

# **Os megaeventos, a política de pacificação e processo exclusão-inclusão nas favelas do Rio de Janeiro.**

**Júlio César Borges dos Santos**

**Doutorando do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ; Mestre em Ciências – ENSP/FIOCRUZ.**

**Luiza Moreira Arantes de Castro**

**Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas-EBAPE/FGV, Especialista em Políticas Públicas e Gestão no Governo do Estado de Minas Gerais.**

## **Resumo**

Para realização dos megaeventos na cidade do Rio de Janeiro foram tomadas diversas medidas por parte do Estado incluindo a “política de pacificação”. Trata-se de um conjunto de políticas que associa o enfrentamento da violência, a urbanização e normatização das relações sociais e econômicas. O desenho da política tem como discurso de intenção a construção da cidadania através do Estado, que se incumbe da supressão do domínio armado do tráfico por meio da força policial/militar (UPP), da assistência social através dos programas UPP Social e Territórios da Paz, do “Mercado” buscando a formalização das atividades econômicas com geração de emprego e renda, e da sociedade civil por meio de iniciativas diversas que visem o benefício comunitário, segundo o discurso governamental. Por outro lado, a garantia de segurança local, a produção de uma percepção de segurança coletiva e a formalização das atividades econômicas tornou a *favela em si* uma mercadoria diferenciada privilegiada em relação à localização, disponibilidade de espaço e novos consumidores agrupados no conjunto da classe média. Perguntamo-nos, portanto, quais as relações entre os megaeventos e a política de pacificação e os tipos de integração em curso? O pressuposto central é que a política de pacificação atua como núcleo duro e estratégico da realização tanto dos megaeventos quanto de um projeto de poder sobre a cidade do Rio de Janeiro nos moldes da governança empreendedora. A integração traz consigo o seu reflexo inverso, a desintegração, esse processo pode ser observado quanto a construção do sujeito favelado, a (des)regulação do mercado e a “comoditização” da favela enquanto território. No que tange à substituição da exclusão territorial e social pela inclusão cidadã, observa-

se redução de elementos históricos, socioculturais e arquitetônicos típicos da constituição da favela que a diferencia da cidade formal. Ocorre que o sujeito se integra como indivíduo consumidor e não como cidadão. O território se integra como mercadoria por meio da apropriação privada do espaço e da cultura local, mas não como direito a cidade. A *favela em si* se transforma numa mercadoria fictícia através da sua comoditização – este movimento deve constituir uma condição de mercado estável, mas não há como dizer se se trata de uma mudança transitória ou permanente.

Palavras-chave: UPP; Pacificação; Favela; Políticas Públicas.

Key-words: UPP; Pacification; Slum; Public Policy.

## Introdução

A cidade do Rio de Janeiro recebeu os jogos da Copa do Mundo de Futebol e será sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Anteriormente, havia sediado outros dois grandes eventos esportivos, os Jogos Pan-Americanos, em 2007, e os Jogos Mundiais Militares, em 2011, além de sediar outros eventos de importância turística. No entanto, destacamos as Olimpíadas e a Copa do Mundo em função de mobilizarem elevados recursos orçamentários, intervenções nas Leis e transformação intensa do espaço urbano. À frente, ou por detrás destes empreendimentos está posto um projeto político-econômico de cidade que visa atração turística e publicidade no cenário mundial de negócios<sup>1</sup> por meio da realização de investimentos que mobilizam imensos recursos do orçamento público. Esse projeto fundamenta também o esvaziamento da esfera pública na condução da política urbana e a captura do Estado por frações de poder detentoras de vultosos recursos de capital.

Vainer (2011) designa tal projeto como próprio de um modelo de gestão da cidade como empresa que, mais do que se caracterizar por uma administração competitiva, evidencia a captura da autonomia relativa do Estado em favor dos acordos e decisões fora dos espaços formais de um modelo republicano, o que o autor denomina como cidade de exceção. Em consonância com estes aspectos relacionados ao empreendimento e à cidade de exceção se concretizou a “Política de Pacificação”, uma articulação entre

---

<sup>1</sup> A cidade buscava se tornar a primeira cidade de negócios sociais da América Latina. O evento teve como articuladora a diretora do Instituto Pereira Passos, que é responsável pelo projeto UPP Social, conforme noticiado pelo jornal O Globo (Gois, 2013).

Estado, iniciativa privada e sociedade civil, que pretende a integração da favela com a cidade superando a alcunha de “cidade partida”<sup>2</sup> e instituindo um novo significado à marca do “Rio de Janeiro como cidade maravilhosa”<sup>3</sup>.

Na atual década tornou-se fundamental o controle militar do Estado sobre o território da favela com subsequente retirada ou controle e invisibilidade pública do tráfico armado para garantir a realização dos megaeventos. Trata-se de uma política pública que associa o enfrentamento da violência, a urbanização e a normatização das relações sociais e econômicas. Com a UPP deu-se a pretensa garantia de segurança local, com a produção de uma percepção de segurança coletiva e a formalização das atividades econômicas que tornaram a *favela em si* uma mercadoria diferenciada, privilegiada em relação à localização, à disponibilidade de espaço e aos novos consumidores agrupados no conjunto da “nova” classe média<sup>4</sup>.

O desenho da política tem como discurso de intenção a construção da cidadania através do Estado, que se incumba da supressão do domínio armado do tráfico por meio da força policial/militar (UPP), da assistência social através dos programas UPP Social e Territórios da Paz, do “Mercado” buscando a formalização das atividades econômicas com geração de emprego e renda, e da sociedade civil por meio de iniciativas diversas que visem o benefício comunitário. Entretanto, a estrutura policial tem se mostrado inapropriada na eliminação do tráfico, pois há intensificação dos conflitos armados entre traficantes e policiais. O requisito assistência não conseguiu garantir a segurança social dos favelados. A participação não mostrou consistência nem coerências, sendo apresentada sobre diferentes metonímias (FLEURY, 2013; FLEURY & KABAD, 2013). A ação do mercado gerou ganhos focalizados, mas, principalmente, uma sobrevalorização dos imóveis e alugueis e elevação dos custos dos serviços de fornecimento de energia, água, coleta de lixo e de alimentação que afetaram o território como um todo. A iniciativa social promoveu capacitações, cursos profissionalizantes, cadastros de empregos e atividades socioculturais.

---

<sup>2</sup> “Cidade partida” tornou-se metáfora para retratar a desigualdade das condições de vida e da formação urbana da favela e do asfalto (cidade formal) conferindo ao tráfico armado o poder de cisão entre os dois territórios. O termo adquiriu sentido político como retrato de uma cidadania excludente mais do que de fronteira ou ruptura como sugere o termo (Ventura, 2004).

<sup>3</sup> Existe um empenho em ressignificar a cidade do Rio de Janeiro como marca registrada do Brasil. Isto levou o governo a elaborar um selo e promover uma campanha publicitária sobre a cidade incorporando o que nela há de singular e agregando valor aos seus produtos. Ver “Rio de Janeiro, marca registrada do Brasil” (<http://www.marcarj.com.br/>).

<sup>4</sup> O que de fato pode se constatar sobre a “nova classe média” é a criação de um público com maior poder de consumo em relação aos mercados e mercadorias populares sem que tal ingresso como consumidor lhe tenha conferido melhor status de cidadania em relação aos direitos sociais na esfera pública (BARTELT, 2013).

Qual o lugar identitário da favela nesse modelo de governança? Buscamos uma interpretação diferenciada sobre a integração urbana e a política de pacificação considerando e levando em consideração a posição e a mobilidade do sujeito no território (exclusão, inclusão, emancipação política, emancipação econômica), sua identidade e reconhecimento como elementos da cidadania da dimensão subjetiva de *si* e de *si com outros*<sup>5</sup> A hipótese central é que a política de pacificação atua como núcleo duro e estratégico da realização tanto dos megaeventos quanto de um projeto de poder sobre a cidade do Rio de Janeiro nos moldes da governança empreendedora. A consequência é a comoditização da favela enquanto território, cultura e consumo.

A *favela em si* não é uma realidade que existe apenas na sua condição de substância material, pois também há uma substância simbólica que traz consigo um universo de experiências e experimentações únicas. Um aspecto perceptível em determinados territórios já pacificados é que a *favela em si* perde parte dos elementos socioculturais e afetivos típicos da sua invenção – como o associativismo, a informalidade do intercâmbio de mercado, a memória e história de seus moradores, a sociabilidade em “redes de vizinhança” que agrega indivíduos ou instituições territoriais. Num processo lógico da dinâmica de livre mercado os valores, identidades e vínculos dos moradores tendem a serem subsumidos pelo dinheiro como o equivalente comum e primordial do intercâmbio social<sup>6</sup>. Neste caso, a utopia da integração apresentada pela política de pacificação pode resultar na perda consentida ou forçada da identidade coletiva e territorial.

A *favela em si* se transforma numa mercadoria fictícia através da sua comoditização – este movimento deve constituir uma condição de mercado estável, mas não há como dizer se se trata de uma mudança transitória ou permanente. Ressaltamos que a contradição posta é que quanto mais a favela se valoriza como mercadoria, mais ela tende a desaparecer enquanto realidade urbana singular, pois quanto maior a *fetichização* sobre a mercadoria, menor a “realidade original” do produto consumido.

---

<sup>5</sup> É prudente destacar que o processo integração-desintegração não se limita às favelas, sejam elas pacificadas ou não, e que sua intensidade é diferenciada de acordo com cada realidade local. O mecanismo de operação deste processo demonstra um duplo movimento similar ao definido por Polanyi (1980), um movimento em direção aos mercados autorreguláveis e um contramovimento destinado a preservar a sociedade local.

<sup>6</sup> Isso não deve ser confundido com a substituição de uma (falsa ideia de) pureza, encantamento ou abnegação dos favelados. O que se quer destacar são associações e afetividades locais (mais ou menos intensas em cada contexto histórico) do que se observa nas regiões e bairros da cidade formal. Alguns exemplos são a criação das Associações de Moradores, os mutirões de construção de moradias ou infraestrutura urbana, a proximidade entre vizinhos e a rede familiar local.

## **A cidade empresa, a governança urbana empresarial e os megaeventos esportivos**

Na ideia administrativista do gerencialismo, o conceito de empreendedorismo se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 117), o que acabou por pecar em termos de desenvolvimento de uma administração pública democrática e participativa.

Quando se avalia a situação das políticas públicas colocadas pela pacificação *lato sensu*, percebe-se uma oscilação entre políticas gerencialistas e societais – baseada na gestão social e pautado pela substituição da gestão estratégica a partir da supressão da gestão tecnoburocrática e monológica –, apesar do segundo grupo deter maior respaldo no discurso institucional sem, no entanto, garantir uma participação democrática, concentrando o poder de deliberação em alguns agentes do Estado. Na gestão da *cidade empresarial* as decisões são deslocadas dos limites de alcance da sociedade civil para gabinetes onde as deliberações se dão a portas fechadas entre o gestor público e o setor privado. O espaço democrático da *polis* é suprimido pela cidade de exceção “se conformando também como democracia direta do capital” (VAINER, 2011, p.12).

Na consideração de Carrión (2007) este processo tem representado a disputa de projetos por parte de grandes capitais nacionais e internacionais nos marcos da gestão neoliberal, o que resultaria em prejuízo ao componente cívico e à dimensão pública do espaço urbano levando à maior exclusão de setores populares. A cidade deve funcionar como empresa, mas a burocracia e a norma/lei devem ser flexibilizadas para permitir ao gerente/gestor executar decisões rápidas e oportunas frente à competitividade do mercado.

Essa mudança no perfil de governança urbana é sintomática da transição da administração e da gestão pública do tipo “administrativista” para o tipo “empreendedorista” constituindo um paradigma de concorrência global entre cidades pela atração de capitais nacionais e/ou estrangeiros para o investimento urbano. Esse processo, segundo Harvey (2005), define a dinâmica da “governança urbana empresarial”.

Considerando a disputa por produção e comercialização de mercadorias, o empreendedorismo urbano se coloca como uma forma das cidades e também das

empresas constituírem valores agregados diferenciais de seus produtos em mercado global. O local é transformado numa *mercadoria* atrativa de diferentes públicos ao redor do mundo e de diferentes investimentos comerciais e industriais. Este processo ocorre com o cuidado para que a remodelação do produto não venha destituí-lo da sua especificidade, singularidade e/ou originalidade e se torna presente no movimento de comoditização da favela.

## **A Política de Pacificação, os megaeventos e o projeto de integração da cidade**

Atualmente estão instaladas 38 UPP localizadas principalmente na região sul, mas também nas regiões norte, oeste e centro. As UPP consistem em “unidades subordinadas ao Comando do Estado Maior da PMERJ para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à manutenção da ordem pública nas comunidades carentes” (RIO DE JANEIRO, 2009).

Art. 1º - As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

§ 1º - São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

§ 2º - São objetivos das UPP:

a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;

b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o

desenvolvimento tanto social quanto econômico. (Rio de Janeiro, 2011).

Como requisitos para a implantação, por força normativa, a UPP deve se localizar em comunidades descritas no parágrafo primeiro do decreto acima. No entanto, em termos práticos, as 38 UPP existentes localizam-se em territórios cuja intervenção é imprescindível à realização dos megaeventos, conforme demonstra a Figura 1.

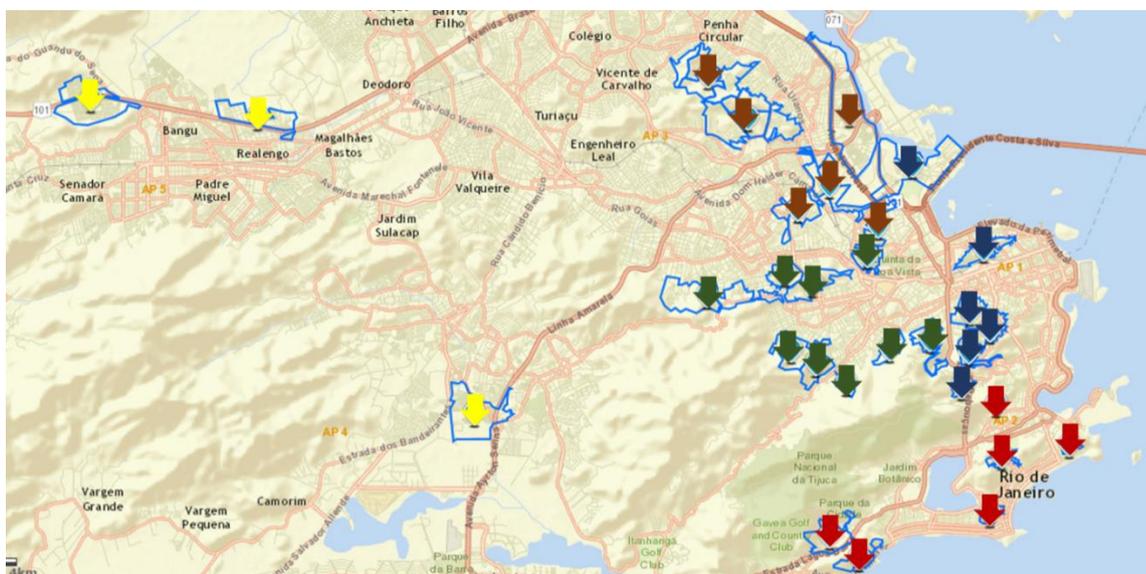


Figura 1: Mapa de distribuição dos territórios com UPP no Rio de Janeiro

Fonte: Instituto Pereira Passos adaptado

A figura 1 apresenta o mapa de distribuição dos trinta territórios com UPP na cidade do Rio de Janeiro, de forma que alguns territórios apresentam mais de uma unidade. Os territórios marcados em vermelho estão situados na Zona Sul, área de maior interesse turístico e imobiliário. Os territórios marcados em azul se localizam na área Central, que apresenta o mesmo padrão de interesse da Zona Sul. Os territórios em verde localizam-se na área Centro-norte, onde estão instalados equipamentos relevantes à execução das atividades da Copa e das Olimpíadas como, por exemplo, o Maracanã. Por fim, os territórios marcados em marrom se localizam na entrada da cidade e na percurso de entrada para quem chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Os únicos territórios que não se consegue estabelecer uma relação com as transformações necessárias à realização dos megaeventos estão marcados em amarelo. Percebe-se, assim, que dos

trinta territórios com UPP apenas dez por cento se localiza fora do roteiro necessário ao tráfego dos megaeventos, ou seja, resta colocada a suspeita de que a seleção de territórios não foi dada por questões afetas basicamente à segurança pública ou ao acesso da população a direitos básicos. O critério preponderante para seleção é a localização de interesse aos empreendimentos para além do que se encontra no decreto de implantação da UPP.

Definimos Política de Pacificação como uma estratégia que contempla quatro eixos principais e correlacionados: i) o da segurança, que corresponde à política de combate ao tráfico através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no sentido de retomar o controle do estado sobre o território, primordial para o desenvolvimento dos outros eixos; ii) o social, que corresponde a UPP Social e aos Territórios da Paz como políticas sociais que se destinam a enfrentar as questões de desigualdade e exclusão; iii) o urbanístico, que se refere a urbanização com enfoque na produção de infraestrutura e moradia; e iv) o econômico que promove a inclusão do territórios e de seus moradores no mercado formal. O fato de mobilizar um grande volume de capitais do Estado para um “público beneficiário” específico das favelas situadas na região estratégica de realização dos megaeventos nos permite tratar deste conjunto de ações como uma política pública e um novo modelo de governança ainda em construção. Segundo Fleury & Kabad (2013), as UPPs apresentam ainda como diferencial das políticas convencionais a permanência do policiamento na favela e a autonomia concedida à Secretaria de Segurança Pública na condução de suas ações.

A ocupação militar pressupunha uma alteração na intervenção policial na favela, de forma que ao ocupar, deveria ser desenvolvida uma forma de policiamento adequada ao contato rotineiro com a comunidade local. Não existe um conceito de policiamento ao qual se enquadra o modelo de pacificação. A qualificação como “polícia de proximidade” revela a inadequação ao modelo de policiamento comunitário e à intervenção militar ocasional, também chamada “política do pé na porta” que tradicionalmente existiu nas favelas do Rio de Janeiro. (SOARES, 2006).

Para a favela ser consumível tornou-se necessária a ocupação militar e sua “pasteurização” com a remodelação do espaço urbano e ordenamento da vida social. A política de pacificação atua como ponto de partida para uma urbanização empreendedora alinhada ao modelo de cidade empresarial concretizado pelo ordenamento do território, disciplinamento do comportamento e criação de políticas sociais fortemente marcadas

pela “militarização” (FLEURY, 2012). Neste sentido, o componente da segurança foi colocado como o pré-requisito para definir a favela como cidade, até então vista como território diferenciado. A organização armada do tráfico, embora constituísse uma forma de segurança local que definia a ordem e as regras no território, não compreendia um elemento típico da cidade como definido por Weber (1976; 1999).

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) viabilizaram a terceira dimensão de caracterização da cidade, que, segundo Weber, se refere à economia e às relações de troca no território. Trata-se do livre acesso do mercado ao território pacificado com a entrada de serviços de regularização de energia, água e telecomunicações. Ademais, inseriram a favela no circuito da indústria do turismo permitindo que seja ela mesma consumida como mercadoria. Tais dinâmicas especulativas ameaçam os moradores com a crescente remoção branca e gentrificação da favela. Mais do que isso, as Unidades de Polícia Pacificadora são a corporificação da proposta conceitual de pacificação e o ponto de partida para analisar os movimentos do Estado no sentido da produção de um modelo de cidade decidido a portas fechadas.

O eixo social é materializado a partir do desenho de políticas públicas que focalizam o indivíduo, fóruns de diálogo entre comunidade e Estado, atendimento de demandas culturais ou sociais pontuais. A dimensão social da cidadania na política de pacificação é representada pelo Programa UPP Social lançado em 2010, sendo inicialmente vinculado à Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Assistência Social (SEDHAS) e posteriormente substituído pelo programa Territórios da Paz. O Programa UPP Social, hoje denominado Rio+Social, por sua vez, foi deslocado para o Instituto Pereira Passos (IPP), vinculado à prefeitura. Esta origem comum produziu a continuidade do modelo conferindo algumas sobreposições entre os dois programas, mas sendo também marcados por diferenças no desenho e execução das ações (MISSE, 2013).

Os canais de participação viabilizados a partir destas políticas sociais UPP Social e Territórios da Paz padecem de falta de poder político e frágil institucionalidade. A participação apresenta-se com sentidos diversos – “participação como aproximação”; “participação como convencimento”; “participação como governança matricial”; “participação como mobilização e fortalecimento de capital social” – sem, contudo, garantirem a *inclusividade* da esfera pública e sua *efetividade* como a capacidade de inserção dos interesses societários na agenda pública (FLEURY & KABAD, 2013). Segundo as autoras citadas, essa condição de participação ameaça o próprio

associativismo local já debilitado por ações clientelistas, pelo poder dos traficantes e pela força coercitiva da polícia.

Na vertente urbanística se destacam os programas de moradia e infraestrutura como o Morar Carioca, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida. As intervenções urbanas se concentram em transformar a paisagem e a forma de ocupação do espaço urbano através da pintura das fachadas dos pontos turísticos, a construção de moradia para receber a população situada em área considerada de risco e a construção de um plano inclinado para o transporte dos moradores. Estas ações surgem como legado a ser deixado pelos megaeventos, embora sua aplicação esteja direcionada principalmente para a remodelação de pontos de acesso turístico e maior interesse imobiliário na comunidade. Já as ações de saneamento, regularização fundiária e recuperação (ou produção) de habitações para os moradores já residentes da favela não estão no conjunto das intervenções principais. Para os moradores existe uma contradição ao verem aumentar o custo de vida local sem a devida melhoria das condições de vida da maioria da população como a ampliação e melhoria dos serviços públicos de saneamento, saúde, educação e mobilidade.

O eixo econômico é retratado a partir de várias faces, se destacando o interesse em novos empreendedores da favela, sendo criada também uma nova dinâmica de mercado com a chegada de serviços e agentes de fora da favela, além de iniciativas para a formalização do comércio local (OST & FLEURY, 2013). A pacificação como projeto necessário para a garantia da inclusão da cidade do Rio de Janeiro no circuito internacional de megaeventos e na disputa de capital internacional é a cidade projetada em suas diversas formas como caricatura que provoca a atenção e interesse do outro para se apropriar dela como uma mercadoria.

O mercado de turismo recebe incentivo por meio da política pública denominada RioTur. Segundo os guias turísticos locais a política se mostra uma contradição visto que favorece as empresas de turismo externas ao invés de criar oportunidade e capacidades para os profissionais locais. Na favela Santa Marta, os espaços públicos que antes eram de uso da população local, como a praça do “Cantão” e a quadra da Escola de Samba, ambos na favela Santa Marta, se tornam locais de entretenimento de custos acima do poder de consumo dos moradores, privatizando o uso do espaço público e garantindo o acesso quase exclusivo a pessoas não residentes no território. A cultura se torna, assim, um elemento de agregação de valor apropriado por bancos, empresas de venda de

eletroeletrônicos e promotores de eventos. A terra e a moradia se tornam inacessíveis devido à especulação imobiliária promovendo a remoção branca e a gentrificação do local.

Este processo tem sido nomeado por integração, embora persistam as desigualdades entre as condições de vida das populações das favelas e seu entorno. No que tange ao eixo segurança pública, o produto verificável é a ocupação militar, a partir da estratégia da saturação policial combinada com o “policiamento de proximidade”. A citada ocupação militar se dá, na prática, pela retomada de territórios e implantação de Unidades de Polícia Pacificadoras. Afere-se, portanto, que a integração proposta não é fruto prático de uma implementação de todos os eixos da política de pacificação.

A análise pormenorizada de cada um dos eixos nos mostra que, apesar do discurso da integração estar incluso em todos eles, as políticas foram implementadas com diferentes interesses políticos, bem como com forças diferentes. Os serviços públicos prestados não atenderam às expectativas ou foram voltados exclusivamente à visibilidade de públicos externos àquela realidade, a confiança na polícia por parte da população local não foi desenvolvida como o esperado e, por fim, a participação popular, medida basilar quando se trata de um pacote de intervenções de tal vulto se mostrou fraca e pouco eloquente. Desta feita, o eixo que representou o maior grau de integração foi o econômico que associado aos projetos de urbanização possibilitou a mercantilização do espaço e abafou os conflitos de modo a tornar possível a comoditização da favela. Essa comoditização levou a fenômenos de gentrificação e remoção branca que resultam em uma desconstrução do ambiente enquanto comunidade política, cultural e associativa.

## **Favelado, cidadão, empreendedor: as possibilidades do sujeito**

Considerando as premissas da formação da cidade moderna, que se alinham aos propósitos da política de pacificação, o sujeito alvo tende a ser o favelado e o resgate da sua cidadania, isto é, sua colocação em condição de igualdade na esfera pública. O desenvolvimento do Estado é paralelo ao surgimento do conceito de cidadania, o que supõe que a retomada da favela pelo Estado leve à promoção dos direitos de cidadania em todas as suas dimensões. Este pressuposto está presente no discurso do poder público para fundamentar a política de pacificação. Entretanto, como vimos anteriormente, nem as políticas sociais nem a segurança tem promovido a realização da cidadania como

direito à cidade (Lefebvre, 2001). O que há de essencial no processo de integração é no sentido do mercado, que compreende o sujeito apenas na sua condição de consumidor.

O favelado é o sujeito cuja socialização passa por aspectos de valores e relações comunitárias muito mais fortes do que convencionalmente se observa em relação ao sujeito que reside na cidade formal, para os quais a socialização se dá com base na referência familiar como principal forma de sociabilidade no território onde reside. O favelado tem no seu território formas de socialização e sociabilidade consideravelmente vinculada aos valores e normas comunitárias. A baixa institucionalidade do Estado nestes territórios promoveu a informalidade e independência local no sentido de produção dos bens públicos e das relações de solidariedade recíprocas para o enfrentamento da exclusão e desigualdade social. Exemplos dessa relação de cumplicidade entre a vizinhança são as mulheres que cuidam dos filhos de suas vizinhas, com quem mantém relação de proximidade, quando estas precisam se ausentar de casa para trabalhar ou exercer outra atividade. Em geral, se estabelece um acordo com as cuidadoras para deixar o filho a seus cuidados, transferindo todas as relações de poder e autoridade sobre o filho. O intercâmbio econômico pode existir e, quase sempre, está relacionado ao custo do cuidado com o filho e não como produção de excedente. Entretanto, prevalece a relação de reciprocidade.

Estas formas de interação ocorrem com base no trato e não no contrato, como se supõe numa sociedade capitalista moderna. As relações de proximidade produzem laços de informações que compreendem a instituição social no território. Estes valores e normas de conduta guardam similaridade com a própria morfologia social, pois a noção de intimidade pode ser mais ou menos restrita quando as habitações e a vida social ocorrem em espaços comuns, e, principalmente, quando este espaço social é produzido pela associação e cooperação de seus moradores diante da ausência da institucionalidade do Estado. Seria ingênuo considerar que estes fatores não definem outra sociabilidade, assim como supor que se trata de um tipo ideal ou de uma “romantização” da vida urbana. Não se trata de negar a ação racional instrumental no modo como o favelado percebe e interage com o mundo, mas compreender que o contexto de produção do espaço da favela confere uma morfologia social diferente daquela construída na cidade, por outros interesses, em outras condições, com outras normas e regras, com diferentes valores de relação com a comunidade e de pertencimento ao território.

A formação de cidadania em curso com o processo de pacificação e os demais elementos que compõem esta política demonstra que o processo civilizador significa transformar o favelado em cidadão. Por um lado, isso envolve toda uma racionalidade que está presente no conceito de cidadania. Noção de direitos e deveres, de indivíduo, de relações sociais que em alguns casos pode contradizer a noção de comunidade construída pela favela. O modo capitalista moderno de cidadania significa uma urbanidade com base no intercâmbio social através da moeda, da institucionalidade e da impessoalidade como mecanismo de igualdade e segurança/confiança. Porém, o contrato social pressupõe particularmente a condição de igualdade como liberdade, mas uma liberdade dentro das regras do contrato do qual não foi igualmente construída no território favela e asfalto, conformando diferentes sujeitos. Neste caso, o cidadão está entre os dois contínuos, pois pode ser expresso tanto como um cidadão empreendedor quanto por um cidadão favelado.

O que se verifica é a produção do cidadão empreendedor como o tipo ideal do sujeito a ser representado e publicizado pelo processo de integração da UPP. A favela permanece como espaço de exceção integrado na condição de mercadoria e consumidores, como local de tráfico e seus traficantes, ou como local de negócios e seus empreendedores. A lógica de tratar a integração como território de valor de troca e cidadãos como consumidores condiz com o pressuposto liberalista de que “onde há mercado há democracia”, mas a democracia tem sido destituída de seus correlatos exatamente pela entrada do mercado desregulado e sem poder real de participação local.

## **Entre a regulação do mercado e a livre iniciativa**

As ações da política de pacificação com enfoque no mercado não operam em nenhum sentido como reguladores deste processo, surgindo dois tipos de tentativa de não exclusão dos moradores devido a entrada do mercado formalizado. O primeiro corresponde à iniciativa do próprio mercado no sentido de oferecer custos menores para a prestação de seus serviços. Isto ocorreu com as empresas de telefonia oferecendo pacotes com preços diferenciados, ou a ação da Light que a princípio promoveu a troca das geladeiras e outros equipamentos domésticos para reduzir o consumo após a formalização. Essas ações, porém, são evidentemente um esforço mínimo que tem como objetivo principal ou consequência evitar a perda de um mercado consumidor em

expansão. A contradição está no aumento das reclamações devido ao aumento do custo de energia por abusos nas tarifas, descontrole na medição do consumo e impotência do consumidor diante da empresa quando demanda informações, soluções ou ressarcimentos.

A segunda forma de assegurar a não exclusão dos moradores parte das iniciativas governamentais. Neste caso, é notável a configuração de um pacote de medidas que visam capacitar o morador da favela no sentido de proporcionar-lhe uma condição de igualdade para entrar no mercado. É o que ocorre com as parcerias com cursos de capacitação da Faetec, do Sebrae e da Firjan. Estes cursos têm demonstrando em diversos locais um público reduzido, que, segundo os moradores, se deve à oferta restrita a cursos técnicos de padeiro, salgadeira, costureira, etc. Cursos que visam integrar a partir da ocupação de postos de trabalho em posição inferior no mercado.

Amartya Sen (2000) chama atenção para este tipo de interpelação do poder público. Para o autor, a capacitação e a produção de oportunidades é uma forma de superar o dilema entre a igualdade e a liberdade. Por capacidade o autor denomina a possibilidade de realização de si enquanto indivíduo tanto ao nível das necessidades básicas de vida quanto da subjetividade e busca pela felicidade. Sen (2000) aponta para a intervenção governamental como forma de assegurar oportunidades iguais e respeito à liberdade. Entretanto, e particularmente no caso do projeto de integração favela-cidade, carece nessa análise a dimensão do poder que se distribui de forma desigual mesmo que os indivíduos possuam capacidades semelhantes. Isto pode ser percebido no processo de pacificação, com as políticas sociais já mencionadas, incapazes de colocar o favelado como empreendedor em condição de igualdade com outros atores de mercado com mais poder.

## **A comoditização da favela: integração do mercado e desintegração da cultura**

Esta ideia de cidade significa também a produção e o ordenamento do território com base na sua ocupação, infraestrutura, oferta de serviços e mercado. O que está cada dia mais evidente é o aspecto autoritário e discricionário da política de pacificação cujos produtos indesejáveis são o aumento do custo de vida, levando à “remoção branca” dos favelados e à “gentrificação” do território. Em uma sociedade capitalista, esta integração se daria

pela inclusão efetiva do sujeito em uma comunidade de cidadãos, respeitando a relação de pertencimento, cultura e sociabilidade própria dos favelados e deste território chamado favela.

A maneira como está sendo produzido o processo de integração do sujeito à cidade desconsidera o território como espaço social onde se produzem características peculiares e a cidade como direito. O tratamento coercitivo ou negligente do Estado em relação à favela e a representação da sociedade sobre este grupo desigualmente constituído em termos sócio-políticos lhe conferiu um processo de produção do espaço e do modo de vida que permitiram constituir relações sociais e culturais próprias. Embora estivesse muito próximo e mantivesse um processo constante de relação com a cidade formal a partir do mercado de trabalho, a favela apresenta distinções em sua morfologia social que não se resume à estética e incluem a dimensão política, econômica, jurídica etc.

A desigualdade de condições de vida na cidade expressa a demanda de uma população por ações do Estado em seu interesse, uma luta de classes na tomada do espaço de operação do Estado. A população não está satisfeita com as obrigações do estado (melhorar os serviços públicos), mas há também uma consciência política das relações de poder e associações do Estado que privilegia outro grupo social. Os megaeventos expuseram o endereço que a política tem tomado no sentido do interesse privado e da mercantilização ao beneficiar os grandes capitais ao invés do interesse comum. Isso deixou evidente que a decisão entre investir em política social ou em infraestrutura para o espetáculo está em outra esfera de decisão da qual os cidadãos não participam.

Como mercadoria, a favela carioca é interessante por sua localização, arquitetura e, particularmente, por sua produção cultural própria – ou seja, por apresentar um valor de mercado singularmente associado a ela. Nestes termos, observamos atributos de dois tipos que conferem à favela um capital monopolístico usado, principalmente, para a mercantilização do território, com pouca ou nenhuma regulação do Estado.

O primeiro interesse que se observa é em explorar a favela como atrativo turístico no qual se vivencia naquele tempo e espaço únicos a experiência sensorial guardada em memórias e lembranças. Essa experiência até pode ser materializada em registros de imagens de fotos e vídeos, mas a essência do produto consumido tem valor imaterial, pode ser a adrenalina ou o deslumbre com o desconhecido, o status social de uma experiência singular, um capital simbólico de um contador de histórias.

Essa exploração do potencial turístico local aumentou a entrada de empresas de turismo externas que há tempo realizam passeios em territórios de favelas, os chamados Jeep Tours (FREIRE-MEDEIROS, 2009) que competem com o interesse de um grupo de turismo local que está se organizando, como ocorre na favela Santa Mara, para se apropriarem deste mercado e conferirem um sentido de interesse comunitário (de bem comum) ao trabalho de guia com respeito ao modo de vida e aos moradores, reprodução oral da história da favela e mesmo político de enfrentamento com atores de mercado ou de governo, como no caso da tentativa de remoção dos moradores de uma região do morro. Essas atitudes mostram a resistência de manter a identidade local bem como o território de vida, mostram os seus vínculos afetivos e históricos, o pertencimento ao território e à comunidade.

Na favela Santa Marta este processo é observado na apropriação da quadra da Escola de Samba, localiza na entrada da favela, na parte mais urbanizada, sendo alugada para eventos e festas cujo consumidor principal é morador de bairros nobres da cidade – os moradores do asfalto. Os preços, por serem incompatíveis com os rendimentos da maioria dos favelados, os limitam de usufruir daquele espaço que consideram ser de interesse comunitário. Esse movimento de subir e descer o morro para consumir não representa uma integração cidadã entre favela-cidade, quando muito permite a integração do mercado e da circulação de capitais. O consumidor compreende a favela como um novo local festivo acessível, diferenciado do que classicamente se pode consumir na cidade. Por isso, por não haver uma relação de participação entre iguais no sentido de cidadania e direito à cidade, até mesmo a cultura favelada que se procura vêm “pasteurizada” pela restrição de classe, comportamento, estética e cultura.

Esse público que vem de fora não ultrapassa o limite do asfalto dentro da favela, não se arriscam entre as vielas e becos e pouco ou nada interagem com os moradores locais, que se mantêm a distância, um pouco a cima da quadra. O contraste visual mostra dois aglomerados, um sendo dos moradores do asfalto que sobem a favela, outro dos moradores da favela que observam a apropriação de seu território mediante o poder de consumo de outrem. Busca-se o baile funk, mas não aquele considerado “apelativo” (por alguma manifestação sensualizada mais explícita ou por uma letra do “proibidão”), busca-se o território da favela, mas não as vielas por onde ainda se pode ver a deficiência de infraestrutura de saneamento urbano, busca-se a estética da arquitetura da favela, mas não a do corte de cabelo e do modo de se vestir, busca-se ter contato com o favelado,

desde que esteja na mesma condição socioeconômica de classe social de pagar pela festa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) garantiu a retomada do território, definindo uma nova política de segurança destinada a romper com o domínio armado do tráfico e estabelecendo o monopólio da força do Estado. Posteriormente, outras ações e políticas sociais e empreendimentos de mercado adentraram a favela como forma de complementar o projeto de integração e para conferir a sustentabilidade da política de segurança. Foram criados inúmeros projetos sociais promovidos pelo Estado ou pela sociedade civil e fóruns de participação destinados a construir arenas de negociação da intervenção na comunidade, conferindo a dimensão social da pacificação. O mercado também foi viabilizado e permitiu a formalização de serviços públicos e entrada de empresas de diversos setores. Esse conjunto de intervenções articulando Estado, empresários e sociedade civil caracteriza a Política de Pacificação. Trata-se da tentativa de um novo modelo de gestão pública que assimila as diretrizes de governança em rede e da governança urbana empresarial.

Considerando esse processo como um determinante da ação do estado no contexto de governança urbana, a minimização dos conflitos e efeitos danosos da integração pode advir da maior regulação do mercado externo e fortalecimento do mercado local. Esse processo deveria vir acompanhado de espaços de diálogo das organizações políticas locais com poder deliberativo sobre as decisões locais, de modo a permitir benfeitorias e ações de políticas em diversos setores que possam suprir a demanda de vida dos moradores e não apenas de inclusão no mercado. Em outras palavras, fazer com que o agenciamento do estado seja mais em favor das prioridades locais do que dos investimentos de mercado externo. Isso incluiria na agenda política as questões de saneamento, saúde, educação e outras políticas públicas além da dimensão econômica *stricto sensu*, o que significaria garantir a participação efetiva dos moradores na política de pacificação.

No projeto atual de metrópole que pretende posicionar a cidade do Rio de Janeiro como mercadoria vendável no contexto global, as favelas, localizadas nos principais circuitos turísticos da cidade - rota dos megaeventos internacionais - têm se destacado como um

de seus produtos mais cobiçados, tornando-se uma mercadoria diferenciada na disputa interurbana. A integração da favela ao mercado por meio de a sua *commoditização* pode mascarar a sua identidade histórica, sua composição social (demográfica) e seus valores e cultura próprios.

## REFERÊNCIAS

BARTELT, D.D (org.). (2013) *A “nova classe média” no Brasil como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 184p.

BOBBIO, N. (1992) *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.

CARRIÓN, Fernando “El Desafío Político de Gobernar la Ciudad”. *Nueva Sociedad*. 2007, nº 212 (31/05/2014). Disponível em [http://nuso.org/upload/articulos/3478\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/3478_1.pdf). ISSN: 0251-3552

FLEURY, S. (2012), “Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta”. *Sociologias*, v. 14, n. 30, Aug, pp. 194-222.

FLEURY, S. (2013), “Cidadania e Discriminação como critérios de análise da política pública”. *Relatório final de pesquisa* [online]. (10/03/2014). Disponível em [http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/cidadania\\_e\\_discriminacao\\_faperj.pdf](http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/cidadania_e_discriminacao_faperj.pdf)

FLEURY, S; KABAD, J (2013). “A participação pacificada: qualidade e efetividade da participação em favelas pacificadas”. *II Congresso ALAS 2013* [online]. (31/05/2014) Disponível em: [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8\\_FleuryS\\_KabadJ.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8_FleuryS_KabadJ.pdf).

FREIRE-MEDEIROS, B. (2009) *Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

OST, S; FLEURY, S. (2013), “O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta”. *DADOS*, v. 56, n. 3, set, pp. 635-671.

GOIS, A. “Rio faz parceria para ser cidade de negócios sociais”. *O Globo* [online]. 2013 (07/07/2014). Disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/posts/2013/10/29/rio-faz-parceria-para-ser-cidade-de-negocios-sociais-513588.asp>.

HARVEY, D. (2005) *A produção capitalista do espaço urbano*. São Paulo, Annablume.

HARVEY, D. (2013) “O direito à cidade”. *Revista Piauí*, n. 82, julho.

MAMEDE, Alessandra. “Uma concepção equivocada? Relações entre Brizola, Favela e Tráfico de drogas no Rio de Janeiro”. *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO* [online]. 2009, Ano 4, Nº15 (07/09/2014), Rio de Janeiro. Disponível em [http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4864:uma-concepcao-equivocada&catid=36&Itemid=127](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4864:uma-concepcao-equivocada&catid=36&Itemid=127). ISSN 1981-3384.

MAUSS, Marcel. Sociologia e antropologia. Morfologia social : ensaio sobre a sazonalidade da população Esquimó. São Paulo : Cosac&Naif, 2013, p. ...

LAZO, Maria Verónica. (2005), As políticas públicas de urbanização e regularização fundiária no processo de inclusão social: o PROAP Rio de Janeiro. [dissertação]. Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas.

PAULA, Ana Paula P. (2005), Por uma nova Gestão Pública. Rio de Janeiro, Editora FGV.

POLANYI, Karl. (1980), *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 2ª ed.

RIO DE JANEIRO (Estado), *Decreto Lei nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências*. Acesso em: 11 de janeiro de 2014. Disponível em: [http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view\\_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM](http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM).

RIO DE JANEIRO (Estado), *Decreto Lei nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências*. Acesso em: 11 de janeiro de 2014. Disponível em: [http://solatelite.com/cfap/html32/decreto\\_42787\\_06-01-2011.html](http://solatelite.com/cfap/html32/decreto_42787_06-01-2011.html).

SOARES, Luiz Eduardo. (2006), *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.

VAINER, C. (2011), “Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, ANPUR (XIV Encontro Nacional da ANPUR), s/p.

VENTURA, Z. (1994), *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras. p.280.

WEBER, M. (1976), "Conceito e Categorias da Cidades". in O. Velho,. (org) *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp.68-89.

WEBER, M. (1999), *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora UnB/Imprensa Oficial, v. 2.