

## INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro recebeu maior destaque midiático internacional ao se tornar sede dos Jogos Olímpicos de 2016 e também da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Esse processo não é recente, pois além de certo prestígio internacional no circuito turístico nota-se um investimento em grandes eventos esportivos, musicais, festivos, religiosos, por exemplo, na produção dos Jogos Pan-Americanos de 2007, a Jornada Mundial da Juventude em 2013, o Carnaval de rua, e festivais musicais como o Rock in Rio e outros. O diferencial é que, juntamente com os megaeventos, está posto um projeto político-econômico cidade-mercadoria para atração turística e realização de grandes empreendimentos imobiliários. Este projeto não é pioneiro, pois segue na trilha da competitividade urbana em períodos de espetacularização da vida, da liquidez das experiências e relatividade das emoções e identidades (Bauman, 2007) e desterritorialização dos capitais (Brandão, 2007).

Destarte, em consonância com a ideia de cidade-mercadoria, percebemos que está em curso no Rio de Janeiro um conjunto de ações, projetos e programas de iniciativa do Estado em articulação com empresários e sociedade civil para promover a integração da favela com a cidade, superando a alcunha de “cidade partida”<sup>2</sup> para impor uma nova marca que faça jus a sua denominação marcante de “cidade maravilhosa”<sup>3</sup>, alimentando seu marketing positivo. Para tanto, tornou-se imprescindível o

---

<sup>1</sup> Médico Veterinário, Sanitarista, doutorando do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/UFRJ. Pesquisador do ETTERN/IPPUR/UFRJ (2013-2014) e do Programa de Estudos da Esfera Pública-PEEP/EBAPE/FGV (2011-2013).

<sup>2</sup> “Cidade partida” surge como título de um livro escrito por Zuenir Ventura (1994). Desde então o termo tornou-se recorrente para retratar a desigualdade das condições de vida entre os cidadãos da cidade informal (a favela, o morro) e da cidade formal (“o asfalto”), bem como da disputa pelo controle armado do território entre o Estado e o tráfico (poder paralelo). Embora existam tais distinções, o termo “cidade partida” tem mais valor político, no sentido de reivindicar uma condição de cidadania equivalente entre os dois territórios, do que de fronteira ou ruptura, como sugere o termo. Isto porque sempre houve relações entre ambos territórios e sujeitos, ainda que tenham sido em grande parte relações desiguais.

<sup>3</sup> Existe um empenho em resignificar a cidade do Rio de Janeiro como marca registrada do Brasil. Isto levou 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 e sua marca. Ver “Rio de Janeiro, marca registrada do Brasil” (<http://www.marcarj.com.br/>).

enfrentamento de questões relacionadas aos elevados indicadores de violência urbana que marcaram o imaginário social sobre a cidade na década de 1990 até a primeira década do século 21 sendo, em grande parte, associada ao tráfico de drogas e sua territorialização nas favelas e subúrbio cariocas.

Existe, portanto, a disputa pela (re)significação da cidade e sua representação social que demanda transpor os atributos negativos – violência, insegurança, desigualdade, exclusão – por outros que instaurem a imagem de uma nova cidade inclusiva, acolhedora, alegre e maravilhosa para se viver ou se visitar. Sendo assim, tal integração da favela com a cidade deveria acontecer no sentido de i) substituir a exclusão territorial e social pela inclusão e; ii) o domínio armado do tráfico pela presença ativa do Estado através das políticas públicas, a institucionalidade democrática e o ordenamento urbano e social. Acrescento que a inclusão deveria vir acompanhada também do reconhecimento do *outro* – quanto ao nível da identidade e cultura – como um dos atributos da cidadania que propicia a emancipação como sujeito político e cidadão.

O interessante neste processo de ressignificação da favela é que ela se tornou uma mercadoria diferenciada. Isso porque não se trata de (re)tomar o território somente por seu valor fundiário e seu crescente mercado consumidor<sup>4</sup>. O que ocorre é que a favela em si, por sua composição tangível e intangível, está se tornando uma mercadoria. Trata-se de um processo de comoditização<sup>5</sup> da favela cujos ativos econômicos principais são a sua localização privilegiada, a paisagem exuberante e a exótica cultura dos favelados. Um aspecto resultante em potencial e já perceptível em determinados territórios é que a *favela em si* enquanto conceito vivo – quer dizer, a sua condição material, as relações sociais e o seu modo de vida próprio – perde os elementos socioculturais e “afetivos” típicos da invenção da favela e que mantiveram até hoje sua coesão social e resistência popular. Todos esses valores são subsumidos pelo dinheiro como o equivalente comum e primordial do intercâmbio entre seus moradores<sup>6</sup> na medida em que se integra ao mercado. Por isso, quanto mais a favela se

---

<sup>4</sup> Nova Classe Média: ??

<sup>5</sup> Conceito marxiano

<sup>6</sup> A elaboração conceitual apresentada é de tipo ideal, não se trata de construir uma falsa ideia de pureza, encantamento e solidariedade sobre a favela e os favelados. O que se pretende é ressaltar o que há de distinção em termos das relações sociais entre indivíduos no mesmo território urbano.

valoriza como mercadoria, mais ela tende a se destituir enquanto realidade singular; quanto maior é o seu fetiche como mercadoria, menor é a sua realidade propriamente dita e menos haverá do que compreendemos como *favela em si*.

A hipótese é de que a política de pacificação cria as condições necessárias para a integração do sujeito e do território da favela ao mercado e traz consigo, como outra face do processo, a desintegração da *favela em si*. O sujeito se integra como consumidor e não como cidadão; o território se integra como mercadoria – por meio da apropriação ou **desposseção** da cultura própria – e não como cidadão que tem direito a cidade. Não se trata de um processo homogêneo e equivalente para todos os territórios, mas em cada favela pacificada é possível encontrar os indícios desse processo. A dimensão, intensidade e abrangência da dialética integração-desintegração estão ainda por serem reveladas e dependerão da ação dos atores envolvidos, suas vulnerabilidades, resiliências e resistências na arena política.

Para que esse processo resulte num produto apreciado no mercado é necessário um conjunto de ações que tem como núcleo duro<sup>7</sup> a política de pacificação. Essa é a tese central que procuro defender neste artigo. No entanto, para defendê-la faz-se necessário apresentar a política de pacificação e desconstruir-reconstruir os seus pilares conceituais: a ideia de cidade e de integração.

São analisadas as ações e transformações atreladas à política de pacificação por meio de diversas políticas públicas conduzidas pelo Estado, das quais se destacam as direcionadas a área de segurança pública e urbanização; a participação do mercado, através das iniciativas de geração de renda, trabalho e capacitação profissional; e, por fim, da sociedade civil mediante os projetos de ação cívica nas áreas cultural, social e educacional.

## **CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

Este artigo apresenta resultados obtidos no transcorrer da pesquisa “*Cidadania e discriminação como critérios de análise da política pública*”<sup>8</sup>, trazendo como enfoque a

---

<sup>7</sup> A adjetivação da noção de núcleo não é única e invariável. Duro pode ser em certos momentos melhor interpretada por estratégico, forte ou estrutural.

<sup>8</sup> A pesquisa “Cidadania e Discriminação como critérios de análise de política pública” foi produzida no âmbito do Programa de Estudos da Esfera Pública, sob a coordenação da professora Sonia Fleury da

identificação e discussão da relação integração-desintegração promovidos pela política de pacificação. Consiste em dados secundários de caráter quantitativo e, essencialmente, dados primários qualitativos produzidos entre novembro de 2011 e março de 2012 na favela Santa Marta, situada no bairro de Botafogo, região sul da cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa incluiu entrevistas semiestruturadas com moradores locais e gestores públicos, observação participativa de eventos públicos, encontros de organizações locais, eventos festivos e o cotidiano da vida na favela. Os dados prioritários para esta análise são constituídos por observações de campo sobre o uso dos espaços públicos e atividades de mercado local e entrevistas com moradores comuns e lideranças locais, contendo também levantamentos de notícias publicadas nos principais jornais da cidade do Rio de Janeiro.

A seleção dos entrevistados se deu por afinidade ao tema da pesquisa no decorrer das atividades de campo, o que nos permitiu tanto identificar potenciais informantes-chave em função de sua posição pública, bem como obter da comunidade a indicação<sup>9</sup> de quem deveria ser ouvido, seja por sua representatividade, posição de liderança ou domínio da história e dinâmica local. Por outro lado, também foram ouvidas as vozes dissonantes, isto é, as que contestavam o discurso assumido pelos entrevistadores anteriormente descritos, incluindo moradores locais e gestores.

A análise dos dados parte da perspectiva da análise de conteúdo temática (Bardin, 2010), com enfoque na compreensão dos significados que os sujeitos atribuem à realidade e as relações sociais que estabelecem no território. As categorias analíticas direcionam para a compreensão que se estabelece entre moradores e gestores quanto ao processo de integração, considerando suas posições políticas e as relações de poder. Todo o material produzido foi transcrito seguido de leitura exaustiva, delimitação dos temas convergentes e divergentes quanto às questões de pesquisa e significação da relação integração-desintegração, cidade-sujeito. Por fim, as categorias e/ou temas foram identificados, confrontando-os com a análise dos documentos e as observações de campo, também submetidos ao mesmo procedimento.

---

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEEP/EBAPE/FGV-RJ) com auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPERJ) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>9</sup> Constituinte a técnica de investigação comumente denominada como “bola de neve”.

Dado que a ação das UPP se propõe a atuar territorialmente e articular sua inserção em sintonia com o andamento próprio da vida comunitária e intervir em temas “tabu” como a repressão e violência do tráfico ou da polícia, a observação de campo contribuiu para apreender o “não dito” e as relações locais entre os moradores e os diversos atores sociais no território.

### **A cidade moderna**

Max Weber afirmou que “a cidade tem que se apresentar como uma associação autônoma em algum nível, como um aglomerado com instituições políticas e administrativas especiais” (Weber, 1976, pag.76), cujos elementos fundamentais podem ser organizados em três dimensões constitutivas do tipo-ideal de cidade: econômica, administrativa-militar e jurídico-política. Tais instituições e sua burocracia dizem respeito ao Estado que se desenvolve simultaneamente ao capitalismo, ambos consolidados no projeto moderno de comunidades urbanas.

Para tanto se fez necessário uma inversão na racionalização do mundo como pré-requisito dos valores e normas de desenvolvimento do capitalismo. O rompimento com a dominação tradicional (“legítima”) e a instauração de autoridades plurais de habitantes associados, nos primórdios das cidades, possibilitou a convivência de diferentes “ordens legais” na transição do feudalismo para o capitalismo (Weber, 1999). Passou-se de uma estrutura de dominação social de pluralismo estamental para uma sociedade de igualdade de cidadania. A dimensão política não poderia mais corresponder ao poder centralizado na figura de um soberano, elemento superior que organizava nobreza e clero diferenciados dos demais homens e mulheres que compunham os outros estamentos. A economia que estava organizada territorialmente a partir do controle da terra por meio do senhor feudal não poderia mais ser o centro dinamizador da economia.

### **A racionalidade instrumental e o dinheiro como mediador das relações sociais**

A racionalização instrumental do mundo vai influenciar a cidade como espaço social no qual se estabelecem novas instituições sociais. A dominação legítima baseada na honra coletiva, no costume e na família perde consistência na medida em que crescem os valores individuais da maximização dos ganhos na sociedade de mercado. Esta institucionalidade/instituição (Berger & Berger, 1978) confere um padrão de

controle ou uma programação de conduta individual que se mantem e se sustenta por coerção da sociedade, delimitada socialmente por regras, valores e normas de conduta.

Esta racionalidade se modifica a partir do desenvolvimento da economia capitalista, da ciência e da política, conectadas à ascense protestante. De modo que a cidade constituiu o ambiente favorável à construção de significados que, incorporados pelos indivíduos, deram forma a uma espécie de *ethos* de tipo racional próprio à “filosofia da avareza”. Esta forma não se relaciona a alegria de viver, mas sim com relações que atribuem valor a abnegação, ao trabalho e ao lucro como deveres morais.

Destaca-se a importância do desenvolvimento desta ética particular constituída por praticas e hábitos sob a chancela de um objetivo de vida, que em certa medida se distancia da satisfação das necessidades para o estabelecimento de uma conduta de vida utilitarista onde a felicidade individual ou coletiva resulta de um equivalente comum representado pelo dinheiro. Simmel (2002) destaca o dinheiro como elemento da transição dos valores. Nestas relações de troca – e não mais de reciprocidade<sup>10</sup> – e por meio delas se definem valores subjetivos ou objetivos, diretos ou indiretos para satisfazer, em sentido amplo, a necessidade individual. A institucionalidade e as normas reduzem sua importância enquanto valores de convivência local e solidariedade entre comuns para uma institucionalidade caracterizada pela impessoalidade e objetivada em instituições como o Estado, o dinheiro, o tribunal, o mercado. Assim, o valor das trocas nas grandes cidades está constituído na noção de direitos impessoais e intercâmbio monetário. A cidade produz também uma nova consciência coletiva, cujas representações sociais e o pensamento sobre o mundo têm relação com a morfologia social e a maneira de organização da sociedade no território (Mauss, 1974).

Essa é a cidade ocidental produzida no contínuo processo de consolidação do capitalismo. Caracteriza-se por um espaço que permite a expressão máxima da individualidade e liberta o indivíduo dos aprisionamentos comunitários, pois suas relações sociais podem ser, em tese, plenamente trocadas pela moeda. O dinheiro é o elemento catalizador do mercado, bem como da individualidade. A racionalidade instrumental organiza a vida social por meio de instituições orientadas pela concepção

---

<sup>10</sup> Na reciprocidade a relação se estabelece pelo que o outro a princípio possuía e poderia oferecer, sendo um ato de (re)compensar os indivíduos que trocam. O intercâmbio, por sua vez, constitui uma relação na qual o movimento é gerado não pelo que o outro possuía a princípio, mas pelo que desejaria obter para suprir sua carência; nesse caso, a soma de valor ao final do intercâmbio será superior a anterior, promovendo uma maximização do seu ganho (Simmel, 2002).

de indivíduo e, pelo mesmo princípio, os indivíduos relacionam-se orientados pela maximização de seus ganhos em uma sociedade de mercado. Nesse processo, em termo jurídico-político se define a dimensão da cidadania com base nos elementos contraditórios de igualdade e liberdade (Marshall, 1976).

Quando referimo-nos à noção de cidade como a concebemos comumente, estamos nos referindo a determinado modo de produção, reprodução e sociabilidade próprio do que se estabeleceu nas sociedades ocidentais desde o contexto da modernidade capitalista, conforme analisado Max Weber e George Simmel, até a contemporaneidade. Neste sentido, a cidade surge paralelamente com a construção de uma sociabilidade menos dependente de valores e vínculos comunitários em favor da individualidade, sendo as relações mediadas pelo dinheiro, com base numa racionalidade instrumental e uma dimensão político-jurídico definida pela concepção de cidadania.

### **A cidade mercadoria**

A nova ordem contemporânea coloca a cidade *pari passo* ao indivíduo moderno que disputa na livre iniciativa a maximização dos seus interesses. Agora, porém, diante de um mundo mais globalizado no qual a cidade é transformada em mercadoria tanto na dimensão da estrutura fundiária, localização e produção material quanto da cultura e identidade sociais que a definem. 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. Neste modelo de gestão urbana 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. Tais características são também apontadas por Horne (2013) que acrescenta o deslocamento de grandes projetos para países do hemisfério sul, particularmente os BRICs<sup>11</sup>, apontando para um novo aspecto geopolítico no fluxo de capitais.

---

<sup>11</sup> Termo que se refere ao grupo de países emergentes aos quais faz menção a sigla BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa).

Essa mudança no perfil de governança urbana é sintomática da transição observada na administração e gestão pública de um “administrativismo” para um empreendedorismo. Este é o paradigma de concorrência global entre cidades pela atração de capitais nacionais e/ou estrangeiros para o investimento urbano. Este processo adquire uma considerável concordância das cidades em geral a partir da crise industrial fordista elevando a flexibilidade a patamares além da relação capital-trabalho territorialmente localizado e deslocando o plano administrativo público ao forte apelo à racionalidade de mercado e à privatização. Esse processo, segundo Harvey (2005), define a dinâmica da “governança urbana empresarial”.

Estes processos estão frequentemente associados às organizações em rede por envolverem atores diversos, compreendendo decisões multijurisdicionais em composições entre autoridades centrais e descentralizadas por meio de alianças entre governos, iniciativa privada e organizações não governamentais que surgem num contexto de globalização, democratização e neoliberalismo (Fleury & Ouverney, 2007).

A urbanização é um processo social espacialmente fundamentado, uma arena onde se colocam diversos atores, com objetivos e compromissos diversos, interagindo em práticas sociais entrelaçadas que definem uma morfologia social. A cidade está em constante transformação da sua matéria, ainda que visualmente esse processo não seja identificado na mesma velocidade.

“quando falamos da transição do administrativismo urbano para o empreendedorismo urbano nessas duas últimas décadas, temos de reconhecer os efeitos reflexivos de tal mudança através dos impactos sobre as instituições urbanas, assim como sobre os ambientes urbanos constituídos” (Harvey, 2005, p.168).

Harvey destaca que a urbanização empreendedora apresenta-se recorrentemente na condição de parceria público-privada, cujo caráter é essencialmente especulativo e os riscos frequentemente assumidos pelo setor público, sendo o empreendedorismo associado à ideia de economia política local ao invés de territorial. Isto é, o investimento não corresponde necessariamente à inversão econômica e social (moradia, educação etc.) em benefício da população. Este argumento de localidade favorece ao empreendedor no sentido de conquistar possíveis facilidades em decorrência da maior flexibilidade da jurisdição local.

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 no mercado global. Com a globalização, a redução das fronteiras, a ampliação da comunicação e da tecnologia de informação tem-se a diminuição do fator tempo-espaço como elemento constitutivo das vantagens comerciais, conseqüentemente, a definição de uma marca própria e singular do produto comercializado cria um elemento monopolístico da competição comercial por consumidores. Trata-se de definir características ao produto que não podem ser reproduzidas em outras regiões, como a produção de um queijo que tem como elemento central a especificidade do clima e condições de processamento e maturação. No caso das cidades, a cultura e a estrutura urbana têm sido utilizadas como elementos monopolísticos da concorrência interurbana. O local é transformado numa *commoditie* atrativa de diferentes públicos ao redor do mundo e de diferentes investimentos comerciais e industriais. Entretanto, este processo é produzido com o cuidado de que a remodelação do produto não venha destituí-lo da sua especificidade, singularidade e/ou originalidade.

A transformação da favela em mercadoria é a sua ressignificação além da dimensão fundiária, constituindo também um capital cultural distinto no espaço urbano do Rio de Janeiro, que não encontra similaridade no mundo devido a forma peculiar de sua arquitetura urbana e sua produção cultural, como o funk, o samba, a capoeira, a gambiarra. Vejamos como a comoditização da favela, os megaevento e a política de pacificação constituem um projeto conduzido segundo um modelo de governança urbana empreendedora sob o imaginário do sujeito favelado empreendedor.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Delimitando a Política de Pacificação**

A Política de Pacificação tem como estratégia três eixos principais correlacionados: i) o da segurança, que corresponde à política de combate ao tráfico através das UPPs, no sentido de retomar o controle do estado sobre o território, considerada 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; e iii) o econômico, que se refere a urbanização e integração destes territórios e seus moradores ao mercado formal. O fato de mobilizar um grande volume de capitais do Estado para um “público beneficiário” específico, as favelas na região estratégica realização dos megaeventos que a cidade do Rio de Janeiro receberá nos permite tratar deste conjunto de ações como uma política pública, ou mesmo um novo modelo de governança ainda em construção.

O citado projeto de integração pós-pacificação traz produtos tangíveis e verificáveis. No que tange ao eixo segurança pública, o produto verificável é a ocupação militar, a partir da estratégia da saturação combinada com o policiamento de proximidade. A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) representa na prática o destacamento de um batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ<sup>12</sup> que traz como novidade a filosofia de polícia de proximidade<sup>13</sup>. Atualmente estão instaladas 34 UPPs localizadas principalmente na região sul, mas também nas regiões norte, oeste e centro, com o objetivo de garantir a retomada do monopólio coercitivo do Estado, o controle da população e do território<sup>14</sup>. 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. A UPP compreende um modelo incremental de política pública cujo diferencial tem sido a permanência do policiamento na favela e a autonomia concedida à Secretaria de Segurança Pública na condução de suas ações (Fleury, 2012; Fleury & Kabad, 2013).

Já os eixos político e social são materializados a partir do desenho de políticas públicas que focalizam o indivíduo, fóruns de diálogo entre comunidade e estado,

---

<sup>12</sup> 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. 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). Acesso em: 11 de janeiro de 2014.

<sup>13</sup> 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. Disponível em: [http://solatellie.com/cfap/html32/decreto\\_42787\\_06-01-2011.html](http://solatellie.com/cfap/html32/decreto_42787_06-01-2011.html). Acesso em: 11 de janeiro de 2014.

<sup>14</sup> Segundo o Decreto Lei nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, cabe a UPP “recuperar áreas de comunidades pobres, com baixa institucionalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito, visando consolidar o controle estatal e devolver a paz e tranquilidade pública, necessárias ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento social e econômico”.

atendimento de demandas culturais ou sociais pontuais. A dimensão social da cidadania na política de pacificação está vinculada, institucionalmente, ao Programa UPP Social, lançado em 2010, vinculado inicialmente à Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Assistência Social (SEDHAS), posteriormente substituído pelo programa Territórios da Paz, quando a UPP social foi deslocada 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 substanciais no desenho e execução das ações.

Os canais de participação viabilizados a partir destas políticas, entretanto, 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. Neste sentido, ameaçam o próprio associativismo local, já debilitado por ações clientelistas, pelo poder dos traficantes e pela força coercitiva da polícia (Fleury & Kabad, 2013).

O eixo econômico é retratado a partir de várias faces, se destacando o interesse nos 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). As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) viabilizaram a terceira dimensão da caracterização da cidade, que, segundo Weber, se refere à economia e as 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. Como afirmou uma moradora local, “parece que a Net, a Oi e a Sky descem do carro do BOPE junto com os policiais”, se referindo à rápida busca das empresas pelos consumidores locais após a primeira ação de ocupação militar no território. Ademais, inseriram a favela no circuito da indústria do turismo, permitindo que seja ela mesma consumida. Tais dinâmicas especulativas ameaçam os moradores com possibilidades de crescente gentrificação e remoção branca.

Outra vertente econômica que se mistura à dimensão social é o projeto de urbanização onde se destacam os projetos Morar Carioca, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida. As intervenções urbanas se concentram na mudança no padrão visual e na forma de ocupação do espaço urbano, produzindo modificações no território que são facilmente percebidas em relação à modificação da paisagem, construção de prédios para alojar a população situada em área de risco, construção de plano inclinado para o transporte dos moradores, pintura das residências, dentre outras ações. 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 nas comunidades. Por outro lado, 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, o que para os moradores tem produzido a contradição de verem seu território aumentar a o custo de vida com aumento dos alugueis e preços dos imóveis sem a devida melhoria das condições de vida da maioria da população.

### **Integração favela-cidade?**

Esta ideia de cidade significa também a produção e o ordenamento do território com base na sua ocupação, infraestrutura, oferta de serviços e mercado. A esse processo tem sido dado o nome de integração, embora persistam as desigualdades entre as condições de vida das populações das favelas e seu entorno (asfalto). O que está cada dia mais evidente é o aspecto autoritário e discricionário da política de pacificação cujos produtos são o aumento do custo de vida, levando à “remoção branca” dos favelados e a “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.

Para a favela ser consumível tornou-se necessária a ocupação militar e sua crescente “pasteurização” com a remodelação do espaço urbano e ordenamento da vida social. Neste sentido, o componente da segurança é 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.

Moradora 1: Aqui para fazer um evento era uma coisa, você chegava e falava que ia fazer um evento tal e tal dia e acabou. (...) É a mesma coisa que a gente faz hoje com a UPP, mas a gente tem que mandar um ofício e mesmo assim eles vão lá, tentam acabar, dependendo da festa. Eu acho que (...) eles são responsáveis pela segurança na comunidade. Só não concordo com abuso de poder. (...) Antigamente a gente tinha mais liberdade porque você poderia fazer festa fim de semana na sua casa até a hora que você quisesse, no final de ano, ano novo. (...) Muitas vezes já entraram para terminar, no início era demais. Tanto que existiu muito atrito porque eu estou na minha casa, a festa é minha, porque você quer se meter na minha festa? Não vou desligar o som, vai continuar a festa.

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.

Morador 1: Uma coisa aconteceu atrás da outra. Quando tinha tráfico o governo queria entrar mas era muito arrastado, muito devagar, bem distante. Quando surgiu a UPP (...) o governo teve livre acesso de entrar não só no governo como ONG, oportunidade pra galera e uma coisa foi chamando outra, veio a UPP, veio o governo, o governo trouxe a Light, a CEDAE, trouxe os direitos porque nós moradores temos o direito e o dever também. Eu concordo que tenha que pagar luz, água só não concordo com a maneira que é conduzida. (...) Abriu portas para o turismo, para projetos que sempre existiu como o Promundo que está aqui há mais de 10 anos mesmo com o tráfico. Tu vê poucas coisas, veio a Sky, Via Embratel, empresas como Telemar, Claro. Surgiu mais emprego.

O mercado de turismo recebe incentivo por meio da política pública denominada RioTur, que para os guias turísticos locais se mostra uma contradição, pois favorece as empresas de turismo externas ao invés de criar oportunidade e capacidades para os guias locais. Os espaços públicos que antes de uso da população local, como a praça do “Cantão” e a quadra da Escola de Samba da favela Santa Marta, ou a quadra da Faetec, no Chapéu Mangueira, se tornam locais de entretenimento de custos acima do poder de consumo dos moradores, privatizando o uso do espaço público. A cultura se torna 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 a especulação, promovendo a remoção branca e a gentrificação do local.

**Favelado, cidadão, empreendedor: as configurações do sujeito**

O favelado é o sujeito cuja socialização passa por aspectos de valores e relações comunitárias muito 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, por outro lado, 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.

Moradora 1: Para mim eu entendo que comunidade é um grupo de pessoas morando, tentando se reunir formalmente e vivendo ali, é uma comunidade como qualquer tipo de comunidade, eu gosto mais de comunidade às vezes porque eu moro com várias pessoas, os meus vizinhos. Eu gosto muito de favela também porque é favela, teve esse nome favela. (...)Eu sou da favela, sou feliz morando na favela. Eu posso ter estudo, um emprego bom. Não significa que só porque eu moro na favela que eu sou uma pessoa ruim, que não tem caráter. (...)Aqui tem cultura, arte e temos que mostrar isso como tem em outro lugar.

O cidadão está entre os dois contínuos, pois pode ser expresso tanto como um cidadão empreendedor quanto por um cidadão favelado. A determinação da sua condição de cidadania é dependente de como a sua inclusão no estatuto político-jurídico da cidadania, em uma sociedade capitalista, lhe permite manter os elementos próprios de sua cultura, ainda que não estejam legalmente postos no regimento jurídico de igualdade da cidadania.

As ações que tendem a surgir no sentido de evitar a exclusão dos moradores pela entrada do mercado são de dois tipos. O primeiro corresponde a 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. No entanto, é notável que tais ações tenham como objetivo principal evitar a perda de um mercado consumidor em expansão. E, por outro lado, notam-se o crescimento das reclamações quanto ao aumento do custo de energia por abusos nas tarifas e descontrole na medição do consumo. Isto levou a comunidade a organizar assembleias e reivindicar negociações com a empresa de energia a fim de solucionar a questão.

Aumentou muito [conta de energia elétrica]. (...) Não existe uma taxa... Eu acho assim, que é um absurdo. A gente não tem um relógio próprio pra poder a gente estar medindo a nossa luz; esse relógio é fechado numas caixas ali embaixo, então, eles vêm aleatoriamente e colocam. (...) Eu acredito que o governo está trabalhando de maneira assim, a expulsá-los, convidá-los a se retirar daqui, porque a gente está com a conta de luz... a gente já é rua; rua, casa paga IPTU e vários outros atributos, tem várias taxas: taxa de incêndio, taxa de limpeza. Quem vem morar na comunidade, veio fugindo desses impostos, veio correndo, se escondendo desses impostos por não ganhar o suficiente pra poder pagar. Se você for botar na ponta do lápis todos esses encargos, quanto que não vai dar? E aí a empregada doméstica, a patroa dela vai aumentar o salário dela porque agora ela paga luz, porque agora ela paga água, porque agora ela vai pagar taxa de iluminação, vai pa...? Não vai, não vai mudar. (...) E os próprios birosqueiros também. Porque como agora eles vão ter que pagar taxas também, agora eles pagam luz e os outros impostos que se tem, tudo está muito mais caro. A comunidade está assim, fora da realidade. Não se vende mais pra pessoas que ganham um salário limitado; as coisas estão bem altas.

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 aponta para a intervenção governamental como forma de assegurar oportunidades iguais e respeito à liberdade. Entretanto, 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.

Se a regulação do mercado externo e a política de capacitação forem colocadas em prática de forma efetiva, pode-se assegurar a permanência da favela em sua

composição social e cultural integrada ao mercado e à sociedade. Isto porque a identidade local e os vínculos de sociabilidade estabelecidos pelo indivíduo no território produzem uma compreensão de comunidade que pode manter de certa maneira o intercâmbio pela reciprocidade.

Na favela Santa Marta, dois exemplos podem ser apresentados para ilustrar este processo. O primeiro corresponde a um morador da região, conhecido como Eike Batista do Santa Marta, que por conseguir acumular posse de imóveis na região teve seu capital ampliado após a valorização imobiliária com a pacificação. Após melhorar de vida, Eike se mudou para um apartamento na região de botafogo e mantém apenas laços comerciais com o seu território, segundo a descrição dos moradores entrevistados. O segundo caso se refere a Thiago Firmino, DJ e promotor de eventos, morador do Santa Marta. Sua posição foi completamente diferente. Ao se colocar como empreendedor local beneficiado pela pacificação associou a favela como mercadoria para ampliar seu capital promovendo espaços de recebimento de turistas. Entretanto, colocou-se como agitador político que busca implementar melhorias urbanas e sociais para sua comunidade, assimilando ao mesmo tempo a sua posição como empreendedor e como morador que guarda relações de pertencimento com seu território e sua cultura.

### **A (des)integração da favela**

As transformações recentes no cenário do Rio de Janeiro têm como força motriz a articulação íntima de políticas públicas urbanas e de segurança a partir das UPPs e dos megaeventos. Uma articulação que, de tão íntima, as confunde, não sendo possível dizer se o poder público está sendo apoiado pelos empresários ou é o contrário. Estas políticas se apoiam mutuamente para produzir espaços urbanos mercantilizados. Afinal, uma cidade vendável demanda projetos que a tornem consumível.

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 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 de um novo modelo de gestão pública que assimila as diretrizes de governança em rede e da governança urbana empresarial.

A maneira como está sendo produzido o processo de integração do sujeito à cidade desconsidera a compreensão sobre o território como espaço social onde se produz características peculiares e a cidade como direito. O tratamento hora coercitivo, hora 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 consideravelmente distintas da cidade formal, embora estivesse muito próximo e mantivesse um processo constante de relação a partir do mercado de trabalho.

A integração da favela ao mercado, a sua *commoditização*, pode produzir a destruição de sua dimensão identitária, de sua composição social (demográfica), histórica, de valores sociais e culturais próprios.

Considerando esse processo como um determinante da ação do estado no contexto de governança urbana, a minimização dos conflitos e da desintegração pode advir da maior regulação do mercado externo e o fortalecimento do mercado local. Esse processo deveria vir acompanhado do fortalecimento das organizações políticas locais e potencialização de seu poder deliberativo sobre a gestão pública, 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 palavra...

saneamento, saúde, educação e outras políticas para além da dimensão econômica *stricto sensu* – o que significaria garantir a participação efetiva participação dos moradores na política de pacificação.

Como toda mercadoria tem um prazo de validade para ser descartada, permanece incerto o futuro dessas comunidades, face ao processo de integração em que os favelados perdem força como sujeitos do território em que vivem para serem objetos da política atual de reurbanização

## **REFERÊNCIAS**

Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa/Portugal: Edições70, 2010.

BAUMAN, Z. Vida para o consumo. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERGER, P. L. BERGER, B. O que é uma Instituição Social?.In: FORACCHI, M. M. MARTINS, J. S. (Org.) Sociologia e Sociedade: leituras de introdução à Sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora. 1978.

BRANDÃO, C. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Introdução. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

CARRIÓN, Fernando. El Desafío Político de Gobernar la Ciudad. in Nueva Sociedad, 212. Argentina, septiembre-noviembre de 2007. p.36-52.

DURKHEIM, E. Algumas formas primitivas de classificação – In RODRIGUES, J. A. (org) Emile Durkheim: Sociologia. São Paulo: Ática, 1981. Segunda Edição, pp. 183/203.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta. Sociologias, Porto Alegre , v. 14, n. 30, Aug. 2012 .

FLEURY, S. OUVRENEY, A.L.L. . O sistema único de saúde brasileiro – Desafios da gestão em rede. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, Rio de Janeiro, v.11, p, 74, 2012.

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

OST, Sabrina; FLEURY, Sonia. O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta. Dados, Rio de Janeiro , v. 56, n. 3, set. 2013 .

Foucault, M. Vigiar e punir. Petrópolis: Vozes, 1977

Harvey, D. A produção capitalista do espaço urbano. São Paulo: Annablume, 2005.

Horne, J. A construção dos BRICs por meio da construção de estádios: reflexões preliminares sobre os recentes e futuros megaeventos esportivos em quatro economias emergentes. In: Sanchez, F.; Bienenstein, G.; Oliveira, F.L.; Novais lima jr. P. (org). A copa do mundo e as cidades. Políticas, projetos e resistências. Niterói: UFF, 2013.

Lefebvre, H. O direito a cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar Editora, 1967.

MAUSS, M. Morfologia Social: ensaios sobre as variações sazonais das sociedades esquimó - In Mauss, M. Sociologia e Antropologia, São Paulo: APU/EDUSP, 1974. Volume II, pp. 237/320.

PIRENNE, H. As Cidades da Idade Média: Lisboa, Editora Europa-America, s/d.

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

Ribeiro, L.C.Q. “Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro”, disponível em [http://www.observatoriodasmetrololes.ufrrj.br/download/CIDADE\\_DESIGUAL\\_OU\\_CIDADE\\_PARTIDA.PDF](http://www.observatoriodasmetrololes.ufrrj.br/download/CIDADE_DESIGUAL_OU_CIDADE_PARTIDA.PDF). Acesso em 03 de setembro de 2013.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SIMMEL, G. “II. Formas de la interacción social: el intercambio, la lucha, la dominación, la prostitución, la sociabilidad” e “Tipos sociales: el extranjero, el pobre”. In: LEVINE, D. Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos Escogidos. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2002, pp. 111-246.

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

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

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