

Bruno de Souza Machado

De um polo ao outro: a organização dos comerciantes da Cidade de Deus no contexto da pós-pacificação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientadora Prof^a. Dr^a Claudia Ribeiro Pfeiffer.

Rio de Janeiro
2013

Bruno de Souza Machado

De um polo ao outro: a organização dos comerciantes da Cidade de Deus no contexto da pós-pacificação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Orientadora Prof^a. Dr^a Claudia Ribeiro Pfeiffer.

Dedico esse trabalho *in memoriama* minha avó Virgia Barbosa Machado (D. Vivica) que em sua sabedoria sempre me dizia: “você só sabe quem é se nunca se esquecer de onde veio”.

“É preciso estar atento e forte, não temos tempo de temer a morte”

Divino Maravilhoso – Caetano Veloso

Sumário

Introdução	2
1 O Território das UPPs e da Cidade de Deus: do que estamos falando?	4
1.1 A UPP da Cidade de Deus	7
1.1.1 A teoria e suas ferramentas para se compreender o território e a “pacificação”	10
2 O Cenário	17
2.1 Meu nome é favela!	17
2.2 Da guerra criada à paz fabricada: políticas de segurança pública para as favelas.	25
2.2.1 O medo da favela e a política de pacificação	29
2.2.2 As “Intervenções Sociais” do Estado	34
3 O Pólo Comercial Inova Cidade de Deus	38
3.1 A “pacificação” em Cidade de Deus	38
3.2 A criação do coletivo de comerciantes de Cidade de Deus	41
3.3 Polo Comercial, Associação Comercial e o “Polo Associativo Comercial” de CDD	48
4 Considerações Finais – Permanências, Avanços e Retrocessos	50
5 Bibliografia	Erro! Indicador não definido.
6 Anexos	55

Introdução

Esse ensaio nasce da vivência de quatro anos de trabalho no Governo do Estado do Rio de Janeiro; o primeiro, como coordenador do Centro de Referência da Juventude, e os três seguintes, como Gestor Social do Território, ambos programas ligados a Secretaria de Estado e Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH. Em linhas gerais, participar desses programas me permitiu uma experiência única: o convívio quase que cotidiano no interior de um dos territórios considerados, tanto pela mídia quanto pela polícia, um dos mais violentos do Estado, a Cidade de Deus.

O evento central que estimula as questões aqui pensadas é o processo de organização dos comerciantes desse território, que culmina na formação do *Polo Comercial Inova Cidade de Deus*. Portanto, os questionamentos aqui levantados e que alimentam todo esse estudo são fruto dessa problematização.

As perguntas que orientaram o desenvolvimento desse estudo foram as seguintes: em que medida o processo de “pacificação”, implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, com a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora em territórios/favelas considerados “perigosos” da cidade, gera avanços ou retrocessos para esses espaços? O que a criação do *Polo Comercial Inova Cidade de Deus* revela nesse sentido? Como essa organização comunitária contribui para se pensar a gestão pública nas cidades?

Para respondê-las foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: 1) discussão acerca dos elementos teórico-analíticos para uma conceituação, que atendessem os objetivos desse trabalho, sobre o conceito de território/favela no contexto de “pós pacificação”. 2) Levantamento e análise de informações; através de entrevistas, depoimentos e observação participante; com moradores, comerciantes e representantes de entidades significativas nesse contexto. 3) Análise cruzada entre o discurso do poder público da comunidade com objetivo de se traçar uma linha central que ajude a compreender os posicionamentos de um lado e de outro.

Os resultados desse procedimento estarão aqui apresentados com a seguinte estrutura: o capítulo inicial será dedicado a apresentar como a Cidade de Deus é vista pelo poder público, sobretudo pela Unidade de Polícia Pacificadora, e por instituições locais. E, por outro lado, contribuições de teóricos para a melhor compreensão desse lugar.

O segundo capítulo estará dirigido a examinar as questões ligadas ao cenário em que acontecem esses processos. Em um primeiro momento será discutido o conceito de favela em suas nuances e diferenciações, com o objetivo de esclarecer esse tema tão em voga. Em um segundo momento serão apresentados a política de pacificação, processos de implantação, permanência e suas idiossincrasias. Esse capítulo tem como objetivo localizar o leitor no universo das favelas pacificadas e interligar de maneira crítica ambos os conceitos, *favela* e *pacificação*, para estabelecer o pano de fundo geral dos acontecimentos aqui abordados.

Por fim, a terceira etapa desse estudo acontecerá em duas fases distintas, porém interligadas e complementares: a primeira será a narração e a problematização do processo de pacificação da Cidade de Deus. Especificamente, abordando questões que aparecem frequentemente na mídia e dão a essa favela o título de: “pacificação mais difícil entre todas”. A segunda fase, trata-se de um relato etnográfico e sociológico da experiência, propriamente dita, da associação dos comerciantes em torno de um objetivo comum – a criação de uma entidade representativa – e a subsequente discussão e implantação do Pólo comercial de Cidade de Deus, levando em conta todas as matizes que envolveram esse longo processo.

Enfim, as considerações finais servirão para elencar os avanços, as permanências e os retrocessos desse processo, desmistificar algumas questões levantadas durante o curso desse trabalho, assim como para apontar na direção de novas questões. Não se pretende nesse ensaio exaurir essa discussão ou mesmo apresentar conclusões definitivas. Pois trata-se de um trabalho exploratório inicial.

1 O Território das UPPs e da Cidade de Deus: do que estamos falando?

Um dos conceitos centrais para elaboração e compreensão deste trabalho é o de *território*, já que grande parte das formulações e proposições que serão aqui estabelecidas baseiam-se na *territorialidade* e no *pertencimento* de “atores locais” a esse ou aquele espaço, bem como na intervenção de agentes externos no mesmo. Então, esse ensaio enseja lançar considerações acerca do produto desse encontro entre o *externo* e o *endógeno*, em um contexto onde a disputa e ressignificação do próprio território dão a tônica do discurso.

Portanto, é justo, e necessário, que se faça um apanhado, mesmo que em linhas gerais, desse conceito. Ainda é importante ter em vista que não se trata de um trabalho de ciências geográficas sobre o tema *território*. Não se pretende de maneira alguma esgotar teoricamente o tema, nem tampouco problematizá-lo ao ponto de que o mesmo se torne o objeto central dos debates aqui propostos. Então, o que pretende-se nas próximas linhas é fazer um apanhado geral sobre algumas interpretações do tema e propor uma linha teórica metodológica central que balizará os caminhos seguidos nesse texto.

O conceito de *território*, de certo, há muito permeia as discussões que envolvem de alguma forma as regiões conhecidas popularmente como *favela*, portanto não se trata de uma matéria desconhecida da grande maioria, seja pelas várias visitas que a academia faz a ele, repensando-o e reconstruindo-o, seja pela grande exposição midiática que o mesmo tem sofrido nos últimos tempos.

A priori, o próprio conceito de Unidade de Polícia Pacificadora (a partir de agora UPP) baseia-se em uma relação intrínseca entre as forças policiais e o território que elas ocupam durante o processo de “pacificação¹”, conforme descrito no próprio sítio do programa:

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é uma pequena força da Polícia Militar com atuação exclusiva em uma ou mais comunidades, **numa região urbana que tem sua área definida por lei**. Cada UPP tem sua própria sede, que pode

¹ Embora exista todo um debate que circunda o termo *pacificação* o mesmo será usado como categoria oficial vigente e estabelecida. Todavia, essa nomenclatura será problematizada e debatida mais profundamente adiante.

contar com uma ou mais bases. Tem também um oficial comandante e um corpo de oficiais, sargentos, cabos e soldados, além de equipamentos próprios, como carros e motos.

Para coordenar sua atuação, todas as UPP estão sob o comando da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo coordenador atual é o coronel Paulo Henrique Azevedo de Moraes. Administrativamente, cada UPP está vinculada a um batalhão da Polícia Militar.²

Apesar desse texto oficial não utilizar diretamente a denominação *território*, o mesmo deixa claro a referência do trabalho das unidades de UPP a um espaço reduzido e minunciosamente estabelecido, ou seja - um território - quando se refere a: “região urbana que tem sua área definida por lei”. Nesse ponto, pode-se notar que cada UPP segue uma orientação territorial bem definida, estabelecida por critérios direta e claramente ligados a lógica das estratégias militares, desconsiderando, ao menos nesse primeiro momento, as relações sociais ali estabelecidas. Essa afirmação ganha força quando contrapomos os dois mapas em anexo³: um feito pelo Instituto de Segurança Pública - ISP⁴ e o segundo elaborado por moradores da Cidade de Deus (CDD).

Pode-se observar que ao se contrapor as visões da polícia dos moradores sobre o território aparece uma disparidade enorme entre essas. Enquanto a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG-RJ) e o ISP dividem a Cidade de Deus em três grandes blocos – Apartamentos, Quadras e Caratê; o mapa elaborado pela Organização de Base Comunitária (OBC)⁵ Alfazendo torna o mesmo espaço muito mais complexo, subdividindo-o em 16 micro-regiões⁶ e estabelecendo suas identificações a partir da vivência dos que ali circulam ou moram.

²In. http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp - 16/03/2013. Grifo meu.

³ Ver Anexo I. p. XX

⁴ Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro órgão responsável por pesquisa, análise criminal, capacitação profissional e Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado do Rio de Janeiro.

⁵ O Termo *OBC ou Organização de Base Comunitária* é usado comumente pelas ONG comunitárias e locais com o objetivo de se diferenciarem das grandes ONG que não tem vínculo algum com a favela e suas representações. Considerando que realmente e na prática, existe uma diferença muito grande tanto de método de atuação quanto de relação com os bens materiais e imateriais daquele espaço, entre as ONG fundadas por moradores e fixadas na favela, e as grandes ONG que vieram para a favela *a posteriori*, esse estudo optou por fazer a mesma distinção e diferenciar ONG e OBC.

⁶ O mapa que a OBC apresenta em sua sede, e está em anexo a esse estudo, é resultado de uma série de oficinas do projeto *Ecoredes*, que entre várias frentes de trabalho visa resgatar o reconhecimento

Ou seja, a relação de pertencimento que esse homens e mulheres têm com o “chão que habitam” os municiam de informações que tornam o conceito de território muito mais próximo do sistema de *fixos e fluxos* que o geógrafo Milton Santos (2001) cunhou. Por enquanto, basta-nos saber que: o conceito de *território* é muitíssimo mais complexo do que as forças de Segurança pública do Estado propõe em sua explicação sobre as UPPs e a área de atuação⁷.

Então, por fim, seria certo afirmar que o conceito de *território* que a SESEG-RJ/ISP aplica na implantação das bases de UPP está profundamente ligado a visão militar de divisão tática espacial e não ao conceito de *físico-simbólico* que a geografia utiliza normalmente (SANTOS, 2001). Sendo assim, normalmente quando a segurança pública utiliza a terminologia “território” está a pensar em um espaço físico onde se expressam os conflitos e os embates, portanto e *a priori* devem ser entendidos a partir dessas características, conforme explicita o Coronel Antônio Carlos Sequeira da Teodora em seu artigo *Território Urbano, poder, conflito e desenvolvimento. Uma visão Sociológica*:

O espaço urbano é um local de conflitualidade permanente na disputa de interesses apelativos dos grupos que modelam comportamentos semelhantes entre os seus pares.

Num ambiente de permanente disputas, o poder local emerge progressivamente como um agente determinante e basilar das sociedades atuais, orientando esforços e saberes que permitem encontrar dinâmicas equilibradas face a um poder central que se encontra na posse das elites (TEODORA, 2013, p. 94)

comunitários entre os jovens da favela e, portanto, recria rotas e mapas a partir do que esses jovens reconhecem como a favela.

⁷ Ainda que de maneira precoce, já que esse tema será abordado de maneira mais direta adiante, é bom que fique claro que não pretende-se estabelecer nesse estudo um debate puramente pautado sobre questões ideológicas ou orientações políticas. Ainda assim, não se pode deixar de lado um dado que é crasso e nos salta aos olhos: **a política de pacificação através da implantação das UPP é datada e diretamente relacionada aos grandes eventos vindouros; a Copa das Confederações, em 2013; Copa do Mundo de Futebol do Brasil, em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016.** Deste modo, a escolha desta ou daquela favela para a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora respeita a mesma lógica: pacifica-se prioritariamente o que está próximo do eixo desse acontecimentos. Entretanto, é praticamente impossível tratar de assuntos relacionados aos impactos sociais e econômicos que implantação de uma UPP sobre determinado território sem antes se debater de forma politizada primeiro o projeto de pacificação e o projeto de cidade que se pretende com esse empreendimento.

Em princípio, pode-se observar que ao utilizar unicamente esse conceito de *território*, profundamente ligado a paradigmas bélicos, para especificar áreas de favelas, a SESEG/ISP incorre em algumas questões, no mínimo, perigosas. Entretanto, a que mais preocupa e chama atenção diz respeito ao risco de se cair no reducionismo metodológico de não se considerar, ou de considerar muito pouco, a atuação, a interferência e a intervenção dos elementos sociais/comunitários nesse contexto. Ou seja, no momento em que se opta por utilizar um conceito de *território* mais rígido e estanque da realidade cotidiana da favela, politicamente, se opta por se recriar esse espaço desconsiderando os saberes locais pré-existentes. Em paralelo a essa questão existe também o problema clássico de se encarar a favela através da perspectiva de lugar perigoso por excelência (VALLADARES, 2005, *passim*) e, de certo, influência profundamente a intervenção da polícia nesse espaço.

Porém, deve se ter claro que mesmo essa visão mais dura de território que a SESEG-RJ aplica as suas UPPs tende a ser transformada no decorrer da convivência entre a polícia e a favela. A experiência da UPP Cidade de Deus aponta imensamente nesse sentido, conforme será visto adiante.

1.1 A UPP da Cidade de Deus

A UPP da Cidade de Deus foi a segunda a ser implantada pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, ainda em 2009, criada inicialmente com uma única base, posicionada estrategicamente e de maneira central, na “região das quadras”. Essa unidade contava com um comando único e aproximadamente 300 policiais divididos entre cabos, sargentos, suboficiais e soldados, historicamente e segundo dados do próprio Comando de Polícia Pacificadora (CPP). Apesar de se tratar da segunda UPP instalada, somente precedida pela do Morro Santa Marta, a UPP Cidade de Deus sempre figurou no topo das Unidades de Polícia Pacificadora que tiveram a pior aceitação e adaptação da comunidade à presença de suas forças. Essa afirmação fica bastante clara ao analisarmos que amiúde pode-se encontrar notícias de ocorrência de confrontos que envolvem de um lado moradores e de outro os policiais desse destacamento.

Dois anos depois do início das atividades da UPP na Cidade de Deus, em 2011, um novo decreto estabelece a uma nova área de abrangência da UPP. No que diz respeito ao tamanho geral, esse segundo decreto não difere muito do anterior mantendo assim a configuração original estabelecida ainda em 2009. Contudo, esse segundo parecer da SESEG funda uma configuração territorial/estratégica bastante diferente da anterior⁸. A partir desse novo decreto fica estabelecido que “Comunidade” da Cidade de Deus deve, ao invés de uma, ter três bases de UPP autônomas e independentes: Quadras, Apartamentos e Caratê⁹, cada uma com seu comando e efetivo próprio.

Seguramente, essas mudanças não aconteceram por acaso nem foram estabelecidas baseando-se única e exclusivamente em critérios militares, contudo seria uma irresponsabilidade afirmar esses critérios foram abandonados ou mesmo subjugados por questões de outra ordem. Ao fim, compreendo, que não se deve ter qualquer ilusão de que se trata de uma mudança de paradigmas na ação da polícia ou mesmo uma “humanização” do controle armado do estado. Muito pelo contrário, essa apropriação dos conhecimentos comunitários pela SESEG/ISP, que culminam na mudança da arrumação da UPP da Cidade de Deus, aponta no sentido de criar condições para um controle mais efetivo do território.

Não obstante a isso também é possível arriscar-se em afirmar que essa mudança na concepção territorial/estratégica que a UPP abarca é fruto de algumas experiências práticas em quase dois anos de interação social. Esse reconhecimento de um território mais complexo vem da convivência e da apropriação dos saberes comunitários/locais.

Desta forma, a grosso modo, as forças policiais reconhecem que existe mais na concepção de *território* do que uma concepção puramente tática e militar. Essa constatação fica bastante clara quando ouvimos as palavras de

⁸ Sua extensão continua indo da Av. Miguel Salazar de Moraes, até a Av. dos Bandeirantes e da margem do rio arroio fundo até os limites dos apartamentos na direção da Linha Amarela. Ficando de fora da área de UPP os chamados AP da PM.

⁹ De acordo com a resolução 442 da SESEG de 25 de fevereiro de 2011. A Cidade de Deus passa a ter três UPP diferente: Quadras, Caratê e Apartamentos. Aparentemente os critérios utilizados para a divisão da favela em três partes é puramente tático, já que áreas tidas como importantes pelos moradores passam despercebidas a essa divisão, apesar de, a grosso modo, estarem contidas no universo de atuação das forças policiais. *In.*: DIARIO OFICIAL DO RIO DE JANEIRO, de 28 de fevereiro de 2011. p. 7

um dos integrantes do comando de umas das UPP de Cidade de Deus. Segundo ao *Policial K*¹⁰:

“A decisão tomada pelo CPP [Comando de Polícia Pacificadora] de transformar uma UPP em três é, em parte, por considerar que assim se patrulha melhor a região. Mas também é inegável que existem diferenças **[sócioespaciais]** enormes entre os Apartamentos, as Quadras e, principalmente, o Caratê.¹¹”

As palavras do *Policial K*, em princípio, apontam em duas direções: 1 – existe aqui um avanço, mesmo que muito tímido, nos conceitos que balizaram a instalação, a permanência e a manutenção das forças de polícia pacificadora.

Esse avanço, assinala um reconhecimento dos saberes locais, principalmente os que dizem respeito aos *fluxos*, enquanto parte essencial para o sucesso efetivo as aspirações de uma “pacificação”. Contudo, de certo, o reconhecimento desses saberes locais não representam, nem de longe, o respeito aos mesmos. Na maioria das vezes o que acontece é uma apropriação utilitarista onde as forças policiais e de segurança se beneficiam desses mapeamentos de fluxos simbólicos/afetivos/sociais que com os quais os moradores reconhecem o local que vivem. Para conceberem maneiras mais efetivas de coerção nesses espaços. Ou seja, se inicialmente optou-se por uma divisão que seguiu a unicamente a lógica militar dando pouca, ou nenhuma, importância ao contexto social que a favela impunha naquele momento, agora se avançaria em direção a uma reinauguração da UPP Cidade de Deus, dando mais importância ao “olhar da favela sobre si mesma”.

Após dois anos de permanência truculenta e com uma difícil interlocução com o movimento social era necessário reinventar a UPP de maneira a melhorar esse quadro e assim garantir o sucesso da ocupação. Trocando em miúdos, as forças policiais demonstravam pela primeira vez uma predisposição de adaptarem-se às condições que as arrumações sociais preexistentes ofereciam, ou seja, após a instalação da “polícia de repressão”, a UPP

¹⁰ A letra “K” foi atribuída ao policial de maneira aleatória e tem como objetivo exclusivo proteger a identidade do entrevistado.

¹¹ Policial K. **Sobre a divisão da UPP Cidade de Deus**. Rio de Janeiro, 2011. Entrevista concedida, informalmente, a Bruno Machado. Grifo meu

precisava se reinventar como *polícia de proximidade*¹² e para tal a relação com os *fluxos* do território eram indispensáveis.

A partir desse ponto o auxílio dos teóricos na compreensão do território e da política de “pacificação” no mesmo passou a ser peça fundamental tanto na atuação quanto no discurso do Estado.

1.1.1 A teoria e suas ferramentas para se compreender o território e a “pacificação”

Em contraponto a essa visão dura e unilateral que a SESEG-RJ apresenta em relação ao *território*, o geógrafo Haesbaert (2004, p. 22) analisa o tema elaborando um enfoque que verifica esse assunto através de três diferentes abordagens: 1 – *jurídico-política*, segundo a qual o território é visto como “um espaço determinado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente de caráter estatal”, 2 – *Cultural*, o território é determinado prioritariamente por dimensões simbólicas e subjetivas, ou seja, o espaço territorial é visto fundamentalmente como o produto da apropriação feita através do imaginário e da identidade social, 3 – *econômica*, que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material como produto espacial do embate entre classes e da relação capital-trabalho¹³.

Além dessa sistematização teórica, Haesbaert (2004, p.24) ainda afirma que com a crescente complexidade, o aparecimento de processos cada vez mais excludentes, como a globalização, a fragmentação a um nível micro ou local acaba por servir de refúgio. Assim, o autor identifica uma multiteritorialidade reunida em três elementos: os *territórios-zona*, onde prevalece a lógica política; os *território-redes*, onde prevalece a lógica econômica e os *aglomerados de exclusão* onde ocorre uma lógica social de exclusão socioeconômica das pessoas que nele habitam.

Contudo, a maior contribuição desse autor a esse estudo se dá em um artigo chamado *Territórios, In-Segurança e Risco em Tempos de Contenção Social* (Haesbaert, 2010). Nesse trabalho ele fala basicamente do controle

¹² De acordo com a própria definição da PMRJ: O BPP prevê a otimização do patrulhamento ostensivo, a qualificação de policiais na área de polícia comunitária e a modernização de batalhões a fim de um melhor relacionamento com a comunidade.

territorial e da segurança imposta através da contenção dos “perigos” e de políticas de segregação ou “super-controle” de áreas ditas perigosas. Nesse ensaio, Haesbart, partindo da obra de Foucault (2008), elenca os três tipos de poder que o filósofo francês aborda em sua obra: o *Poder Soberano*, o *Poder Disciplinar* e o *Biopoder* - sob o qual ele baseia sua discussão.

Esse “terceiro poder” diz respeito ao que Haesbaert denomina como “o poder sobre a vida e sobre as massas, ou seja, sobre o qual a sociedade de controle está pautada”. Seria então o poder sobre o homem enquanto espécie, enquanto “população”. Apesar de não ter sido apontado pelo autor dessa maneira pode-se localizar os racismos e os centralismos étnicos como fonte de retroalimentação desse tipo de política de controle social, ou seja: ao mesmo tempo que esse posicionamentos pautados em argumentos preconceituosos servem de base para o controle social também atuam no fortalecimento, manutenção e (re)formulação dessas política. Então, a partir desse ponto de conexão entre a *biopolítica* e os preconceitos étnico-raciais é possível relacionar as práticas de controle e segregação em guetos nos subúrbios estadunidenses com a política de pacificação das favelas do Rio de Janeiro, já que ambas tem como objetivo final conter o crescimento desses “espaços de insegurança” que majoritariamente são espaços convivência de pessoas negras e pobres.

Para a categoria *biopoder* Rogério Haesbaert propõe a utilização de termo *contenção territorial* como sinônimo, pois trata-se, nesse caso, de criar dispositivos do tipo “barragem” para conter essas “massas” de se locomoverem pelo território e assim promoverem um estado de **insegurança** generalizada. Embora nem Haesbaert, nem, obviamente, Foucault tratem do diretamente do fenômeno UPP suas proposições sobre o controle das massas relacionadas com a contenção territorial servem de subsídio para se pensar a relação da política das UPP com o teoria do *biopoder*. Já que, no final das contas, também espera-se uma contenção da insegurança, ou da sensação de, nessas favelas que circundam os grandes eventos conforme explicitado anteriormente.

No entanto, precisa-se destacar, sobretudo, o caráter ambivalente dessa política. Como já demonstrado anteriormente, e segundo a teoria do *biopoder*, as UPP são concebidas inicialmente a partir de um recorte territorial e tem como objetivo, especialmente, construir um efeito-barragem.

Como uma barragem (física), esse tipo de política nunca é capaz de conter todo o volume, que não para de chegar e/ou surgir. Então, para evitar a destruição da barreira por uma pressão interna muito grande, há sempre um vertedouro por onde conteúdo, quando aumenta o volume, acaba fluindo. Essa teoria fica bastante clara quando observamos que vez-por-outras “projetos” estatais ou ligados ao terceiro setor objetivam amenizar o embate entre as forças policiais e a comunidade, seja instaurando fóruns, na maioria das vezes fictícios, promovendo ações de integração entre policiais e moradores ou ainda, agenciando uma interlocução, forçada e artificial, entre moradores da favela e moradores das áreas de não-favela¹⁴.

Conquanto, trata-se de uma circulação controlada e comedida que, ao fim e ao cabo, tem o objetivo inverso de ao mesmo tempo controlar o trânsito de pessoas e ideias e, dar a falsa sensação de liberdade e segurança aos moradores daquele espaço. Atualmente, existe uma gama enorme de eventos e atividades que visam promover a entrada e a “interlocução” entre pessoas das áreas de favela e moradores de outras regiões da cidade. Através de festivais de “cultura popular” – funk, samba, comida tradicional, etc. – procura-se criar um falso trânsito de pessoas e ideias, criando uma sensação igualmente falsa de equidade social. O inverso dessa política de “folclorização” da favela também acontece. Algumas vezes, os moradores da favela são levados para outras áreas da cidade para “experimental” o “novo e desconhecido” fora do espaço comunitário. Por fim, a afirmação vem através de um discurso que isso só foi possível graças à pacificação.

Por fim, Haesbaert alerta que num sentido mais amplo, nunca é demais lembrar, não é uma cerca ou um muro em si que define o território, mas sim a relação social que se constrói através deste substrato físico – mas que sem ele, por outro lado, não seria a mesma relação. Mesmo que se esteja imobilizado ou fixado em um determinado território, não se pode afirmar que o indivíduo está devidamente dominado ou territorializado por completo. Caso não exista, por exemplo, o controle total de saída e entrada deste espaço, a consumação do *biopoder* é inócua. Conseqüentemente, a ambição inicial das UPPs de

¹⁴ Atualmente existem dois programas ligados ao governo responsáveis diretamente pela interlocução entre o poder público e os moradores das favelas – UPP Social Carioca (municipal) e Territórios da Paz (estadual). Além disso, inúmeras ONG tentam fazer esse caminho de interlocução.

dominarem totalmente essa circulação, no atual contexto, não será alcançada, ao menos sem um embate com as forças de resistência (lê-se movimentos sociais) desse território.

A abordagem de Marcelo Lopes de Souza (2001) sobre as questões do território privilegia dois eixos centrais: *umeixo político* e *outrocultural*, visto que esse autor identifica, nas metrópoles, grupos sociais que estabelecem relações de poder formando territórios de conflito principalmente por conta de diferenças culturais. Souza salienta que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. Esse poder, por sua vez, não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação (SOUZA, 2001, p. 105). Ou seja, *a priori*, não é a definição estatal que determina a extensão de um território, mas a identificação desse espaço por quem circula, convive estabelece nele suas interações sociais. Ainda nesse sentido o autor afirma que: “o território encarna em si a materialidade que constitui o fundamento mais imediato de sustento econômico e de identificação cultural do grupo (SOUZA, 2001, p. 108)”.

Por fim, esse Souza chega a conclusão que, talvez, mais contribua na concepção desse ensaio: **o território deve ser apreendido (e compreendido) em múltiplas vertentes com diversas funções.**

Tanto Haesbart quanto Souza trazem contribuições relevantes para a compreensão do conceito de território. Todavia, entende-se que não é possível tratar-se desse tema sem fazer ao menos uma alusão aos conceitos elaborados pelo geógrafo Milton Santos. De certo, as observações desse autor são as mais contundentes e importantes sobre a temática de território. As proposições de Santos seguem no sentido de provocar uma discussão ampla e profunda sobre o conceito. Segundo o próprio autor, é na base territorial que tudo acontece (SANTOS, 2008, *passim*). Ou seja, sem uma categorização precisa torna-se vazio qualquer debate geográfico ou social que perpassa a questão.

De forma basilar, as apreciações do professor Milton Santos, apresentam o *território*, ou *espaço geográfico*, como um conjunto de elementos **fixos** e **fluxos** que interagem entre si dando sentido um ao outro. Os elementos *fixos* são ligados a materialidade, são estradas, pontes, construções, barragens e etc. Já os *fluxos* são os movimentos condicionados pelas ações. De forma

dinâmica existe uma interação indissociável entre os *fixos* e os *fluxos* construindo e reconstruindo o espaço. Amiúde, são os elementos *fixos* que produzem *fluxos*, e estes que levam à reprodução e modificação de elementos *fixos* e vice-versa repetidamente. Os *fixos*, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, *fluxos* novos ou renovados que recriam as condições ambientais e condições sociais, e redefinem cada espaço. Nesse contexto, os elementos *fluxos* são resultados direto ou indiretos das ações e atravessam ou se instalam nos *fixos*, modificando sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que também se modificam (Santos, 2008, p.50).

Dessa forma, *fixos* e *fluxos*, interagindo expressam a realidade geográfica e é deste modo que conjuntamente aparecem como um objeto possível para a geografia. Foi assim em todos os tempos, só que atualmente os *fixos* são cada vez mais artificiais e mais fixados no solo por sua vez, *os fluxos* são cada vez mais diversos, mais amplos, mais numerosos e, principalmente, mais rápidos. Ou seja, nas palavras do próprio Santos:

[...]de um lado os sistema de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistemas de ações leva a criação de objetos novos ou se realiza sobre os objetos pré-existentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma. (Santos, 2008, p.63)

Assim, o binômio *fixo-fluxo* pode ser resumido em: *fixo* - elementos físicos existentes em certa região geográfica; *fluxos* - elementos subjetivos e sociais que tem origem nos *fixos* e, por sua vez, os modificam criando assim novos elementos *fluxos*, e assim conseqüente e ciclicamente.

No mesmo sentido de *fixo* e *fluxos* o autor apresenta uma outra possibilidade de categorias para que se compreenda o conceito de território. Se aproximando mais da realidade concreta, Milton Santos elabora outro par de categorias que associadas nos dão uma dimensão de território, são elas: a *configuração territorial*, e as *relações sociais*. Em linha gerais, explica que a *configuração territorial* é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em uma dada região e pelos acréscimos que os homens superpuseram a esses sistemas naturais, ou seja, os *fixos*. A *configuração territorial*, ou *configuração geográfica*, tem pois uma existência material própria,

mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das *relações sociais* a compreenderem e significarem (*fluxos*). Finalmente, afirma que existe um conjunto indissociável entre sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço ou *território*.

Para esse ensaio é importante que se tenha clareza de qual conceito de território estaremos tratando quando o tema estiver em pauta. Já que, como afirmado no início desse texto, é essa definição que guiará tanto as discussões sobre o processo de pacificação quanto a relação que os atores comunitários estabeleceram com ele. Ou seja, o termo *território* que servirá de cenário e contexto para as proposições que serão aqui apresentadas.

Inicialmente nos ateremos à crítica ao paradigma utilizado pela própria polícia para determinar o que seria a sua política de intervenção no *território*. De certo, o conceito de *território* ligado a lógica militar utilizado pelas forças policiais e de segurança está bem aquém do que se espera como subsídio para esse estudo.

A partir de uma lógica muito simplória, a SESEG-RJ/ISP estabelece que o território é apenas a configuração física natural ou artificial de um determinado espaço. Ou seja, se sobrepuséssemos o conceito de *fixos* e *fluxos* de Milton Santos ao entendimento de território da polícia, teríamos apenas os elementos *fixos* e mesmo assim de forma muito débil já que o próprio geógrafo afirma que os *fixos* somente fazem sentido quando analisados em conjunto com os *fluxos*.

No mesmo sentido, pode-se retornar às teorias Marcelo Lopes de Souza que determinam que o território só tem sentido se analisamos as relações de poder nele existente e a partir delas estabelecermos os limites simbólicos e físicos para ele. Portanto, quando nesse estudo, se fizer alguma alusão ao conceito de *território* esse estará diretamente ligada aos paradigmas que compreendem o caráter dialético do conceito, onde estão compreendidas tanto a face simbólica-subjetiva quanto seu lado físico-material.

Em conjunto com essa leitura de *território*, mais ligada às formulações de Milton Santos e Marcelo Lopes de Souza, pretende-se abarcar também a discussão de *biopoder* elencada a partir da obra de Michel Foucault contida no artigo de Rogério Haesbaert, já que a própria criação das UPPs está ligada a questões de controle e contenção territorial tanto no plano físico quanto no simbólico.

Ao fim e ao cabo, tanto o conceito *território* quanto o de *contenção territorial* utilizados nesse trabalho não estarão ligados às noções utilizados pelo Estado, já que entendeu-se que a SESEG-RJ e o ISP se apropriam de formulações rasteiras e falhas para justificarem os caminhos de sua política de pacificação. Mas, de certo, essa crítica acerca da conceituação original utilizada pelos criadores e executores do plano de pacificação não prejudica em nada a compreensão do tema. Ao contrário, ao utilizar outros autores se garante uma profundidade maior aos questionamentos aqui levantados.

2 O Cenário

2.1 Meu nome é favela!

“Lugar do lodo e da flor que nele nasce, lugar das mais belas vistas e do maior acúmulo de sujeira, lugar da finura e da elegância de tantos sambistas, desde sempre, e da violência dos mais famosos bandidos que a cidade conheceu”

Alba Zaluar e Marcos Alvito – Um Século de Favela

O conceito de território, discutido anteriormente, só faz sentido para esse estudo se analisado e relacionado aos conceitos de *favela* e de *pacificação*, ambos imensamente importantes para os debates e proposições desse ensaio. Partindo da expressão *favela-pacificação*, é possível discutir o conceito de “lugar perigoso” que serve de base para a construção da política de implantação das UPP. Contudo, não é possível fazer essa discussão de “lugar marginalizado” sem ao mesmo tempo debater a própria gênese do que se entende por favela.

Já no último quarto do século XIX o filósofo alemão Karl Marx, em sua principal obra – *O capital* - aponta o que poderia ser tido como embrião do processo de favelização. Como nos mostra o autor, esse processo de segregação espacial dos mais pobres não é exclusividade do Rio de Janeiro, e nem mesmo do Brasil. Esse fenômeno está estritamente ligado ao processo de industrialização das cidades e das necessidades de acumulação do processo capitalista que aconteceram por toda Europa ainda no século XVIII, e mais tardiamente, por volta de 1900, no Brasil e mesmo assim de forma bastante tímida. Segundo Marx:

“[...]A conexão interna entre o tormento da fome das camadas mais laboriosas de trabalhadores e o consumo esbanjador, grosseiro ou refinado dos ricos, baseado na acumulação capitalista, só se desvela como conhecimento das leis econômicas. É diferente a situação habitacional. Qualquer observador isento percebe que, quanto mais maciça a centralização dos meios de produção, tanto maior a conseqüente aglomeração onde trabalhadores no mesmo espaço, que portanto, quanto mais rápida a acumulação capitalista, tanto mais

miserável a situação habitacional dos trabalhadores. As “melhorias” das cidades, que acompanham o progresso da riqueza, mediante a demolição de quarteirões mal construídos, construção de palácios para bancos, casas comerciais, tec., ampliação das ruas para o tráfego comercial e de carruagens de luxo, introdução de linhas de bondes puxados por cavalo etc., expulsam evidentemente os pobres para refúgios cada vez piores e mais densamente preenchidos[...] (MARX, 1984, p.219).

Salvo as devidas proporções e sem medo de incorrer no pecado do anacronismo, é justo afirmar que Marx já descrevia, em 1867, de forma bastante precisa o processo pelo qual passaria a cidade do Rio de Janeiro no início do século seguinte. Então, pode-se afirmar, que em termos econômicos-sociais, a gênese da favela, *a priori*, está ligada aos processos impostos pelo sistema capitalista para seu desenvolvimento.

Partindo das afirmações de Marx e transportando essa carga teórica para o Rio de Janeiro do início do século XX, um cenário de mudanças onde vários elementos sociais convergiam e entravam em ebulição – a abolição da escravidão, recém acontecida; a república recém proclamada; o enorme fluxo de imigrantes que chegavam à cidade; o esforço das classes dominante em tornar europeia a urbe tropical; etc. – pode-se dizer que a favela tornou-se não só o aglomerado de trabalhadores pobres forçados a ali estar pela demanda do capital. A construção da favela passou a ser social e subjetiva à cidade e, portanto, tem nela seu referencial de existência.

A partir disso, Lícia Valladares afirma que a favela, tal como as construções sociais associadas a ela; o território do medo e do crime, por exemplo; está unida à gênese da própria *pólis*, assim como a uma imagem estigmatizada e consolidada sobre ela mesma:

[...]A gênese do processo de construção das representações sociais da favela remonta às descrições e imagens que nos foram legadas por escritores, jornalistas e reformadores sociais do início do século XX. Amplamente divulgados naquela época, seus escritos permitiam o desenvolvimento de um imaginário coletivo sobre o microcosmo da favela e seus moradores, ao mesmo tempo em que se opunham favela e cidade[...] (VALLDARES, 2005, p.28)

Apesar de estudos relacionados à favela serem produzidos desde o final do século XIX a favela para as Ciências Sociais somente ganhou expressão

enquanto objeto real de estudo na década de 1970. Mesmo passando pela dureza dos anos de chumbo da ditadura (1964-1984) a produção teórica sobre o tema ganhou destaque dentro de várias instituições de pós graduação, principalmente no Rio de Janeiro¹⁵. Nesse período houve mudanças marcantes na maneira de se encarar esse objeto: a) o reconhecimento da favela como um tema que as ciências sociais devem estudar; b) as tentativas para conceituar esse objeto, a partir das teorizações da pobreza urbana e do debate sobre a moradia popular; e c) a consolidação e generalização de dogmas, resultantes especialmente de estudos e conclusões de pesquisas universitárias (VALLADARES, 2005, p. 119). E é dentro desse contexto institucional e através desse paradigma de estudo que o tema da pobreza, e conseqüentemente da favela, a partir dos anos 90, afirma-se como uma das principais linhas de pesquisa das Ciências Sociais¹⁶.

Dos três itens apresentados acima, talvez o terceiro – o item C, seja o de maior relevância para esse estudo. Através desse conceito de dogmas Valladares oferece três proposições para o entendimento do tema, O primeiro seria o *dogma* que trata da especificidade da favela. Por conta de sua história particular essas regiões têm sido consideradas, desde sempre, um espaço absolutamente específico e singular. Em geral os pesquisadores urbanos e geógrafos sublinham a maneira peculiar como ela ocupa o espaço urbano (VALLADARES, 2005, p. 149)

O segundo corresponde a uma outra ideia amplamente compartilhada da favela, e que diz respeito aos seu território e a caracterização social de seus habitantes: a favela é o *locus* da pobreza, o território urbano dos pobres (VALLADARES, 2005, p. 151). Esse, por sua vez é um dogma particularmente forte, talvez o mais forte entre os aqui apresentados. Esse segundo axioma reforça a antiga ideia de um lugar dos improdutivos, que lhe seria próprio e exclusivo. Desde as remoções forçadas pelas obras do governo Pereira Passos, que obrigou a população pobre a subir o morro ou deslocar-se para os

¹⁵ Destacam-se a influência do professor Anthony Leeds e o crescimento de vários cursos de Ciências sociais que faziam interlocução com o tema. Entre eles, PPG em Antropologia do Museu Nacional-UFRJ, o PPG em Ciências Sociais da UFRJ, além dos cursos de Antropologia Social realizado na Sede do Centro de Estudos Latino Americanos e na PUC-RJ.

¹⁶ De acordo com Licia Valladares essa afirmação converge em três processos: o desenvolvimento do debate sobre a pobreza no estudo a respeito da modernização do país, a curva demográfica do Brasil, e a internacionalização do debate latino-americano sobre essas questões. **A Invenção da Favela; Do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro. FGV:2005. p.26

subúrbios, os relatos que falam em favela são sempre da invasão dos pobres, sejam os negros alforriados, dos pobres imigrantes ou dos soldados pobres. Portanto, em sua origem, a favela seria o lugar de alocação e permanência reservado para pessoas, onde não “contaminariam” o resto da cidade.

O terceiro *dogma* é sobre uma suposta unidade da favela, quer seja pela análise científica ou no plano político. Para Valladares esse preceito é central pois, segundo a autora, “é no singular que se pensa favela”, na literatura científica, na ficção e, sobretudo, na ação. Ainda que todos reconheçam tratar-se de uma realidade múltipla, todos se deixam levar pelo hábito de reduzir um universo plural a uma categoria única (VALLADARES, 2005, p. 151).

Segundo o sociólogo Muniz Sodré a invenção das favelas, os “lugares perigosos” por excelência, tem suas raízes ligadas a uma política iniciada ainda no século XIX, que perpassa toda centúria do XX e, como pode-se observar, adentra o século XXI com enorme força. De acordo com o autor, colocar os mais pobres e desafortunados à margem da sociedade, de maneira sistemática e programada, expõe os dois eixos centrais de atuação do Estado, associado aos interesses das classes dominantes, no que diz respeito a sua atuação com os socialmente mais vulneráveis. O primeiro eixo está ligado a fatores econômicos, já o segundo é vinculado às questões espaciais e de ocupação do solo por esses mesmos cidadãos das classes subalternas (SODRÉ, 1988, p.20). Ou seja, a existência dos tais “espaços perigosos” ou “espaços da criminalidade”, que tanto assola as elites, na verdade (e na origem) está ligada a uma política de exclusão iniciada e amplamente incentivada por ela mesma¹⁷.

No mesmo sentido que Muniz Sodré, o geógrafo Andreilino Campos, em sua obra *Do Quilombo à Favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*, afirma:

[...]especialmente a exclusão econômica transforma-se em segregação a partir da separação dos usos do solo urbano, essa diferenciação foi produzindo sentido de se dotar algumas dessas áreas da cidade com infraestrutura, que, naturalmente já teriam

¹⁷ De certo, quando refere-se a uma exclusão estruturada Sodré Campos apontam para ações do Estado que colocam à margem os essencialmente os “não-brancos” como, por exemplo, a Lei de Terras de 1850. Tais políticas racistas tornaram praticamente impossível a ascensão social desses grupos étnicos (negros, pardos e similares). Portanto, não é sem motivo que hoje no interior desses espaços, as favelas, a maioria de moradores sejam negros e mestiços.

amenidades fazendo-as ainda mais distintas das outras [...] (CAMPOS, 2005, p.94).

Contudo a tal “exclusão espacial” que tanto Campos quanto Sodré citam, pelo menos do Rio de Janeiro, se deu de maneira um pouco distinta. Atualmente, de acordo, com os dados do Instituto Pereira Passos (IPP) existem aproximadamente 1.051 logradouros classificados como favela no município do Rio de Janeiro. A grosso modo¹⁸, pode-se afirmar que desse quantitativo, aproximadamente 191 logradouros estão localizados em áreas da cidade ditas “nobres” - Zona Sul, Tijuca-Vila Isabel, Barra e Centro¹⁹, ou seja 18,17% dos “territórios perigos” da cidade do Rio de Janeiro estão localizados no seio da classe média e alta em uma simbiose que por si só já coloca em xeque a tal “cidade partida”, onde a favela e o asfalto, *a priori*, são separados e díspares.

Alba Zaluar e Marcos Alvito (2003) concordam com posição de Sodré (1998) e Campos (2005), quando afirmam que falar de favela é falar da história do Brasil desde a virada do século retrasado. É falar principalmente da cidade do Rio de Janeiro na República, entrecortada por interesses e conflitos regionais profundos (ZALUAR; ALVITO, 2003, p.7). Ainda concordando com Sodré e Campos, a construção das favelas está diretamente, ligada a uma política de embranquecimento empreendidas pelos teóricos radicais das oligarquias dominantes e a tentativa de tornar o Rio de Janeiro, na época capital da república, uma cidade “europeia”²⁰.

Contudo, ao mesmo tempo que concordam com a posição de Muniz Sodré e Andreino Campos, no que diz respeito a reafirmação de que a criação da favela é fruto de uma política que, ao fim, vislumbrava a concepção de um espaço apartado do corpo da cidade, onde deveria ficar os indivíduos ameaçadores à ordem pública, Zaluar e Alvito alertam para os riscos se assumir uma interpretação puramente dicotômica e maniqueísta sobre a relação *favela-cidade*:

¹⁸ Quando digo “a grosso modo” é por saber que entre os dados oficiais do IPP e a realidade cotidiana existe um grande abismo. Todavia, não como são dados oficiais serão usados mas sempre de maneira crítica e cuidadosa.

¹⁹ Dados extraído da base de dados do sítio do IPP. In. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>. Em 16 de maio de 2013.

²⁰ É bom que fique claro que, segundo a Zaluar e Alvito, o surgimento de favelas não tratou-se de uma construção pensada ou arquitetada diretamente. Seu aparecimento é quase um efeito colateral ou um subproduto de uma política exclusora e higienista que foi pensada, prioritariamente, para afastar a massa uma massa de pobres e “perigosos”, na sua maioria negros, dos grandes centros urbanos.

[...]A classificação bipolar surge de uma ordem social imaginada de tal modo que qualquer ambiguidade, fronteira sombreada e experiência contínua oferecem poucos instrumentos para pensar esses problemas. Essa classificação é devedora de uma ordem social que se estriba na clareza de quem são os amigos e os inimigos, ou seja, uma ordem pré-moderna, das sociedades de pequena escala, das províncias, mas dificilmente aplicável às metrópoles [...](ZALUAR; ALVITO, 2003, p.19)

Ainda sobre os riscos de se assumir uma interpretação bipolar sobre a favela, os autores continuam:

Nessas [as metrópoles] aparecem os estranhos não convidados, os que carregam as marcas do ambíguo e do misturado[!], os que carregam as marcas do ambíguo, os que partilham ao mesmo tempo da proximidade das relações morais e da distância do que não se conhece, firmando um terceiro elemento entre amigos e inimigos [...](ZALUAR; ALVITO, 2003, p.20)

E, por fim, concluem:

[...]Ora, a classificação bipolar não poderia representar a peculiar mistura de ordem e desordem que sempre caracterizou o Rio de Janeiro[...]. A Cidade não é bipartida, muito pelo contrário [...](ZALUAR; ALVITO, 2003, p.21)

De certo, é possível afirmar que a posição de Zaluar e Alvito dialoga imensamente com os dados apresentados pelo Instituto Pereira Passos, ao passo que assumir que a favela é somente o “espaço criminalizado”, profundamente apartado do restante cidade é assumir que não existe diálogo, troca, ou mesmo trânsito entre as áreas de favela e não-favela²¹. Finalmente, não se trata de desconstruir os argumentos de Sodré e Andreilino Campos, mas sim de jogar uma luz diferente e ampliar foco do debate sobre o tema considerando nuances diferentes e outros atores.

No mesmo sentido, de se ampliar a discussão sobre a favela e apostando em uma visão mais sócio-política desse espaço, o professor da UFF Jailson Souza da Silva assume que é necessário mudar a forma de interpretar as

²¹ De acordo com a afirmação do geógrafo e professor da UFF Jailson de Souza e Silva, em entrevista para a ADITAL, menos de 1% da população da favela é envolvida com o crime, ou seja, sua grande maioria é de pessoas que trabalham e circulam pela cidade. Então, o mito de uma cidade que segrega de tal maneira que faz com que não haja contato entre “favelados e cidadãos” é, certamente, superestimado. Mas, ao mesmo tempo é bom que fique imensamente claro que o fato de haver circulação de pessoas e ideias entre os espaços da cidade não diminuem as diferenças sociais existente entre eles. *In*. http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?cod=42444&lang=PT em 20 de maio de 2013.

relações sociais e espaciais da favela e assim se transformar também as maneiras de se intervir naquele território. No seu artigo *Favelas: As formas de ver definem as formas de intervir* (SOUZA E SILVA, 2003, p.47-57), o autor baseia seus argumentos em duas interpretações centrais, inicialmente levantadas pelo professor estadunidense Gary Dymki, chamadas por ele de *paradigmas do consenso e do conflito*.

No *paradigma do consenso*, Souza e Silva alega que a favela é vista, em grande medida, como um território disfuncional em um mundo ordenado de acordo com regras universais, hierárquicas e externas aos sujeitos e aos grupos sociais. Nesse caso, ela e seus moradores serão vistos como a expressão de práticas que negam as possibilidades de uma *pólis* ordenada. O tema da ordem tem um grande peso político e simbólico no Rio de Janeiro: eles são considerados ilegais; potencialmente criminosos; parasitas sociais; incivilizados; excluídos sociais e econômicos, subcidadãos, etc. (SOUZA E SILVA, 2003, p.49). É justo deixar claro que, em certa medida, o *paradigma do consenso* e o *dogma da unidade* de Lícia Valladadres dialogam diretamente na medida que ambos tratam de uma homogeneização tanto das características culturais quanto das características territoriais das favelas.

No outro extremo dessa interpretação, temos perspectivas sustentadas no chamado *paradigma do conflito*. Nesse caso, leva-se em conta a capacidade dos moradores das favelas constituírem um habitat específico na *pólis*, paralelo aos interesses prioritários do Estado e do Mercado, historicamente; reconhece-se a produção cultural inovadora e territorializada; valoriza-se a busca de soluções criativas, coletivas e solidárias em um mundo social dominado por uma lógica centrada no individualismo e no poder do mercado de regular as relações sociais; percebe-se o poder do território favelado em transmutar a cidade em espaço de vida e não apenas em territórios de circulação de capital e do poder hierárquico etc. (SOUZA E SILVA, 2003, p.50)

Ainda sobre as interpretações do fenômeno da favelização elencadas pelo professor da Universidade da Califórnia, Gary Dymki, Souza e Silva conclui:

[...]em ambas não há possibilidade de se ficar neutro diante da sua análise e de seus moradores. Existem sempre pressupostos fundamentais que sustentam as

leituras a respeito do valor conferido aos elementos que sustentam uma determinada ordem social: propriedade; direito à cidade; hierarquias sociais e de poder; o papel do consumo, em particular de bens distintivos, o papel do Mercado, do Estado, das organizações da Sociedade Civil na regulação da vida social; o espaço do público e do privado, etc. (SOUZA E SILVA, 2003, p.55)

Então, o Professor Jailson ainda salienta o papel do Estado em planejar e executar políticas específicas que diminuam a desigualdade entre o interior das áreas de favela e o restante da cidade. Todavia, para tal evento seria necessário anteriormente se vencer a visão homogeneizadora, e em grande medida resultante do *paradigma do consenso*, contida tanto na interpretação dos gestores públicos quanto em uma grande parte de autores do tema. Segundo ao autor:

[...] Os pressupostos em relação às favelas [...]. Eles são, no caso, a tradução singular de uma forma de apreensão polarizada, centrada na ideia estruturalista de superioridade/subalternidade ou centro/periferia, que caracteriza múltiplos olhares dirigidos aos grupos sociais populares em todas as suas práticas sociais e econômicas. Inclusive por pesquisadores comprometidos com os interesses da maioria da população[...] (SOUZA E SILVA, 2003, p.52)

Um exemplo que pode ser tido como claro dessa visão homogeneizadora das áreas de favela por parte do Estado é a maneira que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – se relaciona com os dados que dizem respeito a esses lugares e seus similares que são classificados pelo instituto como “aglomerados subnormais”, assim como o uso de “assentamento precário” afirmado pelo Ministério das Cidades”; a denominação “comunidades carentes” afirmadas pela grande mídia carioca, dentre outras.

Sendo assim, diante desse breve histórico sobre a sociologia e a historiografia da gênese da favela, enquanto objeto de estudo, é justo afirmar que esses espaços, considerados por muito tempo como “redutos do mal e da criminalidade” são regiões de múltiplas demandas, não obstante, de outros territórios da cidade. Todavia, como foi mostrado nas linhas anteriores, as explicações centradas nas carências, irregularidades e/ou ausência de equipamentos e serviços urbanos deixam de lado, em primeiro lugar, as inúmeras positivities, inovações e paisagens de favelas existentes; em

segundo lugar, revelam a representação daqueles territórios plurais como um fenômeno isolado, na ou da cidade, e não como parte inerente ao processo de desenvolvimento histórico das metrópoles brasileiras. Ou seja, para se interpretar a favela é primeiro necessário entendê-la como parte do corpo da cidade e não um processo apartado, distante ou mesmo uma disfunção dos acontecimentos sócio-históricos da *pólis*.

Em princípio, a ideia de “favela *versus* asfalto” nos transporta para um campo de disputa desigual, onde o inimigo/problema é, majoritariamente, o cidadão pobre. Por sua vez, a solução para o “tal problema da favela” acaba por desembocar no subjugo e controle da dessa população e do espaço que ela ocupa, ou como dito por Michel Foucault: no exercício do *biopoder* (HAESBART, 2010 *apud*. FOCAULT, 2008). E é nesse sentido que as políticas públicas direcionadas para a favela foram concebidas desde que o Estado e as classes dominantes que o apoiam passaram a vê-la como um problema social.

2.2 Da guerra criada à paz fabricada: políticas de segurança pública para as favelas.

A favela enquanto “problema” para o Estado e para as classes dominantes, conforme mostrado anteriormente, existe praticamente desde seu aparecimento ainda no século XIX com a difusão de uma visão que transformou a favela no “agente social do caos e da desordem”, no lugar onde os males e os crimes encontravam refúgio. Em consonância a dita existência de um irreal “problema favela” se emparelha também o “problema da segurança pública”, esse sim, empiricamente bastante presente no cotidiano carioca.

Antes que se trate diretamente da questão “segurança pública”, e a relação criada entre favela e ela, propriamente dita, é imprescindível que se remonte, pelo menos um histórico, da atuação do Estado nesses espaços. Já que, desde sua concepção, a imagem da favela figura ao lado da imagem da insegurança e da violência.

Marcelo Baumann Burgos, em seu artigo *Dos Parques Proletariados ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro* (BURGOS, 2003, p. 25-60), faz um histórico das intervenções estatais nesses espaços de favela desde as primeiras ações estruturadas, na década de 40, até o problema

da violência, que passou a estar presente na pauta a partir das décadas de 80 e 90.

Conforme Burgos afirma, a primeira tentativa de se resolver o problema da favela é ainda na década de 1930. Em 1937 o código de obras do estado determinava a extinção das favelas por serem uma “aberração à cidade”. A emissão desse laudo estimulou a criação dos parques proletariados – na Gávea, no Leblon e no Caju. Com a promessa de uma remoção provisória, apenas para urbanização dos espaços que viviam, cerca de 4 mil pessoas, entre 1941 e 1943, foram retiradas de suas casas e, como a história mostra jamais tiveram seus lares devolvidos. Posteriormente, esses Parques Proletariado sofreram um desmonte e as pessoas que ali viviam foram sistematicamente obrigadas a abandonar-os principalmente em virtude da valorização imobiliária dos respectivos bairros, particularmente os dois primeiros (BURGOS, 2003, p.27).

A experiência dos Parques Proletariados insurgiu nos moradores das favelas a necessidade de se afirmarem e se organizarem diante dos mandos do poder público, fazendo com que, em 1945, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho e o Morro da Babilônia, formassem uma comissão que, pela primeira vez, colocasse em pauta os direitos sociais da favela.

Diante disso, o governo do estado em associação com a arquidiocese do Rio de Janeiro criaram a Fundação Leão XIII (1946) que, sob o slogan de “é necessário subir o morro antes que os comunistas desçam”, entravam em 34 favelas do Rio de Janeiro com a “missão” de instaurar a recuperação moral dos moradores daqueles espaços (BURGOS, 2003, p.29).

No entanto, a politização das favelas não diminuiu, ao contrário, cresce exponencialmente até que em 1956 o governo cria o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas, a Sehfa. Esse órgão é criado com o duplo objetivo de se elaborar uma pauta mínima de direitos sociais e, principalmente, articular o controle político desses espaços. Já na década de 1960 a, decadente, Sehfa é desmontada e em lugar surge a Cohab, que tem por objetivo básico iniciar uma nova política habitacional, baseada na construção de unidades habitacionais para moradores de baixa renda.

Enquanto isso, a organização dos moradores de favela continua a crescer. E, em 1963, é criada a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara – Fafeg. Com o discurso de que “3% da arrecadação do estado vem das favelas”, a Fafeg surge como instrumento de pressão sobre a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) por melhorias nesses territórios.

A resposta do Estado vem rápido, além da reforma da Fundação Leão XIII - que agora passa de parte da Igreja Católica à autarquia do estado e órgão fiscalizador das associações de moradores das favela -, entre 1962 e 1965 promove a remoção e realocação de diversas favelas. Com financiamento estadunidense (Usaid), a Cohab constrói a Cidade de Deus, as Vilas Kennedy, Aliança e Esperança e urbaniza umas poucas favelas (BURGOS, 2003, p.33-34).

Ao que parece, a política de “remoscismo” agradou muito o Estado, já que a partir de década de 1960 passou a ser essa a maior e mais expressiva ação, por ele executada, direcionada especificamente a resolver o “problema favela”. Apoiado no golpe civil-militar de 1964, que criou condições necessárias para tal, o governador do estado, o militar Paulo Francisco Torres, iniciou seu plano de erradicação das favelas.

A Fafeg, já enfraquecida por conta ditadura que cassou sua diretoria ainda em 1967, tentou resistir organizando, em 1972, o *III Congresso de Favelados*, que contou com a participação de 79 associações de moradores, que mais uma vez defendiam a necessidade da urbanização das favelas em detrimento das remoções. Tal resistência, tornou muito caro politicamente o plano de remoções de favelas, que, por sua vez, foi esvaziado a partir de 1975, permitindo que 52 favelas ainda permanecessem em bairros tipicamente ocupados pelos setores de médio e alto poder aquisitivo, como Tijuca, Leme e Copacabana.

Contudo, não se pode deixar de lembrar que dos meados das décadas de 1960 a início dos anos de 1980 não só a favela, mas todo país, passou uma experiência de desmonte brutal e violento dos organismos de representação popular e comunitária e sua reestruturação acontece até os dias atuais, de maneira lenta e, na maioria das vezes, permeado pela presença do próprio Estado, que oscila entre destruí-los e comandá-los. Nesse processo Brizola

iniciou uma política que acenava para uma mudança no tratamento dado aos mais pobres: na educação inaugurou os Cieps, retomou a regularização fundiária com o programa *cada Família um Lote* e realizou obras de infraestrutura nas favelas através da Proface (BURGOS, 2003, p.42).

A década de 1980 foi palco, talvez, da maior mudança na relação *favelacidade*. Em 1982 é eleito para governador do estado do Rio de Janeiro, pelo partido Democrático Trabalhista - PDT, Leonel Brizola. Sob uma bandeira que envolvia, além do direito dos presos, o respeito aos direitos humanos, como premissa da execução das políticas públicas de segurança, Brizola consegue a maioria esmagadora dos votos nas favelas e áreas pobres. Posicionando-se a favor de um tratamento digno aos presos comuns e moradores de favela e pobre periféricos, o governador eleito justificava sua posição como o “defensor dos que não tem voz” (SILVA; FRIDMAN; LEITE, 2006, p.8).

De fato, essa tomada de posição mais à esquerda, defensora dos direitos humanos amplos e formuladora de políticas públicas diretamente dedicadas a classe trabalhadora, criou uma forte reação da classe média carioca. Esses, por sua vez, já vinham há algum tempo se ressentindo da expansão do crime violento (comum, não político) (SILVA, 1976, *passim*) que não mais se restringiam aos espaços urbanos mais pauperizados e, por isso mesmo, afetava diretamente suas rotinas cotidianas.

A cobrança de uma ação enérgica contra o crime violento por parte do estado crescia, a mídia burguesa aliada às classes dominantes – capitaneada pelo Jornal do Brasil - ironizava a proposta de tratamento igualitário a todos cidadãos, que Leonel Brizola colocava como basilar ao seu mandato, produzindo assim uma indústria do medo que justificava uma ação violenta e rápida da polícia para eliminar os perigos urbanos.

Na outra ponta da corda, as forças policiais se justificavam em corolamentando o cenário: “a polícia agora tem que chamar vagabundo de cidadão”. Vale lembrar que, nesse período, Brizola, através de um acordo com as lideranças comunitárias, proibiu as incursões massivas das forças de coerção do estado, conforme alerta José Augusto de Souza Rodrigues, em seu artigo *Metáforas da Desordem* (RODRIGUES, 1995).

Nesse contexto de ebulição social, sob a promessa de erradicar o crime do estado em seis meses é que, em 1987, Moreira Franco é eleito governador do

Rio de Janeiro, onde permanece até 1990, com uma política de segurança oposta ao seu antecessor, uma política que privilegiava o enfrentamento e o combate.

Brizola, agora acompanhado de Nilo Batista (jurista e vice-governador), volta ao governo no período de 1991 à 1994, contudo sua força política já não é mais tão grande e seu ocaso se anuncia. O “problema da segurança pública” se consolida como pauta de discussão diária, novas modalidades de crimes e o crescimento de episódios de violência física fazem com que antigos aliados do governador passem a fazer uma crítica aberta a “política de direitos humanos”.

Em 1992, as eleições para prefeitura da cidade do Rio de Janeiro acontecem sob o advento de *arrastões* e trazem à tona uma disputa, no mínimo, desleal, onde a direita, representada pelo candidato Cesar Maia do PFL, e a mídia burguesa – novamente o Jornal do Brasil – acusam a candidata do Partido dos Trabalhadores – PT, Benedita da Silva de que caso ganhasse governaria para as favelas e os favelados, deixando que os *arrastões* se espalhem pela cidade. Nesse panorama, obviamente, a candidata do PT é derrotada, o que significa uma ascensão da política de combate violento à dita criminalidade.

Então, esse cenário nos mostra que o medo da favela e do “lugar perigoso” que ela representa desde o século XIX não é alterado, mas somente ganha novos significados e por sua vez alimenta a criação de novas e mais elaboradas maneiras de repressão. Talvez, a maior expressão dessas novas maneiras de política de controle seja a *pacificação*.

2.2.1 O medo da favela e a política de pacificação

Por se tratar de um tema muito recente, a “pacificação”, suas idiossincrasias e seus efeitos sociais representam um desafio bastante espinhoso a qualquer crítica a ela proposta no campo das ciências humanas, seja essa análise de fundo sociológico, antropológico ou histórico. A primeira favela a receber tal política foi o morro de Santa Marta, em Botafogo, logo seguiu-se com a “pacificação” da Cidade de Deus, em Jacarepaguá, onde se localiza nosso caso de estudo, e assim por diante até alcançarmos o número de 25 favelas que recebem as “forças de polícia pacificadora” atualmente.

Portanto, as próximas linhas serão dedicadas a apresentar essa política e a percorrer minimamente sobre o que esse processo representa para as favelas.

2.2.1.1 Como surge e em que consiste a política de pacificação

A partir da década de 1990, o pano de fundo para a discussão de segurança pública era o domínio territorial das favelas pelas quadrilhas de traficantes de drogas e as disputas permanente pelo controle das bases de venda de cocaína a varejo instalada nesses locais (SILVA, 1976).

Nesse quadro, não tardam a desbordar para as ruas “balas perdidas”, que dão origem a uma percepção de guerra e à generalização de um medo difuso do que era desde algum tempo designado com violência urbana. É esse medo da guerra urbana iminente que, em certa medida, alimenta os anseios das classes dominantes por uma política de segurança, que retome esses espaços das mãos do tráfico de drogas e os entreguem a cidade.

Nutrido cotidianamente pelo altíssimos índices de criminalidade violenta, o “problema da segurança pública” e da “violência urbana” revela feições que podem ser associadas à natureza das relações mais gerais que presidem o funcionamento da sociedade brasileira. De acordo com Luiz Antônio Machado, Marcia Pereira Leite e Luis Carlos Fridman:

[...]Historicamente, o “problema da segurança pública” no país esteve subordinado às disputas de riqueza e de poder, ou seja, aos conflitos de classe que implicavam – de acordo com os recursos politicamente amealhados – o maior ou menor assédio ao estado como regulador dos processos ligados à desigualdade social. Hoje, porém, o tema da segurança pública autonomizou-se, expressando uma profunda mudança na percepção coletiva da vida social e, conseqüentemente, na forma pela qual esse embate se delineia. Rebaixados das disputas pelo controle do poder estatal e pela distribuição de direitos, certas dinâmicas relevantes dos conflitos de classe nas grandes cidades brasileiras restringem-se a aspectos da vida cotidiana, expressando-se como confrontos entre categorias sociais difusamente representadas no quadro de sentimentos de medo e de insegurança[...] (SILVA; FRIDMAN; LEITE, 2006, p.2)

Atualmente, todos os segmentos sociais, são atingidos pela violência cotidiana e, conseqüentemente, se sentem imensamente assustados por ela.

Nesse processo passam a culpar um ao outro, de forma desencontrada, pela dissolução de um mítico ordenamento das relações sociais, tranqüilo e previsível, que provavelmente nunca houve e nunca haverá, já que, de forma encoberta, o que paira no fundo dessa questão é o já tão conhecido conflito de classes, de forma intocada e profundamente agravado.

Portanto, nesse contexto de clemência social por uma solução à rápida para a violência urbana, que supostamente assolava o Rio de Janeiro, é que em 2006, o então senador Sergio Cabral Filho, com a promessa de resolver o vários problemas e principalmente atuar diretamente nas questões ligadas a segurança pública, é eleito pelo PMDB.

Em 2009, três anos depois de assumir o cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro, Sergio Cabral inaugura o que se tornaria a marca de seu governo e o carro chefe de sua reeleição em 2010: as Unidades de Polícia Pacificadora – UPP.

Basicamente, esse modelo policial, segundo documentos da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, tem como objetivos: i) retomar o controle estatal sobre comunidades atualmente sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; ii) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania; iii) contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente no estado do Rio de Janeiro. Segundo o mesmo documento, as UPPs não têm por objetivo: i) acabar com o tráfico de drogas; ii) acabar com a criminalidade; iii) apresentar-se como solução para todas as comunidades; iv) transformar-se na panacéia para todos os problemas sócio/econômicos das comunidades. Observa-se, portanto, que as UPPs, diferentemente de outras experiências de redução da violência, não correspondem a um amplo programa de prevenção policial da criminalidade em todo o território urbano, mas a um processo específico de retomada de territórios controlados por criminosos²².

Essa política desde sua inauguração vem angariando a aprovação de diversos setores da sociedade e é largamente apontada por alguns entusiastas como a solução definitiva para o “problema da segurança pública”. Nesse sentido, segundo Luis Antonio Machado da Silva, todo esse entusiasmo em

²² Documento Planejamento e estratégia de implementação das UPP's, apresentado no 1º. Seminário sobre Unidades de Polícia Pacificadoras, em abril de 2010. SSPIO/SESEG.

torno das UPP não é inteiramente infundado, já que há evidências consistentes de que:

a) as UPPs constituem, de fato, uma forma inovadora de repressão ao crime; b) onde estão atuando, de um modo geral elas têm apresentado bons resultados, medidos por indicadores locais razoavelmente confiáveis; c) ainda que longe de ser eliminadas, a arbitrariedade e a violência policial são menores onde as UPPs estão operando; d) a presença delas tem melhorado muito significativamente o sentimento de segurança entre os moradores diretamente afetados; e) a insistente divulgação pela mídia da atuação das UPPs tem ampliado as expectativas positivas quanto à segurança a toda a população da cidade, incluindo boa parte dos moradores nas localidades alvo de sua implantação no futuro e até mesmo os segmentos mais abastados, que não precisam (nem querem) UPPs onde vivem (SILVA, 2010, p.2).

Ainda segundo Machado, tudo isso é positivo e faz das UPPs uma aposta que pode vir a se consolidar e continuar dando bons frutos, que a mídia tem se encarregado de propagar aos quatro ventos. Todavia, não é prudente avaliar política públicas por meio de uma síntese binária *bom X ruim* (SILVA, 2010, p.2). Em complemento a afirmação anterior ainda é possível acrescentar que essa euforia acrítica acerca do advento das UPPs está ligada diretamente à esperança de se ter uma cidade tranqüila e serena. E com a possibilidade de se solucionar o problema da favela que, na teoria, assola toda a cidade desde a centúria do XIX.

Todavia, o professor Machado nos alerta sobre a esperança de se tranqüilizar por definitivo a cidade: “esta expectativa é um mito intangível que pode pôr a perder a própria experiência das UPPs. Trata-se de uma política pública nova e como tal deve ser acompanhada, criticada e orientada para se estabilizar como uma forma de intervenção pública democrática, eficiente e eficaz” (SILVA, 2010, p.3). Então, por fim, seguindo as orientações dele coloquemos a política das UPPs à prova.

2.2.1.2 – Sobre as UPPs

Já na origem, seu nome – Unidade de Polícia Pacificadora – denuncia a construção de um objeto de propaganda política. Se fizermos um esforço de

memória podemos nos lembrar que no início de seu governo, Cabral enfaticamente declarou guerra ao crime organizado, conforme pode ser visto na própria declaração do governador, em 2007, para o sítio Tribuna da Imprensa:

“Não há outro caminho, é guerra. Para combater a marginalidade, é guerra, é apoio à polícia, nós vamos continuar fazendo isso²³”.

Assim, o governador do Rio de Janeiro, pela primeira vez, transforma em realidade o que até então era uma metáfora. A política pública oficial de segurança passava então a ser a de “guerra ao crime”. No entanto, a repercussão contrária, não foi boa e rapidamente o governo altera o discurso. Então, em linhas gerais, pode-se afirmar, que a experiência da UPP nasce de uma tentativa de se amenizar o discurso histórico de controle das “classes perigosas”.

Complexificando ainda mais esse debate, novamente Machado propõe que invertamos os termos – isto é, as famigeradas “operações” que estão longe de ter acabado – preparam a pacificação; a guerra deve ser intensa, mas de curta duração; já o processo de pacificação pode ser lento, mas é de longo prazo. Ainda a respeito desse processo, o autor faz um adendo:

Evidentemente, só é preciso uma “polícia pacificadora” nas áreas onde não há paz. Embora os critérios para defini-las não sejam divulgados, é mais ou menos consensual que se trata dos territórios da pobreza (SILVA, 2010, p.3).

Então, na prática, uma das dimensões da UPP reforça diretamente o que deveria combater, a lógica da “cidade partida”, já que é possível novamente se separar a cidade em regiões perigosas que precisam de UPP e as demais²⁴.

Por fim, Antonio Machado, alerta para o ponto chave que será, adiante, aprofundado por Ricardo Henriques e Silvia Ramos (HENRIQUES; RAMOS, 2011): não é possível se pensar em um processo de pacificação onde somente as forças de segurança atuem (SILVA, 2010, p.5). Ou seja, a pacificação não

²³In. www.tribunadaimprensa.com.br. Em 15 de maio de 2013

²⁴A despeito de se tratarem de favelas ou não, podemos observar que as áreas elegíveis para a instalação de UPP são predominantemente favelas outrora dominada por facções criminosas. Até agora somente foi instalada UPP em uma área antes dominada pela milícia: a favela do Batan na zona Oeste do Rio de Janeiro.

se dá somente pela ação da polícia, mas pela ação e promoção de políticas estruturantes e estruturais nessas favelas, nas palavras do próprio autor:

[...]o debate político e a cultura cívica não podem deixar de adequar-se ao processo de acumulação capitalista, que é desigual por definição, de forma que sempre será necessário “incluir” os subalternos, não importa se os apresentamos como “dominados” ou “explorados” [...] Desse modo, não é possível pensar em políticas de inclusão social sem, imediatamente, focalizar reivindicações ou, pelo menos, expectativas, que são reivindicações implícitas e/ou inorgânicas: seus conteúdos, suas condições de possibilidade, seus agentes, etc. (SILVA, 2010, p.5).

2.2.2 As “Intervenções Sociais” do Estado

Assim como tipificar ou analisar as UPPs atualmente é ainda muito complicado (existem nuances e ineditismos ali colocados que somente com o passar dos anos poderemos perceber os resultados tanto positivos quanto negativos), as outras intervenções estatais que acontecem nesse espaço e vêm “à reboque” do processo de pacificação também se mostram imensamente difíceis de ser interpretadas. Seja pela forma gasosa e gelatinosa que se apresentam, sem objetivos e metodologia claras, seja pelo esforço dos técnicos da “ponta da corda” que, por convicção política ou pressão comunitária, transformam esses “programas de intervenção social” em instrumentos de ação comunitária junto aos órgãos públicos ou privados que por qualquer motivos pretendem atuar na favela.

Sob o comando do economista e professor da UFF, e então secretário de assistência social e direitos humanos do Estado do Rio de Janeiro, Ricardo Henriques, foi inaugurado, em agosto de 2010, o primeiro programa destinado a coordenar ações sociais, culturais e ambientais em favelas do Rio de Janeiro, que já tinham recebido as Unidades de Polícia Pacificadora, a UPP Social

Inicialmente, o programa foi desenhado no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. De forma experimental e sob

o comando da antropóloga e professora Silvia Ramos²⁵, três equipes de gestão social foram instaladas: as duas primeiras, de forma efetiva, uma na Cidade de Deus²⁶ (Jacarepaguá - Zona Oeste), outra no Morro da Providência (Região Portuária - Centro); e, de forma mais tímida, a terceira fora instalada no complexo de favelas do Borel (Tijuca – Zona Norte).

Concordando com Antonio Machado, Henriques e Ramos, em seu texto de apresentação do que seria a UPP Social, reafirmam que a ideia de que as ações sociais devem ou deveriam ser desenvolvidas paralelamente às ações policiais nesses territórios historicamente marcados por altos indicadores de violência é um consenso que tem tido a capacidade de colocar em concordância segmentos tão distintos como autoridades policiais, setores conservadores das classes médias, líderes comunitários ou ativistas dos direitos humanos (HENRIQUES; RAMOS, 2011, p.2). Partindo desse paradigma, de se consolidar a pacificação, melhorar a e ordenar a oferta de serviços públicos nas regiões atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora, a UPP Social começa a atuar.

Inicialmente foi elaborado um largo relatório sobre a intervenção do estado nesses territórios, pois, segundo os estudos da SEASDH, além da ausência de alguns tipos de serviços existia a sobreposição de outros²⁷. Entretanto, a maior inovação do modelo UPP Social estava na forma de atuação de seus técnicos de campo²⁸. Baseados nos moldes criados pela SEASDH, a UPP Social estabeleceu um modelo de intervenção territorial que tinha por objetivo central integrar e coordenar ações, identificando demandas e

²⁵ Silvia Ramos ocupou, de forma bastante conturbada, o cargo de subsecretaria de integração de projetos sociais em território durante a curta gestão de Ricardo Henriques. Sua presença garantiu, em parte, um caráter mais acadêmico e científico as ações da UPP Social, conduzido bem pouco prático.

²⁶ Trabalhei a frente da atuação em Cidade de Deus, como gestor social do território, de 2010 ao início de 2013, onde grande parte das proposições desse estudo foram desenvolvidas.

²⁷ Em setembro de 2010, o economista Ricardo Paes de Barros coordenou um levantamento realizado a pedido da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, até então conhecido como “Almanaque UPP”, e mapeou 132 projetos em desenvolvimento em favelas cariocas, por iniciativa de Secretarias do Município, do Estado ou do Governo Federal. Esses projetos foram classificados em ações relacionadas à consolidação da pacificação e ações de desenvolvimento social. Dentro de alguns eixos foram identificados dezenas de projetos, por exemplo Desenvolvimento Humano (85), Inclusão Produtiva (27) ou Superação da Violência Juvenil (14). É importante observar que esse levantamento abarca apenas projetos no âmbito governamental e não incluem as ações de centenas de ONGs que hoje atuam em favelas do Rio. Entretanto, atualmente se desconhece o paradeiro desse estudo, ao que parece no momento da troca de gestão de Ricardo Henriques para Rodrigo Neves, esse volume de informação enorme foi extraviado.

²⁸ É justo deixar claro que todos os técnicos, gestores e assistentes, eram jovens acadêmicos com estudo e/ou atuação na área de desenvolvimento comunitário e social.

as conectando a ofertas de serviços e bens públicos, fornecidos pelo setor estatal, setor privado e pela sociedade civil (HENRIQUES; RAMOS, 2011, p.9).

Na prática, a UPP Social tornava-se um canal de diálogo e reivindicação para os moradores diante do poder público e de diversas empresas privadas, onde ao mesmo tempo em que levava aos estamentos superiores as demandas das classes subalternas, atuava no sentido de qualificar essa demanda junto aos moradores.

De certo, o próprio desejo de transformação social desses jovens e idealistas que ocupavam o papel tão paradoxal de gestores sociais e assistentes de campo levaram as favelas a alguns avanços, mesmo que pequenos, bastante significativos. Mas, ao mesmo tempo, essas equipes de campo passaram a ser vistas como um problema para a máquina estatal, já que em princípio o trabalho delas era reconhecer diante da população que a atuação do estado naqueles território havia sido, no mínimo, precária, quando não nula, reafirmando então a incompetência histórica em se entender e pensar a favela.

Em dezembro de 2010, Ricardo Henriques deixa a pasta de assistência social e direitos humanos, para que, o então deputado, Rodrigo Neves assuma. No entanto, Henriques é automaticamente transferido para a estrutura do governo municipal e assume presidência do Instituto Pereira Passos onde em poucos dias funda um programa homônimo ao que comandava no governo do estado chamado “UPP Social Carioca”, agora apoiado em verbas da ONU HABITAT.

Mas, ao mesmo tempo o programa da SEASDH não fora extinto causando uma celeuma política, com vários embates públicos entre equipes do estado e do município inclusive, que, ao fim e ao cabo, culminaram com a criação de dois programas similares em esferas de poder diferentes, uma municipal e outra estadual. A prefeitura se tornava responsável pela *UPP Social* e o estado mudara seu nome para *Programa de Gestão de Territórios Pacificados - Territórios da Paz*. Fazendo com que as questões municipais ficassem a cargo da *UPP Social* e as questões de âmbito estadual ficassem sob a responsabilidade dos *Territórios da Paz*.

Na realidade, nenhuma das duas esferas, municipal e estadual, queria perder o protagonismo sobre as ações nos territórios pacificados, criando

assim uma disputa entre seus programas. Algumas vezes essa querela gerava ganhos para a favela, mas, na maioria dos casos, significava um cisão profunda entre as equipes de campo.

Essas, por sua vez, acabavam por transpor para si a disputa de seus superiores. Mas, ao mesmo tempo, deve-se fazer um adendo no sentido de explicitar que seja, em parte pelo comando do novo superintendente de territórios, o sociólogo Daniel Misse, ou em parte pelo empenho das equipes de campo, o programa ligado a SEASDH manteve uma autonomia enorme diante do governo do estado no que diz respeito ao posicionamento político em defesa da favela, podendo assim potencializar ações locais e estimular o aparecimento de novas lideranças e organizações comunitárias.

Um exemplo bastante claro desse estímulo ao protagonismo comunitário é o caso do surgimento do coletivo de comércio da Cidade de Deus que, após organizado, se transformou no *Polo Comercial Inova Cidade de Deus*, tema basilar desse ensaio e que será aprofundado no próximo capítulo.

3 O Pólo Comercial Inova Cidade de Deus

Essa última parte do trabalho será dedicada a problematizar e analisar de que formas os movimentos sociais tem se reorganizado dentro das favelas pacificadas para enfrentar os novos desafios que chegaram juntamente a esse processo. Onde, conforme visto anteriormente, existe tanto uma enxurrada de novas ações setor público e do privado, que de forma acachapante desmobilizam e destroem ações comunitárias, quanto um esforço do Estado para se controlar e parametrizar que formas as ações e políticas sociais aconteceram no território, na maioria das vezes desconsiderando as opiniões e necessidades de seus usuários finais: os moradores da favela.

Para esse estudo nos apropriaremos do processo de construção do *Polo Comercial Inova Cidade de Deus* que, citando o antropólogo estadunidense Clifford Geertz: “é bom para pensar” essas novas formas de relacionamento e concepção de políticas públicas para as favelas.

Todavia, para se tratar qualquer ação específica em uma favela pacificada é necessário inicialmente contextualizá-la no cenário que serve de pano de fundo para tal. Então, nesse contexto é necessário, no mínimo, ter como base de que forma se deu a pacificação naquele espaço. Dessa forma, o caso da Cidade de Deus é bastante específico e singular. Por tratar-se da segunda favela a receber a experiência da pacificação, a CDD foi uma das que mais teve experimentações no que diz respeito as formas de atuar da polícia pacificadora.

3.1 A “pacificação” em Cidade de Deus

Instalada no início de 2009 a UPP Cidade de Deus “carrega o fardo” de estar localizada em uma favela que figura historicamente dentre as consideradas mais perigosas da cidade. Avaliada pela mídia burguesa e pelas autoridades do Estado como “extremamente violenta” e de muito “complicado acesso e permanência para as forças policíacas”, desde o início do processo de pacificação é vista pelo Comando de Polícia Pacificadora - CPP como de “difícil

entrada e adaptação” à UPP, conforme explicado na fala do *Policial Y*, sobre a entrada da polícia:

“Desde o início a entrada em Cidade de Deus foi complicada, a comunidade é muito grande e tem várias entradas e saídas, encurralar policiais nesses becos é muito fácil, portanto o risco de se perder um policial é muito grande. [...] Outro problema é a relação que os marginais mantêm com o restante da favela. Como se trata de uma comunidade que teve por 40 anos a mesma facção no comando (comando vermelho), a cultura do tráfico aqui se conserva enraizada e muitos moradores mantêm uma relação muito próxima, certas vezes até familiar, com os bandidos. Então, nas situações de fuga esses moradores acabam por dar proteção e esconderijo aos bandidos dificultando muito o trabalho da tropa.²⁹”

No mesmo sentido uma reportagem uma *Jornal Extra*, de 04 de maio de 2010, aponta que, segundo a própria SESEG, a Cidade de Deus foi a comunidade que apresentou maior resistência dos moradores à pacificação. Dentre as favelas com UPP, o local é apontado pelo governo do estado como uma das favelas em que mais havia ligação entre moradores e o tráfico de drogas. Na mesma reportagem o Capitão Sidinei Pazini, na época comandante da UPP, declara: “Aqui, famílias inteiras eram metidas com o tráfico. Há jovens que não sabem fazer outra coisa³⁰.”

A partir do depoimento do *Policial Y*, que por ocasião dessa declaração ocupava um cargo de comando na estrutura da UPP CDD, e da declaração do Capitão Pazini fica bastante claro a forma com que a polícia enxergava a favela e seus moradores e, de certo, essa concepção interferia diretamente na maneira com que a tropa se relacionava com a população da favela.

Todavia, não há como deixar de se posicionar diante dessas duas declarações tão expressivas e, ao mesmo tempo, carregadas de preconceitos. Certamente, as declarações desses dois policiais remontam a um histórico de intolerâncias e violências a que todas as áreas de favela da cidade foram submetida e do qual falou-se amplamente nos dois capítulos anteriores. Além disso, mais do que a justificativa para uma ação policial baseada na força, as

²⁹ Policial Y. **Sobre a pacificação da Cidade de Deus**. Rio de Janeiro, out. 2010. Entrevista concedida a Bruno Machado. Grifo meu.

³⁰ ARMANDO, Guilherme. **UPP na Cidade de Deus: Do 'Muro da vergonha' à polícia comunitária, moradores mudam relação com PM**. Rio de Janeiro, 04 de maio de 2010. *Jornal Extra*.

declarações de Y e Pazini apontam o *modus operandi* da “força de pacificação”, pelo menos na Cidade de Deus, onde todos os moradores eram potenciais suspeitos de associação ao crime. Então, conforme pode-se ver estava aí colocada, novamente, a figura do “pobre perigoso” que tanto habitou o imaginário das classes dominantes.

Por outro lado, é necessário se questionar diretamente a afirmação do *Policial Y*, ao passo que, conforme dito anteriormente pelo professor Jailson Oliveira, 99% dos moradores da favela não tem envolvimento algum com o crime (SOUZA e SILVA, 2011).

Esse dado, então, nos remete a pensar algumas questões: será que diante da ameaça de uma arma o morador teria alguma escolha senão prestar ajuda ao dito criminoso? Será que a relação entre o dito criminoso e o morador era realmente uma relação de companheirismo ou de submissão? Portanto, é possível afirmar que a postura desses dois oficiais aponta que a tal polícia de pacificação não teria nenhuma preocupação em compreender a complexidade das relações sociais ali impostas. Então, em uma analogia diretamente proporcional os moradores da favela também não dialogavam com a UPP.

Em contraposição às declarações dos policiais, vê-se na Cidade de Deus, o que talvez, seja a estrutura social comunitária mais estável e organizada dentre todas as favelas pacificadas. Desde 2003, em resposta a imagem criada pelo filme *Cidade de Deus*, formou-se com a participação de 19 organizações de base comunitária (OBG) locais o *Comitê Comunitário CDD*. Os objetivos do *Comitê Comunitário*, como passou a ser chamado, eram o de articular essas várias instituições visando um trabalho integrado e sustentável, atuando em rede no estudo e proposição de ações e projetos para os temas mais urgentes da localidade. Dessa estrutura nasce o *Plano de Desenvolvimento Local* e a *Agência de Desenvolvimento Local de CDD*, ambas ferramentas políticas usadas pelo moradores, ora para fiscalizar, ora exigir que as ações do estado estivessem em consonância com as necessidades da favela³¹.

³¹ Para saber mais sobre o Plano de Desenvolvimento Local e a Agência de Desenvolvimento CDD Cf. PFEIFFER, Cláudia Ribeiro. O Plano de Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus Elaboração, Resultados, Atualização, Aprendizados e PFEIFFER, Cláudia Ribeiro. A participação social no contexto do Desenvolvimento Local/Comunitário: reflexões iniciais

Portanto, durante todo processo de ocupação, o movimento de base comunitária da Cidade de Deus manteve-se atento as posturas e aos procedimentos da polícia, denunciando-os e, alguns momentos, até os enfrentando por conta de ações truculentas e/ou desrespeitosas. Exemplo real que demonstra claramente esse enfrentamento entre movimento social comunitário e UPP foi visto em um dos Fóruns Comunitários. Nesse espaço, que acontecia mensalmente de forma itinerante pela favela, a polícia era colocada frente aos moradores e ambos “dialogavam” sobre as questões da favela. Logo, por solicitação tanto da polícia quanto dos moradores, a *UPP Social* e os *Territórios da Paz* passaram a integrar a mesa desses fóruns, mas de forma inversamente proporcional a comunidade passou a não ir a essas reuniões.

Em uma dessas reuniões, na Igreja Anglicana de Cidade de Deus, em fala aberta e pública, um morador ligado a uma OBC (por medida de proteção a sua identidade vamos tratá-lo aqui como *Morador 3*) frente aos três comandantes de UPP da Cidade de Deus declara: “o tráfico continua a acontecer e a oprimir os moradores da mesma maneira que fazia antes da chegada da pacificação [...] diante disso vou repetir aqui o que a comunidade anda falando: está todo mundo arregado, a UPP está arregada!³²”. Apesar da imensa coragem do *Morador 3*, nada aconteceu no sentido prático da denúncia. Os comandantes se desculparam e reconheceram a incapacidade de fiscalizar toda tropa, pediram a ajuda da população para tal e prometeram solucionar os casos de “arrego” e mais nada.

Então, por fim, basta dizer: é nesse cenário de embate cotidiano que se localiza o objeto em questão - a organização dos comerciantes. E é deste que falaremos agora

3.2 A criação do coletivo de comerciantes de Cidade de Deus

As linhas adiante contêm, basicamente, o relato etnográfico e o registro histórico do processo de construção do *PoloComercial Inova Cidade de Deus*. Então, os relatos, histórias e narrações aqui contidas são fruto de uma

³² No vocabulário popular o termo “arregada”, derivado da palavra arrego, quer dizer “cedido à corrupção”.

observação atenta feita no período de 2010 à 2013, “no chão da favela”, enquanto participante do *Programa Território da Paz* da Secretaria estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, na função de gestor social do território.

A própria experiência associativa de criação desse coletivo de comerciantes está diretamente ligada ao trabalho desenvolvido por esse programa em alguns de seus eixos principais: a) articulação de agentes comunitários locais entre si e com agentes externos; b) fortalecimento das redes já existentes; c) fomento aos potenciais locais de cada comunidade e d) buscar resolução de problemas com ênfase no protagonismo comunitário³³. Por fim, as os relatos aqui apresentados estão contidas, registradas e documentadas nos relatórios de gestão na superintendência de territórios na SEASDH (MISSE, 2012, p.41).

O processo de formação do *Polo Comercial* inicia-se ainda nos meados de 2011, mais precisamente em junho, e nasce de uma demanda que aflige senão todas, pelo menos, a maior parte das favelas pacificadas e é até hoje considerado, principalmente pelo movimento social, um dos “efeitos colaterais” do processo de pacificação: *a equalização desigual* - entende-se por *equalização desigual*, a afirmação das diferenças como meio de garantir a igualdade, ou seja, não se pode colocar em pé de igualdade objetos que foram historicamente tratados e submetidos a condições desiguais existência e permanência. Uma exemplificação clara desse conceito é a forma com que a Light (empresa de energia elétrica do Rio de Janeiro) tem agido nas favelas pacificadas. Desde que se há notícia a Light afirma que a maior parte das favelas tem acesso à energia elétrica de forma precarizada e irregular, através de instalações clandestinas conhecidas como “gatos”, por sua vez a própria empresa não prestava nenhum tipo de assistência técnica a esses usuários.

Para os comerciantes locais os possíveis efeitos dessa *equalização desigual* eram bastante nítidos, palpáveis e iminentes. Existia um “temor coletivo” de que após a chegada da UPP e tal “garantia de circulação e retomada do território”, que figuravam no slogan da política de pacificação,

³³ Para saber mais sobre o *Programa Territórios da Paz* consultar. Cf. MISSE, Daniel. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos: Protagonismo e Desenvolvimento Social como Política Pública**. INAE. Rio de Janeiro: 2012 p.41

fosse efetivada, as empresas de grande porte iniciassem uma migração para aquele espaço estimulados pelo novo mercado consumidor que se abria. Há de se convir que, no caso da Cidade de Deus, trata-se de aproximadamente 60 mil novos possíveis consumidores e isso por si só seria um excelente estímulo ao investimento de capital.

Para esses comerciantes, a entrada de grandes empresas significava, ao mesmo tempo, uma elevação na qualidade dos serviços e produtos oferecidos - a qual os pequenos comércios locais não conseguiriam acompanhar e disputar em curto prazo; e a redução drástica e imediata no preço do que era oferecido - pois a escala empresarial e o volume de capital de reserva que esses empreendimentos externos teriam poderiam permitir esse tipo de manobra comercial, principalmente tratando-se de um campo de disputa de consumidores.

Agregado a isso, o novo cenário pós-pacificação exigia dos empreendedores locais uma série de alterações em seus negócios que os tornavam mais onerosos para existir. Um exemplo que pode ser dado é a readequação de seus gastos básicos, energia elétrica e água, que durante anos foram pagos como taxas residenciais (quando não eram adquiridos através de ligações clandestinas e conseqüentemente isentas de cobrança) e agora passavam a ser tratados pelas concessionárias como taxas comerciais, portanto bem mais caras.

Assim, pode-se afirmar que criava-se uma equação de valores diretamente proporcionais onde os custos cresciam ao mesmo tempo que crescia a necessidade de investimento em a melhoria de serviços e a busca de preços mais acessíveis a população da favela. Agregado a essa equação ainda existia o elemento externo que pressionava e ditava a velocidade que essas mudanças deveriam acontecer. Ou seja, o resultado seria fatídico para o comércio local que em qualquer hipótese estava fadado ao desaparecimento.

Deve-se esclarecer que a ação de criação de um mecanismo coletivo que ajudasse aos comerciantes locais a se manter diante dos desafios advindos da pacificação não é puramente a proteção de um certo nicho comercial ou de um setor produtivo diante de outros, pois quando se fala de "comerciantes locais" se coloca em pauta não só um empreendedor ou o empresário, mas sim o morador da favela que está ali alocado há décadas e de

forma criativa movimenta a economia local, gerando renda e emprego na maioria das vezes de maneira muito mais solidária do que lucrativa.

Então, retomando a discussão do início desse tópico, é nesse cenário tão paradoxal que acontecem os processos que culminam na criação do *Polo Comercial Inova Cidade de Deus*. Esse receio pela entrada de grandes empresas e por uma *equalização desigual* surge como um problema em abril de 2011, em uma conversa de um restaurante na Rua Moisés, no “coração comercial” da Cidade de Deus. Nessa ocasião um comerciante, identificado aqui como *Comerciante A*, procura a equipe de gestão social do território com a seguinte questão: “- ouvir dizer que tem um monte de lojas grandes querendo se instalar em CDD. Se isso acontecer, um monte de gente vai ter que fechar as portas”.

Nesse momento, algumas coisas saltaram aos olhos da equipe de campo: 1) existe uma preocupação clara com a vinda de empresas externas para aquele espaço; 2) não existia nenhuma ideia de como se proteger do dessa “invasão” das grandes empresas e 3) os comerciantes procuravam por ajuda.

Diante disso, foi marcado um “bate-papo” posterior, ainda no mesmo dia, com o *Comerciante A*. Lá pelo fim da tarde, já na sala de gestão social – no Centro de Referência da Juventude (CRJ) Cidade de Deus – a conversa prossegue, só que dessa vez, mais à vontade, o *Comerciante A* conta algumas histórias sobre a favela:

[...] a maioria dos comerciantes daqui da CDD tem 20, 30 ou até 40 anos de trabalho. Trabalhamos embaixo de tiro, já sofremos acharco dos bandidos e da polícia, tivemos que fechar as portas várias vezes por que o outro mandava... Depois da UPP isso melhorou um pouco, mas ainda tem ordem do “dono” que chega para a gente cumprir[...]³⁴

O *comerciante A* continua:

[...] o tráfico era o melhor freguês, comprava muito e pagava em dia, e em dinheiro! Tinha gente que vivia só de vender para eles! Tudo bem que às vezes a gente tinha que abrir só para atender o “dono” ou a mulher dele, tinha que ajudar nas festas e, às vezes, contribuir no arrego, mas dava para viver (comenta

³⁴ Comerciante A. **Sobre o Comércio em Cidade de Deus**. Rio de Janeiro, abr. 2011. Depoimento registrado por Bruno Machado.

o comerciante com um leve sorriso na face) [...] mas a UPP acabou com isso tudo [...]³⁵

Em uma rápida interrupção, a equipe pergunta ao comerciante: “com tantos estabelecimentos comerciais na Cidade de Deus porque nunca surgiu uma associação comercial de CDD?”. A resposta do *Comerciante A* foi rápida e precisa: “porque o tráfico não deixava”. E o comerciante continua:

“- eu acho que eles (os traficantes) achavam que isso podia atrapalhar os “negócios deles” de alguma maneira, bastava o “dono” saber de algum movimento nesse sentido que ele logo mandava chamar “pra conversar” ou pior mandava quebrar a loja toda [...] teve gente ai que já perdeu tudo assim!”

Prosseguindo a conversa e tentando encontrar uma saída para as questões do comerciante a equipe continua a indagar: “-e agora? Será que acontece?”. Mais uma vez o *Comerciante A* responde com uma certa descrença: “não sei, o pessoal aqui é esquisito, se eles não verem uma vantagem rápida eles não vão querer esse negócio de associação não [...] mas podíamos tentar³⁶”.

Desse ponto em diante a conversa seguiu como uma marcação de compromissos, onde de um lado a equipe de gestão social se comprometia a entrar em contato com possíveis parceiros que soubessem como ajudar no processo de criação de uma associação comercial e do outro o *Comerciante A* se comprometia em mobilizar outros comerciantes para entrar no processo. Com isso a primeira reunião “dos comerciantes de Cidade de Deus” foi marcada para o dia 23 de junho de 2011, na semana seguinte.

Nesse primeira reunião, apesar do esforço do *Comerciante A* em convidar amplamente, compareceram poucos empreendedores, aproximadamente cinco ou seis. Contudo são esses mesmos comerciantes, com a exceção de um ou dois, que permanecem até hoje como base desse movimento.

Apesar de poucos participantes nesse primeiro encontro, algumas coisas ficaram claras: 1º) o desejo de construir um instrumento coletivo que favorecesse o crescimento e protegesse todos os empresários da favela, mas, ao mesmo tempo, potencializasse a favela como um todo, 2º) que essa

³⁵ Idem

³⁶ Idem

construção não seria possível sem a ajuda de agentes externos e 3º) a entrada de grandes empresas externas já estava acontecendo, pois, segundo relatos, alguns deles foram procurados por pessoas “de fora” que queriam alugar suas lojas.

As reuniões dos comerciantes seguiram semanalmente, o número de comerciantes participantes foi crescendo gradualmente³⁷ até que no dia 21 de julho de 2011, pela primeira vez os comerciantes tiveram, por ação de articulação da equipe de gestão social da SEASDH, a presença de entidades externas à favela que se propunham ao mesmo tempo conhecer e fomentar aquela iniciativa. Estavam presentes, além da equipe de gestão social de SEASDH: Fabiano Caldeira, representante do Banco do Brasil; Carla Teixeira Panisset, da equipe de Desenvolvimento do Empreendedorismo em Comunidades Pacificadas do SEBRAE, e representantes da Incubadora Afro Brasileira³⁸. Desse dia em diante, tornaram-se parceiros dos comerciantes de CDD, nesse processo, o SEBRAE e o Banco do Brasil, apoiando com arcabouço técnico e financeiro o processo de implementação do coletivo.

O aparecimento de parceiros se tornou uma constante nesse processo. Assim vieram, inicialmente, as concessionárias de serviços básicos: primeiro a Light, depois a CEDAE foram chamadas para explicar sobre a prestação de serviços para o comércio e ambas desenvolveram, a seu modo, planos especiais para atendê-los - através de consultoria para ajudar a diminuir os gastos com consumo, com a negociação de suas dívidas de forma diferenciada ou mesmo com o apoio e manutenção de seus estabelecimentos.

É importante observar que o comerciante era, antes de tudo, um morador da favela. Então quando essas empresas compareciam diante deles era a chance de falar em coro não só sobre as questões relativas ao comércio, mas também sobre os problemas cotidianos da favela. Muitas vezes, deve-se salientar, as reclamações feitas nesse espaço eram atendidas mais rapidamente do que as feitas pelos canais habituais como 0800 das empresas.

³⁷ A divulgação das reuniões passou a ser dividida entre os comerciantes e a equipe de gestão social do território que utilizou a tática de “porta-a-porta” entregando convites impressos e convidando um a um cada comerciante da favela. Essa tática surtiu efeito visivelmente que em menos de um mês o número de comerciantes passou de mesmos de 10 para mais de 50 presentes.

³⁸ Esse reunião foi coberta pela imprensa oficial e pode ser consultada no link: <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=551133> (em 20 de maio de 2013)

No mesmo sentido, é fundamental observar que o SEBRAE iniciava junto a esse grupo um *Plano Estratégico para Desenvolvimento do Comércio*, onde o objetivo central era criar um projeto de ação que revitalizasse e reestruturasse o comércio local com base nas necessidades elencadas pelo próprios comerciantes. Contudo, ao participar dessas reuniões, como observadores, a equipe de gestão pode analisar que, novamente, as demandas do comércio e as da favela se confundiam e se amalgamavam de maneira que ficava cada vez mais claro para nós, para o SEBRAE e, principalmente, para os comerciantes que: era o “ser parte da favela” que os unia enquanto grupo e portanto o desenvolvimento da favela e de seus comércios estavam imbricados, não podendo ser considerados em separado.

Principalmente para o SEBRAE, essa “confusão” entre o que era uma questão para o comércio e o que era problema da favela como um todo constituía uma dificuldade de ação. Estava claro no discurso dessa instituição que um de seus princípios era “não intervir nas questões da política macro” ou não “atuar em questões que não se relacionassem diretamente com o comércio”. Portanto, aí institui-se o primeiro campo de disputa: qual o sentido de uma organização comunitária que não dialogue com os problemas do território que ela está colocada?

Decerto, esse debate tomou algum tempo das reuniões com: de um lado os consultores do SEBRAE tentando recortar o plano para falar exclusivamente do comércio, e do outro os comerciantes mostrando que não havia separação, pois eles, como moradores, eram profundamente afetados por essas questões e assim essas também afetavam em seus comércios. Por fim, pode-se dizer que a diretriz central desse plano de desenvolvimento do comércio é uma vitória dos comerciantes, pois amiúde coloca que: o plano prevê o desenvolvimento do comércio em conjunto com o desenvolvimento social da Cidade de Deus.

Após a conclusão do *Plano Estratégico para o Comercio de Cidade de Deus*³⁹, sob a alegação de que se trataria apenas de um órgão político, o SEBRAE iniciou uma campanha juntos aos comerciantes do coletivo para

³⁹ O acesso a esse plano ao que parece ainda é restrito ou de exclusividade do SEBRAE, pois não está colocado em meio público.

abandonarem a ideia de uma Associação Comercial. Propôs que construíssem um “polo comercial”.

3.3 Polo Comercial, Associação Comercial e o “Polo Associativo Comercial” de CDD

É justo que façamos a diferenciação ente Polo - foco na qualificação comercial - e Associação Comercial - cunho político de fortalecimento dos interesses comerciais e comunitários. A partir desta diferenciação poderá ser observado que os comerciantes da CDD articulam as propostas para construção de algo original.

Os *Pólos Comerciais* seriam, de acordo com o sítio do Programa Polos do Rio⁴⁰, dedicados à promoção das vocações locais das diversas regiões da cidade do Rio de Janeiro, por meio do estímulo à atividade econômica e consolidação de espaços atraentes de convivência para os cariocas e turistas. Monitorados por uma Governança compartilhada e altamente participativa, esses espaços gozam de uma certificação própria, um selo criado para orientar, identificar, estimular e sustentar a qualidade dos empreendimentos de cada um dos polos de negócios reconhecidos pelo programa. Assim, o programa visa promover a cooperação empresarial, a geração de emprego e renda e a revitalização da cidade. Em linhas gerais, um polo comercial é somente um programa de qualificação dos estabelecimentos comerciais.

Por sua vez, as funções de uma Associação Comercial são o fortalecimento socioeconômico da região que abrange, discutindo os interesses comuns dos seus associados, traçando estratégias de ações em busca de melhores resultados para os mesmos, preservando a identidade e a soberania do empresariado local, estabelecendo inclusive parcerias com demais entidades representativas da sociedade e poder público. Ou seja, o papel das associações comerciais é bastante diferente do papel dos polos e apontam em um sentido muito mais político de atuação. Sem dúvida, diferentemente dos Polos Comerciais, essas entidades se relacionam diretamente com o território que ocupam e suas questões.

⁴⁰ Cf. http://www.programapolosdorio.org.br/portal_pagina.php?pag=2

Na teoria, apesar dos grandes diferenças que separam um polo de uma associação, os comerciantes de CDD aceitaram essa mudança sem maiores resistências. Na prática, o que aconteceu foi um processo de ressignificação do “polo comercial” onde a sua função primária foi colocada em segundo plano em detrimento do que os comerciantes esperavam de uma entidade associativa deles, criando assim uma espécie de “Polo Associativo Comercial”. De fato, o que estava nascendo era uma associação comercial relacionada diretamente com organicidade dos comerciantes que ali estavam.

Outro fato que ilustra bem o caráter militante comunitário que esse polo adquiriu é a configuração e os limites territoriais dele, já que se trata de um decreto municipal e portanto precisa ser delimitado territorialmente. Quando se olha o mapa do polo, que foi feito pelo comerciantes, fica claro que geograficamente o polo abrange bem mais que as ruas de comércio⁴¹ da favela, ou seja, se houver algum benefício para a área do polo que esse seja para todo território.

Finalmente, no dia 23 de maio de 2012, é fundado, na quadra da escola de Samba da Mocidade, unidade de Cidade de Deus, às 18:00h e com a presença de diversas “autoridades” do poder público, o *Polo Comercial Inova Cidade Deus*, o primeiro dentre os polos do Programa Polos do Rio a estar instalado exclusivamente em uma área de favela. Dentre várias falas emocionadas e inflamadas destaco apenas a da comerciante Vanderlúcia, proprietária de uma pequena joalheria: “- esperamos que esse polo além de crescimento para o comércio, traga melhorias para toda nossa comunidade...”

⁴¹ Geograficamente o polo vai quase de um extremo ao outro e nele estão contidas áreas desde o Caratê até o Pantanal, ou seja, mais de 80% da extensão da favela.

4 Considerações Finais – Permanências, Avanços e Retrocessos

Articulando e discutindo os três pontos centrais que norteiam esse estudo – território/favela, pacificação e articulação comunitária –, é possível afirmar que o elemento central que promove o problema, é o mesmo que possibilita a criação de uma solução: a pacificação.

Pensemos que a questão central que promoveu o debate sobre a entrada ou não de novos empreendimentos, sobre se esses destruiriam ou não o comércio local, sobre a possibilidade de organização dos comerciantes locais e, ainda, a entrada de parceiros no processo, tem origem na instalação da UPP.

Partindo das afirmações recorrentes do secretário de segurança José Mariano Beltrame: “é necessário que a polícia entre para que as outras ações aconteçam”, é correto afirmar duas coisas: 1) a diminuição, mesmo que virtual, do poder do crime organizado sobre o território possibilitou que a criação de uma associação pelo comerciantes se colocasse como uma saída possível; 2) só existe uma equipe de gestão social do território, que articulou esse processo, porque existe ao mesmo tempo um “território pacificado” pela ação da polícia.

Contudo, há de problematizar se essa presença policial era mesmo necessária a essa formação, pois na mesma favela existem, para além da Associação de Moradores o que é um caso à parte, o Comitê Comunitário CDD e Agência CDD de Desenvolvimento Local - ambos criados para discutir as questões da favela e ambos criados anteriormente ao processo de pacificação.

Conforme visto por todo esse ensaio, é preciso ter muito cuidado ao se estimar os avanços e retrocessos pertinentes à criação e estabelecimento do *Polo Comercial Inova Cidade de Deus*. Deve-se compreender primeiramente que, assim como a própria política de pacificação, a construção ombro-a-ombro com a favela, de um instrumento comunitário que, *a priori*, só melhoraria a prestação dos serviços comerciais da favela, mas, todavia, tornou-se uma ferramenta política de representação é muito novo, quiçá inédito, portanto é muito difícil de se avaliar.

Contudo, já é possível aferir que até o momento aconteceram mais avanços do que retrocessos. Em princípio, um dado já deve ser estabelecido: enquanto objeto de estudo para a criação e o fomento de políticas públicas para a favela, no caso da “formação do polo comercial de Cidade de Deus”, **o processo é infinitamente mais importante que o produto.**

Dito isso podemos prosseguir em nossas considerações. O primeiro ponto que pode ser visto como um avanço proveniente diretamente do processo de organização dos comerciantes de CDD tange a questões das redes sociais da favela.

Certamente, o todo esse processo de mobilização, discussão e concepção que culminou na inauguração do polo comercial estimulou a solidariedade entre esses comerciantes de maneira que, provavelmente, eles não tinham experimentado anteriormente. Ficou claro durante esse um ano de encontros que existia algo que os unia muito além do fato de que todos eram donos de estabelecimentos comerciais. Criou-se uma identidade comum que passou a fortalecer as ações coletivas.

Outro ganho que pode ser apontado, esse sim um avanço palpável para os comerciantes, é que tendo em vista a natureza e a origem do Polo Comercial, uma demanda muito mais do SEBRAE e da Prefeitura do que dos comerciantes, o próprio fato dele não ter sido esvaziado e sim ressignificado já é um avanço em si. Mostrou uma capacidade de se apropriar e transformar uma política pronta e praticamente inútil para a favela em um aparelho representativo e eficiente para as reivindicações da comunidade.

Portanto, de maneira geral, o processo de construção desse coletivo pode ser visto de maneira positiva e como uma mudança de paradigmas no que diz respeito a relação com os moradores da favela. De maneira inédita, a criação desse coletivo foi passo-a-passo construída e negociada a partir das necessidades do território, mediadas com as possibilidades e interesses dos parceiros e acompanhadas pela ação do Estado.

Por outro lado, pontos que eram princípios para os comerciantes no início do processo, como a não obrigatoriedade da formalização, hoje tem sido deixados de lado e, ao contrário, tem se estimulado aos que entram no pólo que se formalizem.

Um ponto que pode ser analisado não como um retrocesso, mas talvez uma estagnação, é a importância e a liderança que o SEBRAE continua mantendo em relação ao polo. Algumas decisões tomadas pelos comerciantes são claramente orientadas e coordenadas pelo consultor do SEBRAE. Contudo, quando se trata de decisões mais importantes, ainda existe um grupo de comerciantes, por uma acaso o mesmo que iniciou o processo ainda em 2011, que faz questão de colocar em debate e problematizar. Atualmente a grande discussão do polo é em relação à adoção coletiva da moeda social⁴²(?) e seus benefícios tanto para o comércio quanto para a comunidade.

Todavia, o que mais surpreende em todo esse processo é o ineditismo na proposta de construção coletiva, “ao rés do chão⁴³” envolvendo ao mesmo tempo favela e Estado. Colocando-os, juntos, em pé de igualdade nas decisões tomadas durante todo o processo. Porém, não podemos esquecer que também trata-se de um caso isolado, disputado e defendido ferrenhamente pelos técnicos que o acompanharam, pois via-de-regra não é essa a postura do poder público.

Por fim, pode-se concluir, que a criação desse “Polo Associativo Comercial” um amálgama entre os desejos e as necessidades da favela, os interesses dos parceiros privados e as possibilidades do Estado é um bom exemplo de como é possível se fazer política pública setorizada, de forma participativa e horizontal, sem grandes prejuízos nos interesses de nenhuma das partes.

⁴²Atualmente, com o apoio da Prefeitura do Rio de Janeiro e do BNDES, existe instalado na favela um Banco Comunitário e está em circulação uma moeda Social própria – a CDD. Segundo a própria diretoria do Banco, formada por uma associação entre moradores, comerciantes locais e o Estado, o Banco Comunitário da Cidade de Deus, assim como a CDD, foram pensados, planejados e constituídos para promover o desenvolvimento humano e econômico do território, estimulando o consumo e a produção local.

⁴³ A expressão “ao rés do chão” foi concebido por Jaques Revel em seu livro a herança imaterial e quer dizer respeito ao que é feito de baixo pra cima, pela experiência de quem vive o processo de forma, supostamente, subalterna e sem importância.

5 Referências

ARMANDO, Guilherme. **UPP na Cidade de Deus: Do 'Muro da vergonha' à polícia comunitária, moradores mudam relação com PM.** Rio de Janeiro, 04 de maio de 2010. Jornal Extra.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletariados ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro** In. ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.). **Um século de Favela.** Rio de Janeiro. FGV: 2003. p.25-60

CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo à Favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro.** Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro: 2005.

HAESBAERT, Rogério. **Território, In-segurança e Risco em Tempos de Contenção Territorial.**In. PÓVOA NETO, H., FERREIRA, A., VAINER, C., Santos, M. (org) A Experiência do migrante: entre deslocamentos e reconstruções. Rio de Janeiro: Grammond. 2010., p.537-557

_____. **Dos Múltiplos Territórios a Multiterritorialidade.** Revista GEOgraphia/UFF, Niterói Vol. 9, No 17, p.19-45. 2007

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Silvia. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação.** Rio de Janeiro, 2011.
In. <http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Em 15 de maio de 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Editora Abril. São Paulo: 1984. v.1, t.2.

MISSE, Daniel. **Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos: Protagonismo e Desenvolvimento Social como Política Pública.** INAE. Rio de Janeiro: 2012

PFEIFFER, Cláudia Ribeiro. **O Plano de Desenvolvimento Comunitário em Cidade de Deus: Elaboração, Resultados, Atualização, Aprendizados.**

PFEIFFER, Cláudia Ribeiro. **A participação social no contexto do Desenvolvimento Local/Comunitário: reflexões iniciais.**

RODRIGUES, José Augusto de Souza. **Metáforas da desordem.** Revista Proposta, Rio de Janeiro, ano 23, n. 66, 1995.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** – 4ª ed. 4ª reimpressão. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, Luís Antônio Machado da; LEITE, Marcia Pereira; FRIDMAN, Luis Carlos. **Matar, Morrer, “Civilizar”:** O “Problema da Segurança Pública”. In <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/>. Em 15 de maio de 2013.

SILVA, Luis Antonio Machado da. **Afinal, qual é a das UPPS?.** Rio de Janeiro, 2010. In. <http://www.observatoriodasmetropoles.net/>. Em 15 de maio de 2013

_____. **Violência Urbana: representação de uma ordem social.** Texto apresentado na Anpocs, 1976. *In* <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/>. Em 10 de maio de 2013.

_____. **Violência Urbana:** representação de uma ordem social. Texto apresentado na Anpocs, 1976.
In <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/>. Em 10 de maio de 2013.

SODRÉ, Muniz. **O Terreiro e a Cidade:** a forma social negro-brasileira. Editora Vozes, Petrópolis: 1988.

SOUZA e SILVA, Jailson de. **Favelas:** as formas de ver definem as formas de intervir. *Econômica* (Niterói), v. 13, p. 47-57, 2011

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O Território: sobre espaço e poder:** Autonomia e Desenvolvimento. *In*. CASTRO, I. E. de; P. C. de C.; CORRÊA, R. L. (org). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 77-116

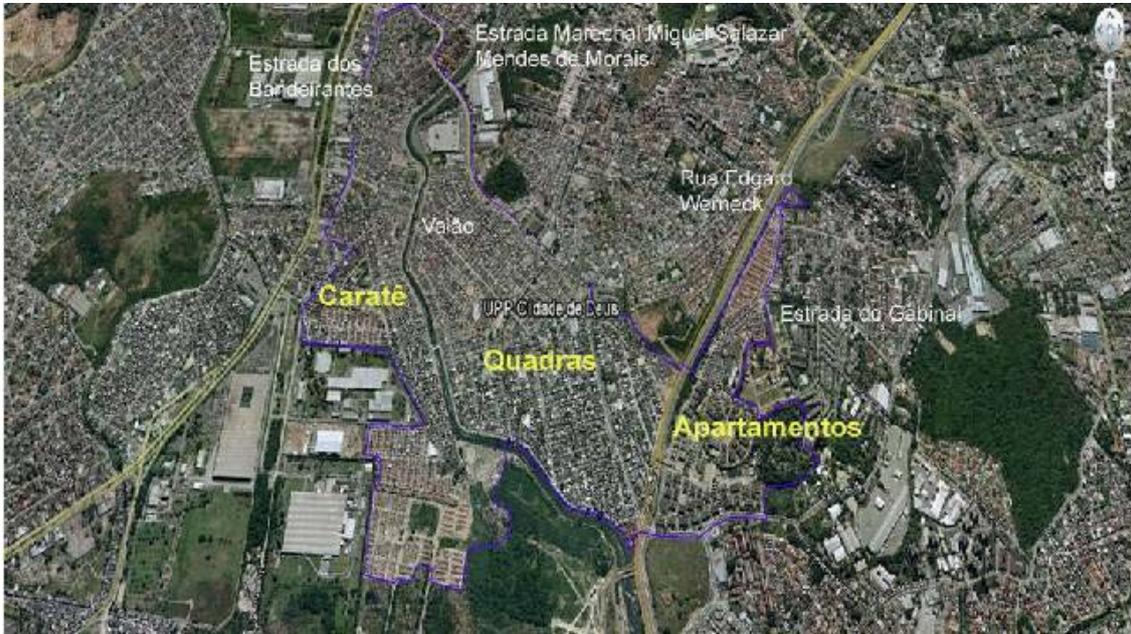
TEODORA. Antônio Carlos Sequeira. **Território Urbano, poder, conflito e desenvolvimento:** Uma visão Sociológica. Lisboa, 2010.
In <http://www.academiamilitar.pt/>. Consultado em 27 de julho de 2013.

VALLDARES, Licia Prado. **A Invenção da Favela:** Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro. FGV:2005.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.). **Um século d Favela.** Rio de Janeiro. FGV: 2003.

6 Anexos

1- Mapa UPP Cidade de Deus



2- Mapa Cidade de Deus - ALFAZENDO



