está centrada na idéia de liberdade que não seria aquela moderna e privada da não-interferência, mas aquela da esfera pública da participação democrática, que só poderia ser colocada em prática através da recuperação e reafirmação do mundo público. Ao buscar o que é específico e o que é genérico na condição humana, a autora o faz através de três atividades que considera fundamentais e que integram a vida ativa: labor, trabalho e ação. Dessas três, a ação destaca-se como a única que só pode ser praticada dentro da sociedade dos homens como fruto da relação entre eles, a qual oferece o pré-requisito de toda a vida política e cria condições para a lembrança, ou seja, para a construção da história. Arendt (ibid.) enfatiza a importância do espaço privado como necessário ao desenvolvimento da intimidade e da profundidade dos relacionamentos e a supressão de ambos, ou a ausência de uma distinção clara entre os mesmos, acaba por produzir uma situação que retira do homem sua essência, seu caráter de humanidade.

Por outro lado, é importante lembrar que, ao que parece, a legislação urbanística é fundamental nos efeitos que produz no uso e na redução dos espaços físicos passíveis de manifestações públicas na concepção apontada por dois dos autores considerados como referenciais para o debate: Arendt e Habermas. Para ambos, o espaço público é o espaço da prática democrática, é aquele que permite o debate e a crítica, que também são os meios pré-existentes para constituir-lo. Na perspectiva dos autores citados, pode-se dizer que o espaço público vem gradativamente deixando de ser estruturante da sociedade para tornar-se residual.

A temática é tratada também por Gomes (2002) e Antônio Arantes (2000). Os dois autores, ainda que com perspectivas distintas recuperam a noção da cidadania no tratamento das diferentes formas de uso e disputas pelos espaços públicos impulsionados por processos formadores de fronteiras simbólicas. Mas de fato os recuos das possibilidades de exercício da cidadania desdobram-se igualmente em recuos da disponibilidade de espaços físicos que lhe dá suporte, o que acaba facilitando sua apropriação privada. Para ilustrar o que foi dito podemos apontar a grande quantidade de decretos que tratam da privatização das calçadas, com mesas e cadeiras, pelos bares e restaurantes, quiosques, entre outros. Também se revelam como significativos os atos normativos proibindo a utilização dos logradouros por atividades informais.

3. Cesar Maia e o ordenamento “à varejo” : os decretos de desocupação

Através das fontes oficiais consultadas e da bibliografia abordada, podemos traçar um eixo norteador dentro das ações implementadas por Cesar Maia no campo da ordem pública.

Vejam os: em levantamento realizado no Diário Oficial do município, no período de 1993 a 2008, foi identificado que a prefeitura expediu um total de 83 decretos ordenando a desocupação de logradouros. Deste total, cerca de 30% diziam respeito apenas ao bairro de Copacabana, e 10% eram referentes ao centro da cidade, conforme Figura 1, abaixo. Só no ano de 1999 foram expedidos mais de 20 decretos de desocupação pelo executivo carioca.

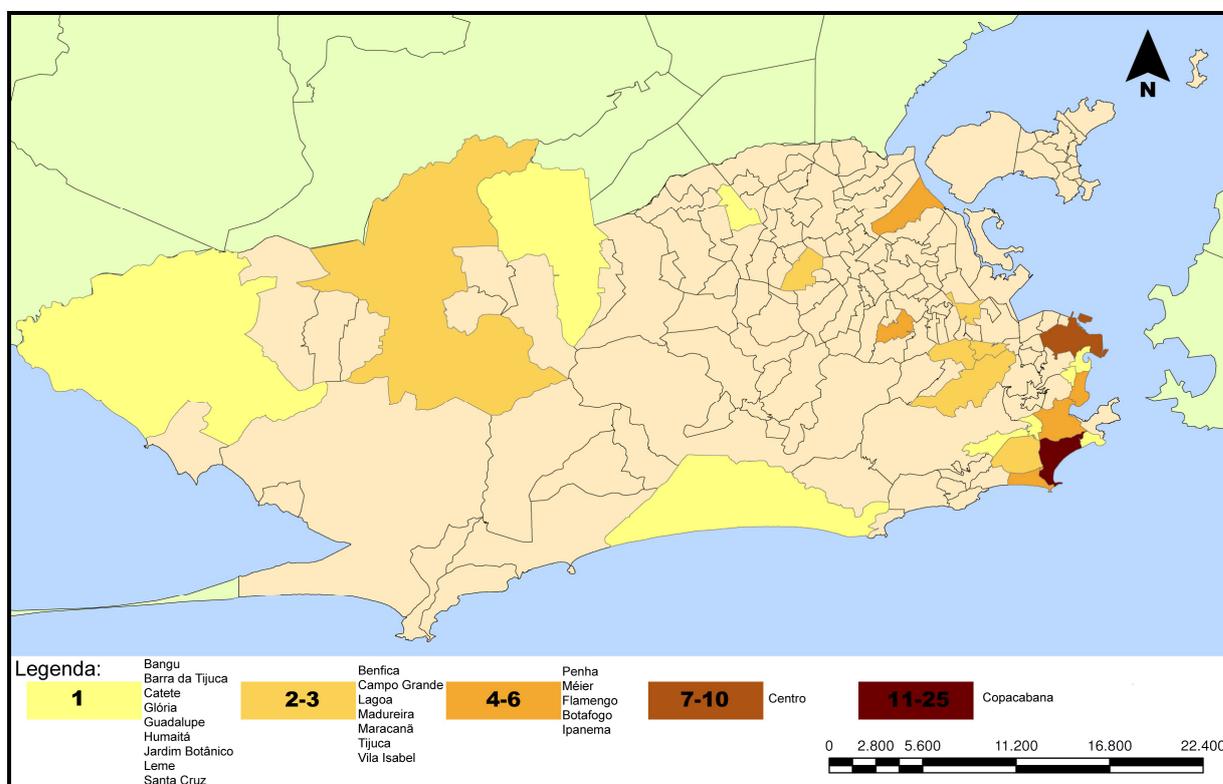


Figura 1: mapa do município do Rio - volume de decretos de desocupação por bairro (1993-2008)

Ao que tudo indica, os mecanismos de repressão adotados por Maia passam pela adoção da legislação urbanística como importante estratégia, pelo volume e importância dados a ela no campo do ordenamento. Isso não significa, porém, um resultado efetivo observado pelas autoridades públicas, tampouco pela população. Pelo contrário, seu caráter pontual e inconstante acabou fortalecendo os mecanismos de luta dos camelôs contra a ação da guarda municipal nos chamados “rapas” – momento de confronto. É o caso das lonas e barracas onde ficam expostos os produtos, facilmente desmontáveis para ajudar na

fuga e do desenvolvimento de códigos corporais entre os trabalhadores que ajudam no monitoramento da vigilância. É importante notar também a organização de associações de trabalhadores nestas áreas tradicionalmente afetadas pelos decretos de desocupação, forma encontrada de se organizarem e se manifestarem frente à conduta do estado, ou até mesmo de subverter a ordem afirmando acordos ilegais de convivência com a guarda municipal. Além disso, observa-se que as ações da guarda municipal ordenadas por Maia, mesmo que em volume, estavam geralmente especializadas em pontos tradicionais de manifestação de conflitos urbanos, como zona sul e centro da cidade, regiões com maior visibilidade. Isso gera uma contra-ação, de certa forma oculta e perigosa, que aos poucos naturaliza outras regiões da cidade, a exemplo das zonas norte e oeste, como espaços da informalidade de certa forma livre.

Cabe aqui ressaltar o papel da guarda municipal e sua criação, em oposição a corporação policial, como a figura institucional na ponta da cadeia de promoção da dita “ordem” explorada por Maia. Um agente da guarda municipal atua na proteção dos bens, serviços e instalações públicas, mediante as diretrizes da Lei Orgânica que, por sua vez, são ditadas pela Constituição Federal. Dentre suas funções institucionais estão: (1) organizar, dirigir e fiscalizar o tráfego de veículos; (2) assegurar o direito da comunidade de desfrutar ou utilizar os bens públicos; (3) proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico, cultural e ecológico do município; e (4) oferecer apoio ao turista nacional e estrangeiro. O guarda municipal não faz uso de armas de fogo e não tem o poder de dar voz de prisão, o que são fundamentalmente seus diferenciais em relação às polícias civil e militar. Dentro do seu estatuto de deveres, é aquele que faz comunicação direta com a população, tirando dúvidas e orientando cidadãos e turistas.

Mas, ao contrário do que se poderia imaginar, a guarda municipal do Rio de Janeiro tem criação recente, mais especificamente pela Lei nº 1.887, de 27 de setembro de 1992 e posteriormente implantada pelo Decreto Municipal nº 12.000, de 30 de março de 1993, justamente na primeira gestão do prefeito Cesar Maia. Fica claro assim que se trata de uma instituição fundamental na viabilização das políticas de ordenamento enquadradas por Maia na cidade. Desde sua criação em 1993, a guarda municipal vem se afirmando como o agente responsável pela viabilização legal dos decretos de desocupação. É ela que, em última instância, realiza o confronto direto com camelôs e outros setores da população ou se torna conivente com suas práticas. Porém, se no longo período de gestão do prefeito Cesar Maia, podemos observar estas ações de ordenamento contidas a atos pontuais, “a varejo” no espaço da cidade, a mudança de um novo gestor à frente a máquina pública municipal, a

partir de 2009, mesmo em um espaço curto de tempo, já tem causado visível mudança na articulação das arenas e atores do ordenamento do espaço público.

4. Eduardo Paes e o ordenamento “à atacado” : a Secretaria Especial de Ordem Pública

Eleito vereador em 1993, Eduardo Paes integrou um grupo de cinco “jovens calouros na política” selecionados por Cesar Maia, à época prefeito do Rio de Janeiro, eleito pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Partido Democratas (DEM), para ocupar os cargos de subprefeitos, estratégia vitoriosa na intenção de fragilizar o legislativo carioca fortalecendo as subprefeituras nos espaços de intermediação política tradicionalmente exercida pelos vereadores.

Depois do mandato de vereador, Paes teve duas passagens no congresso como Deputado Federal, em 1998 e 2002 respectivamente, sendo eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2006, após perder sua primeira eleição majoritária para governador do Estado do Rio, Paes apoia o candidato Sergio Cabral Filho no segundo turno, já mostrando claros sinais de distanciamento de Maia. Em 2007 foi convidado a assumir a Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer no governo Cabral. Também foi nomeado interinamente como presidente da Companhia de Turismo do Estado (TurisRio) e para a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ). Neste mesmo ano Paes migra para o partido de Cabral, governador do Estado do Rio – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, para poder ser lançado por este como Prefeito do Rio. Paes teve uma campanha financeira privilegiada.

O trabalho iniciado quando subprefeito da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, voltado para o “ordenamento” dos logradouros públicos e tido como um sucesso, foi resgatado após sua eleição como um dos eixos estruturadores dos seus atos. Em trinta e um de outubro de 2008, logo após a vitória nas eleições, Paes concedeu entrevista ao jornal *O Globo* e respondeu ao entrevistador da seguinte forma sobre o plano de ação frente à ordem urbana na cidade, defendido como um das principais promessas de sua campanha:

Se você for acompanhar meus primeiros dois anos como subprefeito, eu acho que não ergui nada, só derrubei. Foram dois anos de muita ação. Era uma coisa que precisava na Barra: choque de ordem. É um pouco a situação em que se encontra toda a cidade hoje. (...) A desordem faz com que você tenha ali pico de violência maior que a média da cidade. Vamos trabalhar integrados com a secretaria de segurança. A área do pequeno delito é propícia para o grande.

A secretaria de segurança citada, porém, não foi a instituição integradora dos planos de Eduardo Paes. Assim que assumiu o cargo, uma nova figura institucional foi criada, especificamente para cuidar dos assuntos de ordem: a Secretaria Especial de Ordem Pública – SEOP. Foi criada a partir do Decreto nº 30.339 de primeiro de janeiro de 2009. Este ato normativo revisa toda a estrutura organizacional do poder administrativo municipal, logo no primeiro dia de governo, sem qualquer consulta ao legislativo ou participação popular. Isso seria possível graças ao caráter “especial” da referida secretaria, pretensamente transitório, porém com organograma e funcionamento igual a qualquer outra secretaria do município. Constituem a secretaria órgãos já pré-existentes na estrutura municipal, mas que tradicionalmente atuavam com autonomia e isoladamente, a saber: Subsecretaria de Fiscalização (incorporação da Companhia de Licenciamento e Fiscalização - CLF e Companhia de Fiscalização de Estacionamento e Reboque - CFER), de controle urbano (incorporação do órgão Companhia de Controle Urbano CCU) e de operações (Guarda Municipal).

Se antes a guarda municipal agia de maneira isolada em relação às companhias fiscalizadoras específicas da cidade, agora observa-se que estas estão reunidas no mesmo ambiente institucional articulando medidas de repressão. Somado a isso, e na verdade como principal instrumento de viabilização destas novas políticas da secretaria, se destaca a criação do Plano Municipal de Ordem Pública – PMOP.

4.1. O Plano Municipal de Ordem Pública

A divulgação do Plano Municipal de Ordem Pública ocorreu em março de 2010. Foi elaborado pelo corpo técnico da recém criada Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP) e divulgado no formato de proposta. Contém os diagnósticos e proposições para estruturar a resolução dos problemas no âmbito da ordem pública, bem como as estratégias para sua efetivação, baseado na experiência de um ano de operações denominadas “Choque de Ordem” (2009). Estas questões foram consolidadas através de um diagrama denominado “Rio em Ordem”, conforme a Figura 2, abaixo. Sua concepção foi, segundo o próprio texto do plano, definida a partir de seminários internos na Prefeitura, com foco nos seguintes temas: ‘ordem pública e espaço público’, ‘ordem pública e desenvolvimento econômico’ e ‘ordem pública e segurança com cidadania’. Após essa etapa, foram estruturadas quatro fases de ação distintas: (1) restabelecimento da autoridade policial; (2) planejamento estratégico e ordem pública; (3) preparação da estrutura da secretaria e (4) preparação do portfólio de projetos do plano.

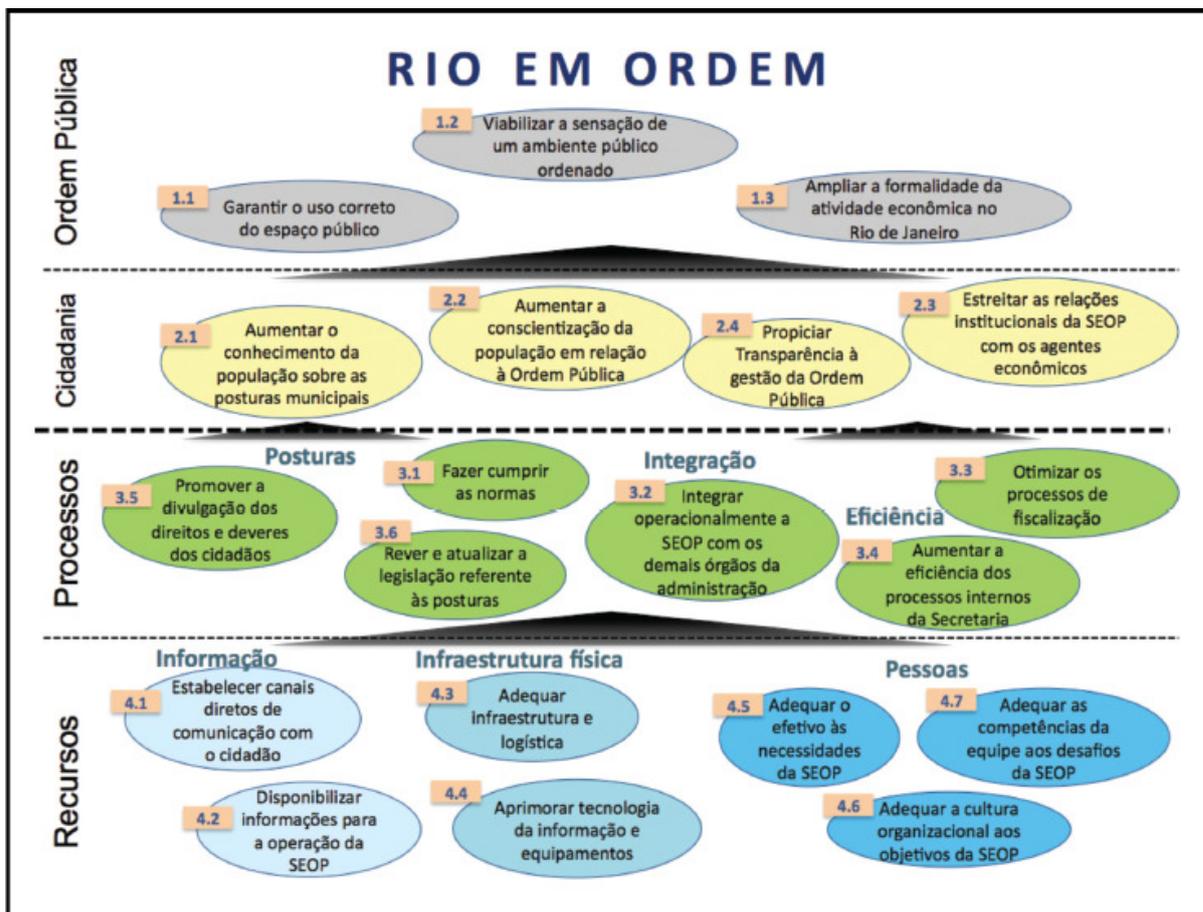


Figura 2: diagrama estratégico da ordem pública. Fonte: PMOP, 2010.

Por último, é delineada a estrutura de um Conselho Municipal de Ordem pública, com papel apenas consultivo, de acompanhamento e monitoramento do impacto das ações em curso para efetivação do plano. Este último ponto é importante no papel participativo que o plano tenta construir a todo o momento em seu discurso, instituindo assim seu caráter democrático, ainda que sem papel deliberativo. Sua estrutura básica define a escolha de um secretário executivo pelo presidente do conselho, que é sempre o próprio secretário de ordem pública. Já os conselheiros teriam mandato de dois anos e as reuniões do conselho periodicidade de dois meses, porém o plano não define como seria feita a escolha destes conselheiros e qual a base social de representação dos mesmos.

É importante entendermos que a própria concepção deste plano marca um ineditismo na forma como a prefeitura tradicionalmente vinha lidando com a temática da ordem pública. Se antes observávamos atitudes isoladas (tomadas por decreto)

orquestradas por entidades de atuação separada, hoje observamos a existência de um plano e ações coordenadas por agentes reunidos em uma secretaria especial.

Além disso, é necessária a análise crítica acerca da concepção do próprio discurso do poder, que é dominante e sedutor aos olhos da maioria da população. Grande parte das atribuições do plano é construída em cima do preceito de que as últimas administrações públicas contribuíram na privatização do espaço público. Essa permissividade teria desenvolvido dentre os cariocas uma dita “cultura de ilegalidade”, a todo o momento referida no texto do plano. Essa naturalização da ilegalidade coloca no centro da discussão a população como sendo frágil e influenciável, que precisa ser protegida do “mal da desordem”. Existem aqui aspectos perigosos para a leitura do problema maior, que é, em suma, político-administrativo.

Construído esse argumento, a cidade, a partir de Eduardo Paes viveria “uma nova postura frente a questão de ordem pública”, segundo texto do próprio plano. A materialização desse compromisso seria a própria SEOP, restabelecendo as táticas de atuação dos órgãos públicos que tradicionalmente lidavam com as questões de ordem de maneira separada.

Somado a isso, destaca-se o alinhamento deste plano com outro também recém produzido pela prefeitura, o Plano Estratégico Rio Pós-2016 (PCRJ, 2009). Ambos reconhecem a característica de um “momento único” vivido pelo Rio de Janeiro, na questão da visibilidade mundial e da realização das competições esportivas. Mas, além disso, o plano destaca também um “momento único” na capacidade de ação e diálogo da prefeitura com as outras esferas de poder, fato que tem sido a todo momento levantado como viabilizador das operações coordenadas do Choque de Ordem, assim como outras realizadas pela prefeitura.

Os problemas da desordem têm prejudicado o que o plano traduz como “potencialidade do povo carioca”, que é identificada basicamente como a de ser um bom anfitrião turístico. Além disso, repete-se que os espaços públicos devem ser retomados dos chamados “grupos criminosos”, caindo numa generalização complexa que enquadra no mesmo nível organizações criminosas e comerciantes ambulantes. Todos, segundo a concepção deste discurso, seriam responsáveis pela sensação de insegurança pública que geram condições propícias a prática de crimes.

5. Ordens mundiais, conflitos locais

Para entendermos o fenômeno de criminalização da pobreza que transpassa o plano, devemos entender que sua concepção não está isolada da ordem mundial, assim como já se observava nas atitudes tomadas também por Cesar Maia. Segundo o texto do plano,

[...] Essa visão segue a teoria de priorizar o combate ao pequeno delito denominada “Tolerância Zero” (em inglês “Broken Windows”). Esta teoria foi aplicada em várias cidades americanas (mais notoriamente em Nova York), tendo como resultado uma redução significativa dos índices de criminalidade, e o re-estabelecimento da ordem, sobretudo, na repressão contínua e sistemática aos pequenos delitos. (PMOP-SEOP/PCRJ, 2010, p.25)

As políticas de tolerância zero, expressas neste plano de ordem pública, assim como os planos estratégicos, são desdobramentos locais de uma tendência mundial observada entre nações com o fenômeno da globalização: o surgimento das megalópoles, cidades globais que desempenham uma função estratégica de disputa dentro da lógica capitalista mundial. Essa disputa obedece também aos interesses das agências supranacionais de fomento, que atuam de maneira multilateral com os governos das cidades de vários países do mundo, a exemplo: o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a própria ONU, ditando políticas de boas práticas através de suas agências.

Nesse sentido, o Rio de Janeiro, através das últimas administrações públicas, é uma cidade que se pretende competitiva e para isso vem desenvolvendo planos de atuação nos últimos anos em atendimento a estas demandas. O tipo de formulação construída pelo PMOP não difere em nada de um plano estratégico, porém específico no campo da segurança.

Importante destacar que a idealização e materialização dos planos de cunho estratégico é de autoria dos governos, não cabendo a agregação de nenhuma luta ou participação popular - como se tenta “vender” agora o plano de ordem pública. Sua concepção é, portanto, antagônica ao do Plano Diretor. No Rio de Janeiro, os planos estratégicos têm guiado as ações do poder público de maneira muito mais concreta. A formulação desses planos é bem vista e inclusive incentivada pelas agências multilaterais, como um status de integração e competitividade, gerando, assim, captação de grandes fomentos e de eventos mundiais como os esportivos. Tendo em vista esse alinhamento mundial de características financeiras, as questões locais de ordem pública passam a ter outra dimensão na agenda dos estados – onde o espaço público deve ser subserviente ao

crescimento econômico, “abrindo caminho para a atratividade da cidade como um pólo de desenvolvimento” (PMOP, 2010, p.33).

No meio da institucionalização deste processo global, os trabalhadores pobres, como os trabalhadores ambulantes da cidade, são cada vez mais isolados dentro das formas de controle do estado, em “comunidades de insegurança”, espaço antítese das “pessoas cumpridoras de lei”. Dentro dessa lógica, o poder político não consegue mais administrar os conflitos gerados pelos processos de inclusão subalterna dos trabalhadores pobres à cidade capitalista. Tal situação, somada à falta de acesso ou o acesso precário à proteção social e trabalhista, expõem tais trabalhadores aos constrangimentos cotidianos da luta pela sobrevivência onde a ocupação dos espaços públicos da cidade é uma das estratégias acionadas para suprir necessidades sociais como moradia e trabalho.

5.1. A falácia do “bom senso” punitivo americano

A experiência da cidade norte-americana de Nova York, citada pelo plano de ordem pública do Rio de Janeiro, é tida mundialmente como vitoriosa no sentido de reduzir a criminalidade. Sua origem se encontra no complexo formado pelos órgãos do estado americano oficialmente encarregados de promover o rigor penal, que têm como núcleo disseminador o Departamento de Estado da Justiça Federal Norte-americana, órgão encarregado das relações exteriores que, por intermédio de suas embaixadas, milita ativamente em cada país em prol de políticas penais repressivas, particularmente em matéria de drogas.

Além disso, o período preparatório destas políticas remonta aos anos 80, sob a interlocução dos dois lados do Atlântico entre Ronald Reagan e Margareth Thatcher, fundamentada na destruição sistemática das políticas keynesianas. A nova (des)regulação do Estado alimenta, gradualmente, elites políticas e midiáticas com conceitos, princípios e medidas capazes de justificar e acelerar o reforço do aparelho penal, exigindo “menos Estado” na regulação social, porém “mais Estado” para punir as conseqüências sociais nas regiões mais pobres das cidades e desregular o trabalho assalariado. Sob essa ótica deturpada seria, portanto

[...] a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos: ela recompensa a inatividade e induz à degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões “ilegítimas” que são a causa de todos os males das sociedades modernas – entre os quais a “violência urbana”. (WACQUANT, 1999, p.22)

Tendo a política norte-americana este cenário ideológico caótico, fundações filantrópicas e de pesquisa estritamente ligadas ao Estado (dentre elas cabe destacar o *Manhattan Institute for Policy Research* e a *Heritage Foundation for Conservative Policy Research and Analysis*) começam o trabalho seminal de plantar as idéias na mente de articulistas, jornalistas e pesquisadores cuidadosamente peneirados, assim como um trabalho paralelo de venda massiva nos meios de comunicação dos novos ideais de ordem pública para o povo de Nova York. Esse trabalho que no seu estágio inicial de fundamentação passa largamente pela academia como espaço que valida as práticas de desregulamentação da economia e destruição do Estado social, é teoricamente embasado e defendido por acadêmicos com alto grau de formação. Essa defesa de conceitos pela academia, em conjunto com a criação de estatísticas “mágicas”, criam uma nuance de verdade incontestável as futuras ações policiais no imaginário da população norte-americana. Assim, é veiculada a idéia que o caráter sagrado dos espaços públicos é indispensável à vida urbana e, ao contrário, que a “desordem” na qual se constrói a vida dos segmentos pobres da classe trabalhadora é o terreno natural do crime.

Essa pretensa teoria intitulada *broken window*, adaptada como “tolerância zero”, sustenta que é lutando passo a passo contra os pequenos distúrbios cotidianos que se faz recuar as grandes patologias criminais. No caso de Nova York a mudança concreta veio na forma da duplicação da frota policial pelo prefeito Rudolph Giuliani, pela instituição de comissários de bairro, com metas graduais de redução criminal a serem cumpridas baseadas na “gestão por objetivo” e por um sistema estatístico informatizado e monitorado em tempo real pela polícia. Em suma, dirigi-se a administração policial como uma empresa.

Os fatos porém são outros. Segundo a ONG de direitos humanos *National Urban League*, em dois anos de atuação desta política a polícia, especificamente o grupo especial denominado “unidade de luta contra os crimes de rua” da *New York Police Department – NYPD*

[...] deteve 45.000 pessoas sob mera suspeita baseada no vestuário, aparência, comportamento e, acima de tudo, cor da pele. Mais de 37.000 destas detenções se revelaram gratuitas e as acusações sob metade das 8.000 restantes foram consideradas nulas ou inválidas pelos tribunais, deixando um residual de apenas 4.000 detenções justificadas: uma em onze. (WACQUANT, 1999, p. 35)

De fato, os incidentes com a polícia se multiplicaram desde a implantação dessa política. Segundo dados da *Civilian Complaint Review Board* de Nova York, o número de queixas aumentou em 60% de 1992 a 1994, em sua maioria dizendo respeito a incidentes

por ocasião das patrulhas de rotina. As vítimas eram negros e latinos em quase três quartos dos casos. Só negros realizaram 53% das queixas, sendo que representam apenas 20% da população. 80% dos requerimentos foram realizados em 21 dos 76 distritos mais pobres da cidade.

Além disso, em 1993, ano em que Rudolph Giuliani se torna prefeito, Nova York já se classificava em 87º lugar no âmbito de 189 cidades repertoriadas (por ordem decrescente) pela escala de criminalidade do *Federal Bureau of Investigation* – FBI. A (re)produção do *farewell state* e das estatísticas que tanto alardearam os agentes públicos e chefes de polícia dessa cidade só podiam ser sentidas por um grupo reduzido e selecionado de cidadãos novaiorquinos.

A tolerância zero, portanto, apresenta duas fisionomias diametralmente opostas quanto ao seu público-alvo: uma voltada para a população negra de baixa renda vivendo de trabalhos precários que sofre as suas ações; e outra voltada para a população branca de classe média enquanto principal beneficiária e formadora de opinião. Os verdadeiros efeitos dessa política são também morais, uma vez que incitam a desconfiança dos mais pobres sobre a capacidade de seus representantes em lhes representar de fato, além das óbvias sobrecargas tribunais e penais.

6. Novos agentes na mesa de negociação

Tendo em mente essa breve recuperação histórica, podemos perceber, além de vários outros fatos preocupantes, que as políticas de tolerância zero que se manifestam no plano de ordem pública do Rio de Janeiro, trazem à mesa de negociação da gestão dos espaços públicos da cidade um novo agente antes presente apenas na ponta do processo punitivo: as polícias civil e militar.

Ao que tudo indica, gestores públicos e técnicos da Prefeitura do Rio de Janeiro vêm se aproximando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ e da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ para traçar planos e metas de atuação no campo da ordem pública. O PMOP veio como forma de celebrar esta atitude tida como vitoriosa a partir de um ano de parcerias (2009) nas ruas da cidade com a operação denominada “choque de ordem”, que na prática não abarcara somente a guarda municipal.

O Decreto nº 30.339 de primeiro de janeiro de 2009, como já citado, cria a estrutura organizacional da SEOP. Junto são criados mais de cinquenta cargos públicos exclusivamente para a secretaria, dentre assessores, ouvidores, assistentes, coordenadores

de projeto e chefias de gabinete. É importante notar porém, que isso não significa a incorporação exclusivamente de servidores públicos de carreira.

Dentre os três cargos nomeados diretamente pelo prefeito estão o de secretário geral e os de subsecretários de Controle Urbano, Fiscalização e Operações. Este último cargo foi concedido por Eduardo Paes à Ruchester Marreiros³, ex-delegado titular da Delegacia de Homicídios da Baixada Fluminense, subordinada ao Departamento Geral de Polícia da Baixada - DGPB. Sob seu comando estão quatro assessores e onze assistentes, formando literalmente um braço policial dentro da secretaria.

Dessa forma, a polícia deixa de estar presente apenas na ponta do processo punitivo (reprimindo nas ruas) e passa a estar também ela própria articulando as decisões de operações na cidade, dentro dos gabinetes do poder.

6.1. *Ordem bacana para os novos empresários*

As atividades encaminhadas como “choque de ordem” começaram a ser realizadas a partir da própria criação da secretaria e seguem, até hoje, completando praticamente dois anos de existência. Abrangem os mais variados aspectos do ordenamento no espaço público. As operações da subsecretaria de licenciamento e fiscalização se desenvolvem cumprindo alvarás, verificando o estacionamento irregular e realizando reboques, verificando a legalidade de engenhos publicitários, etc. A Subsecretaria de Controle Urbano atua diretamente nas ordens de despejo e remoções, assim como demolição de construções sem licença de permissão. A Subsecretaria de Operações, como indicado, atua nos trabalhos de contenção da desordem em ruas, praças, largos e feiras da cidade.

Esse trabalho teve seu primeiro marco concreto com a realização do projeto “Lapa Legal”, criado em dez de junho de 2009 através do Decreto nº 30.798. Sua implementação já vinha sendo estudada desde fevereiro do mesmo ano, e consistiu prioritariamente na limitação das atividades de trabalhadores informais, além de sua quantidade e localização na região da Lapa – centro da cidade. Esse trabalho foi possível graças ao Decreto nº 30.588 de sete de abril de 2009, que “Cria o projeto empresa bacana, regulamenta o tratamento diferenciado ao Microempreendedor Individual – MEI, no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro”.

O projeto “empresa bacana” é importante de ser destacado pois é através dele que a Prefeitura encontra seu meio burocrático de “absorver” a população informal de maneira aparentemente positiva. Como a ementa destaca, o nome-fantasia diz respeito a

regulamentação do Microempreendedor Individual – MEI, assim definido por lei complementar federal. O texto do decreto supõe que todas as operações da subsecretaria de operações que envolvam expulsão de ambulantes geram um processo de cadastramento (Cadastramento Único do Comércio Ambulante – CUCA) dentro deste programa gerenciado pela Assessoria de Integração Social da própria SEOP. Nesse processo cabe exclusivamente à secretaria a escolha de quantas autorizações conceder para cada local, além de definir aonde considera proibido comércio ambulante de qualquer natureza. As áreas de implantação de projetos, a exemplo do “Lapa Legal”, também são definidas livremente pela SEOP.

Assim, totalmente subordinados às determinações da SEOP, cabe aos ambulantes nesse processo buscar os meios para se profissionalizarem, se tornarem verdadeiros “empresários” das ruas. As formas porém de acessar esse *know-how* ainda são imprecisas. A maioria dos ambulantes não tem condições financeiras, muitas vezes nem endereço fixo ou documentação para poderem acessar as etapas que seguem ao banco da fila de espera do MEI. O poder político-administrativo municipal parece ignorar de maneira conveniente o perfil deste trabalhador, que depende de sub-empregos para sobreviver justamente por que não tem outras formas de acessar o mercado formal.

Em contradição a essa realidade, o projeto propõem uma adequação jurídica pesada e praticamente impossível aos trabalhadores mais pobres, para se ajustarem a realidade de um empresário de fato. Apesar da dedução de muitos impostos, o MEI é obrigado a pagar algumas taxas base da receita, como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, emitir nota fiscal junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e estar apto a tirar licenças ambiental e sanitária.

O parágrafo IX do Decreto nº 30.588 estipula a criação de novos centros comerciais populares, ao modelo dos comércios populares já consolidados do centro da cidade, para os ambulantes que foram proibidos de trabalhar em suas áreas tradicionais. Nenhum projeto foi desenvolvido nesse sentido, enquanto que o processo de cadastramento continua a ser realizado sem que os trabalhadores vislumbrem uma possibilidade concreta dentro dos meios legais. Ou seja, tornar-se MEI não significa a garantia legal da ocupação do espaço público para fins de trabalho.

Desta forma, há uma disparidade entre o perfil de criação idealizada ao microempreendedor individual e o padrão do trabalhador ambulante carioca. Sua aplicação porém é mais um projeto tido como vitorioso, “bacana” para utilizarmos os termos

apreciados pelo prefeito. Sob a égide da “ordem” do espaço público, a cidade do Rio continua a reproduzir, mesmo que em estruturas e tempos diferentes, as mesmas práticas socialmente desiguais para quem mais precisa.

7. Conclusão

A análise dos atos normativos voltados para o uso e ocupação do solo das cidades se apresenta como forma de reconstituir a história recente de determinada temática urbana, no caso o ideal de ordem e os espaços de disputa por localização de trabalhadores informais.

Assim, pudemos perceber que entre 1993 a 2008 por mais que gestores discursivamente defendessem a flexibilização das normas, os atos normativos foram úteis para a manutenção da dita “ordem urbana” e adotadas pontualmente segundo orientações para desocupação de logradouros dotados de centralidade dentro da estrutura do Rio. Mas, ao que tudo indica, é Eduardo Paes o prefeito que está adotando políticas públicas de exceção construídas a partir da reafirmação dos setores de controle e repressão como atores definidores das lógicas de organização dos logradouros públicos. Por outro lado é visível um claro endurecimento da gestão Paes com claros indícios de preocupação com a estratégia de exceção dos megaeventos e sua necessária noção de “ordem urbana”.

De fato a temática demanda acompanhamento da aplicação das normas e conflitos decorrentes como maneira de colaborar com as debilitadas formas de organização, em especial dos trabalhadores informais, na busca de soluções negociadas com capacidade de propor planos e programas que atendam as demandas de inclusão através do trabalho e, portanto, do direito à cidade.

8. Referências Bibliográficas:

8.1. Fontes primárias:

PREFEITURA DO RIO. *Decreto Municipal nº 12.000*. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?23825>. Acesso em 25 de novembro de 2010.

PREFEITURA DO RIO. *Decreto Municipal nº 30.339*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/30854Dec%2030339_2009.pdf. Acesso em 25 de novembro de 2010.

PREFEITURA DO RIO. *Decreto Municipal 8.2. 30.588*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/31421Dec%2030588_2009.pdf. Acesso em 25 de novembro de 2010.

PREFEITURA DO RIO. *Decreto Municipal nº 30.798*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/ConLegis/pdf/relPdf.asp?31539>. Acesso em 25 de novembro de 2010.

PREFEITURA DO RIO. *Plano estratégico Rio pós-2016: O Rio mais integrado e competitivo*. Rio de Janeiro Disponível em http://www0.rio.rj.gov.br/planoestrategico/planejamento_estrategico_site.zip. Acesso em 25 de novembro de 2010.

SECRETARIA ESPECIAL DE ORDEM PÚBLICA. *Plano Municipal de Ordem Pública*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://200.141.78.79/dlstatic/10112/478382/DLFE-191707.pdf/pmop.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2010.

8.3. Demais fontes:

ARANTES, Otília. *O lugar da arquitetura depois dos modernos*. São Paulo: Edusp/Nobel, 1993.

ARANTES NETO, Antonio Augusto (org). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000.

ARENDRT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

CERTEAU, Michel et alli. *A invenção do cotidiano*. vol 1. Petrópolis: Vozes, 1996.

DAVIS, Mike. *Ecologia do medo: Los Angeles e a fabricação de um desastre*. Rio de Janeiro, Record, 2001.

GOMES, Paulo César da Costa. *A condição urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SENNETT, Richard. *Carne e pedra*. Rio de Janeiro: Record, 1977.

_____. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. Salvador: Edufba/Contexto, 2007.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

WACQUANT. Löic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

¹ Para maiores detalhes, visitar o sítio www.observaconflitos.ippur.ufrj.br

² Referência apresentada por Mike Davis em 2006 ao comentar o relatório de 2003 do Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN – HABITAT).

³ Em 2004 Ruchester Marreiros esteve envolvido em uma confusão de trânsito, após ter batido em um carro no túnel Zuzu Angel. O delegado sacou arma e deu voz de prisão aos fiscais da Coordenadoria de Vias Especiais – CVE após não aceitar ter seu carro retirado.