

Favelas, estado e mercado: gestão de territórios e populações no Rio de Janeiro¹

Márcia Pereira Leite

Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ/Brasil

GT 68

Práticas estatais, modalidades de gestão e feixes de poder

Resumo:

Neste *paper*, discuto os regimes territoriais diferenciados que, desde os agenciamentos governamentais para a criação do Rio Olímpico, na esteira do projeto de transformação do Rio de Janeiro em uma “cidade mercadoria”, passaram a organizar a vida, os negócios e a sociabilidade em favelas cariocas, ainda que sob intensas tensões, disputas, enfrentamentos, negociações e ajustamentos, e envolvendo diversos atores, legais e ilegais. Esta categoria – regimes territoriais - me foi inspirada pela análise da “política de pacificação de favelas”, via UPPs. Minha hipótese consiste em que, no período, o Estado e seus parceiros implementaram diferentes regimes territoriais nessas localidades como dispositivos securitários para tentar garantir o projeto de constituição do Rio de Janeiro no campo das “cidades mercadorias”.

Palavras-chaves:

Regimes Territoriais. Estado, Mercado, Favelas Cariocas, UPPs

Favelas, estado e mercado: gestão de territórios e populações no Rio de Janeiro

Pesquisando favelas há muitos anos, e discutindo sua relação com a cidade, tive meus interesses de pesquisa capturados, em 2008, pelas ações, pouco depois formalizadas em uma proposta de política pública do governo do estado do Rio de Janeiro de “pacificar as favelas”, nelas implantando Unidades de Polícia Pacificadora/UPPS, que teriam 2 “braços”: o primeiro, securitário, de policiamento permanente das favelas (UPP militar);

¹ Trabalho apresentado na 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 30 de outubro e 06 de novembro de 2020, como um dos resultados da pesquisa “Estado, militarização e mercado no governo dos pobres no Rio de Janeiro: para além das UPPs”, CNPq/Uerj/Faperj.

o segundo, social, de recuperação da dívida para com a cidadania de seus moradores, com propostas de efetivação de sua integração social através de diversos projetos, e da integração dos territórios através de políticas públicas urbanas (UPP Social).

Em minhas pesquisas, analisei as UPPs, desde 2008 até seu ocaso, como uma política governamental² em que se combinaram estado e mercado, com o concurso de Ongs e igrejas, para produzir uma cidade segura no contexto dos megaeventos e dos projetos de introdução do Rio no contexto das cidades mercadoria (Harvey, 2005). Desde logo, esclareço o sentido da noção de política governamental, que utilizo, ao invés da noção de política pública correntemente mobilizada pelo estado. Bebo na fonte de Souza Lima & Macedo e Castro (2015), que nos advertem que, para compreender o Estado para além de sua idealização e justificação tal como expressa por Weber, precisamos compreender que as políticas do governamental (Foucault, 2008) se distanciam em muito do que usualmente se entende como políticas públicas.³ Esta perspectiva é central neste texto e se articula à compreensão das UPPs como uma política governamental, especificamente ao abrir mão de analisá-las como um dispositivo produzido estritamente pelo estado (ou seja, como uma política estatal) e cujo sentido pudesse ser desvendado no campo das políticas de segurança pública. Trato-a como um experimento, e não exatamente como política pública, menos ainda como política estatal, de produção de diferentes regimes de ordem nesses territórios e para a cidade. Argumento que sua implementação em parte das favelas cariocas deixou clara a intencionalidade de produção de regimes territoriais diferenciados nessas localidades com a concordância e agência do estado e de seus parceiros, legais e ilegais. O que talvez se projete para o futuro, uma vez que as UPPs - cujo fim foi alardeado pela grande mídia, em 2018, quando reivindicou a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro (atendida pelo governo

² “Vivemos na era da ‘governamentalidade’, aquela que foi descoberta no século XVIII. Governamentalização do Estado é um fenômeno particularmente tortuoso, pois, embora efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo tenham se tornado o único espaço real da luta e dos embates políticos, essa governamentalização do Estado foi, apesar de tudo, o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. E é possível que, se o Estado existe tal como ele existe agora, seja precisamente graças a essa governamentalidade que é ao mesmo tempo exterior e interior ao Estado, já que são as táticas de governo que, a cada instante, permitem definir o que deve ser o âmbito do Estado e o que não deve, o que é público, o que é privado, o que é estatal, o que é não-estatal. Portanto, se quiserem, o Estado em sua sobrevivência em seus limites só pode ser compreendido a partir das táticas gerais de governamentalidade” (Foucault, 2008: 145 *apud* Souza Lima & Macedo e Castro, 2015: 47).

³ Os autores criticam “as pressuposições apriorísticas de que as políticas governamentais sejam *públicas*” e propõem “eliminar doravante a ideia dos múltiplos e contraditórios implícitos pressupostos na noção de fins públicos, coletivos, em que mecanismos aportadores de ‘equidade social’ ... funcionem gerando apenas positivities”. (Souza Lima & Macedo e Castro, 2015: 30).

Temer) - ainda têm existência e atividade em algumas favelas, além de oficialmente estarem em “reconstrução”.

No final de abril de 2018, o Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro anunciou, através da Rede Globo, que 19 UPPs seriam fechadas ou unificadas com outras unidades.⁴ O anúncio gerou especulação e notícias controversas porque, ao que parece, ainda estão em avaliação os lugares em que “a polícia perdeu o controle” e nada mais restaria a fazer senão extinguir as UPPs. De qualquer forma, o Ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann endossou a declaração, reforçando a necessidade de aprofundar a análise da eficiência da UPP em cada localidade para a definição final de quais Unidades serão extintas. Mas ponderou que a polícia militar continuará presente nas favelas por meio de “bases destacadas”. Também afirmou com certa ênfase: “o fechamento das UPPs não significará a saída da polícia das favelas e não significa que as unidades não possam voltar.” Na contramão do senso comum (inclusive do *savant*) que leu este anúncio como o “fim das UPPs”, este *paper* leva a sério as falas de Jungmann e do interventor federal, e as indeterminações que ainda permanecem no cenário carioca. Neste sentido, tem como elemento de inspiração também, esta busca por compreender como os operadores da intervenção federal no Rio e os da segurança pública estadual estariam avaliando esse dispositivo securitário de gestão de territórios, populações e conflitos urbanos e considerando as possibilidades/impossibilidades de sua reformatação.

A proposta do governo estadual (gestão Sérgio Cabral) de mudar a relação do estado e dos órgãos de segurança pública, sob seu comando, com as favelas cariocas parecia talvez alvissareira. Desde meados dos anos 80, vivíamos, na cidade do Rio de Janeiro, o que, à época, foi considerado uma explosão da “violência urbana” com a mudança de perfil das redes de tráfico de drogas ilícitas (incorporando a cocaína como seu principal produto), sucessivas disputas dos pontos de venda mais rentáveis por diferentes facções, controle territorial armado das favelas e embates sangrentos entre essas facções e as forças policiais (Machado da Silva, 2008). A imagem do Rio de Janeiro como uma cidade “em guerra” alimentava a crescente percepção de que os moradores de favelas deveriam ser contidos, segregados, para que se controlasse a “violência urbana”. As políticas públicas, especialmente a de segurança, operavam então a partir do que designei como a “metáfora da guerra” (Leite, 2001; 2000): um dispositivo discursivo

⁴ Cf. <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/04/5535231-dezenove-das-38-upps-serao-extintas.html>, acesso em 25/04/2018.

formulado nos anos 80 (mas perdurando nas décadas seguintes), que mobilizava e justificava políticas de segurança pública que tratavam os moradores de favela como potenciais inimigos da cidade, além de influenciarem todo o conjunto das políticas urbanas destinadas a essas localidades. Tipificados como “classes perigosas”, esses moradores eram vistos como pessoas sem direitos a preservar ou vozes a ouvir. A cidade era então representada como uma “cidade partida” entre favelas e bairros, criminosos e “pessoas de bem”, favelados e “cidadãos”. A “metáfora da guerra” obteve sucesso em vincular o crime violento às favelas, fornecendo assim uma justificativa para o recurso recorrente ao dispositivo do auto de resistência por suas forças policiais. Na prática, isso significava uma permissão tácita que se matasse moradores de favelas pela simples suspeição de participação ou conivência dos mesmos com as redes de tráfico de drogas ilícitas (Farias, 2015); Leite (2015; 2013; 2001); Misse et al. (2013), entre outros.

O que discuti no campo da política de segurança pública, Gonçalves (2010) muito propriamente destacou no campo das políticas de habitação: a ausência ou a precariedade de políticas públicas para os pobres urbanos no Rio de Janeiro (a manutenção de suas habitações e de seus territórios de moradia em situação de ilegalidade exatamente por estas ausência e precariedade) foi revertida em uma crítica, poderosa e que perdura até nossos dias, em que o sentido daquela ilegalidade encompassa a vida, as atividades e a pessoa dos moradores de favelas.

As UPP eram uma novidade e, mesmo desconfiando dos agenciamentos do estado, me, como vários outros pesquisadores, me dediquei a analisá-los e a compreendê-los. Bem antes da consolidação da percepção social da “crise das UPPs”, o Estado já havia renunciado a governar esses territórios, deles expulsando o crime, seus dispositivos e agenciamentos. Vale lembrar que, desde os anos 1990/2000 (Leite, 2000; 2001), esta foi a justificativa central para a formulação e implementação de políticas públicas dirigidas a esses territórios e também para a construção das favelas cariocas como “territórios do crime”, sob o argumento da duplicidade de poder que lá haveria se instaurado (enunciado nas formulações de “poder paralelo” e cumplicidade e conivência dos moradores com o tráfico de drogas).⁵

⁵ Já fazem 10 anos em que esses temas ocuparam o espaço público do Rio de Janeiro e, como sempre acontece nesses casos, a grande mídia buscou legitimação para essa construção em diversas reportagens que afiançavam a relação proposta e em análises de cientistas sociais que a subscreviam. À época, Machado da Silva e eu, críticos dessa perspectiva, submetemos um projeto de pesquisa à FAPERJ para analisar a relação dos moradores de favelas com os operadores do crime que viviam, em contiguidade e – nossa hipótese – sob despotismo, nos seus territórios de moradia. Aprovado o projeto, a equipe (Jussara Freire, Lia Rocha, Juliana Farias, Luís Carlos Fridman, Wania Mesquita, Pedro Paulo Oliveira e nós 2), ouvimos

Desenvolvi este argumento em artigo recente em que apresento os resultados de minha pesquisa anterior, demonstrando que, bem antes da “crise”, o Estado já havia aceitado/negociado/estabelecido uma forma de governo compartilhada com o crime em alguns territórios de “margem da cidade”. Reproduzo-o abaixo porque constituiu, em meu percurso de pesquisa, um ponto de inflexão (e compreensão) do que argumento aqui?

I would like to highlight three combined processes. On one hand, the official pronouncements of the SSP, which is responsible for the administration of public safety and of the UPP experiment, affirm that the main objective of the pacification policy had always strictly been the “elimination of the rifle”. This overtook the previous focus on the “return of state sovereignty over these territories”, and in a certain sense rewrote the history (Leite 2015). On the other hand, by focusing its policy on “eliminating the rifle” the state fundamentally came to seek, through the UPPs, to reduce the violence that overflowed from the favelas to the city and compromised its image. Finally, this shift in meaning of the policy for the “pacification” of the favelas represented a new orientation (even if an informal one) from the SSP to the police assigned to the UPPs. The SSP implicitly accepted the return of the usual practices of the military police in the territories in their contacts with violent crime to seek compliance to the new objective of the UPPs: crime could continue, as long as it was “pacified”: without territorial disputes and without confrontations with the police. And, as all the studies show (Machado da Silva and Leite 2014, 2015, among others), the illegal activity (illicit drug dealing), was once again conducted openly in the favelas with a UPP. In the same way, the military police returned to its usual practices that combined conviviality and collusion with violent crime, thus participating in the illegal market generated by its operators through the negotiation of what Misse (2011) designates as “political merchandise”: charging bribes (*arrego*) from traffickers to not conduct their official activity in these places/situations (patrols of points of sale, arrests, confiscation of guns and merchandise, etc.) or, even, to protect them, through various strategies, from rival gangs in disputes over sales territories. These state practices in the Rio de Janeiro favelas, the “political merchandise” negotiated by the operators of the state (the PMs), participate in an illegal market that is protected and leveraged by the recourse available to the police, by delegation of the state, to act in its name and under the cover of its objectives and essential functions. Its exchange value depends on the correlation of forces between the rival groups of traffickers and the specific context of formulation/implementation of public safety policies that can expand or reduce the market value of the forms of protection. From this perspective, it is important to highlight a final point. As demonstrated by the implicit permission of the SSP for the return of the common state practices of their operators in the “pacified” territories, far from representing a disfunctionality of the state, these practices are one of the common modes of state management of these territories as margins (Leite, 2017: 154-155).

150 moradores de 45 favelas no que denominamos de “coletivos de confiança” (usamos a técnica de grupo focal, mas com moradores com os quais já tínhamos relações de proximidade e confiança, algumas muito antigas e duradouras) e fizemos trabalho de campo em 3 favelas. O resultado da pesquisa foi publicado em *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro* (FGV/FAPERJ, 2008), organizado por Machado, nosso decano, e com certeza uma leitura imprescindível no campo desde então.

Sustento, pois, como resultado de minhas pesquisas, que nesses agenciamentos estatais para a produção do Rio viável no campo das “cidades mercadorias” que o estado e seus parceiros operaram por implementar diferentes regimes territoriais nessas localidades: direcionaram as UPPs para “conviver” com facções do tráfico de drogas ilícitas, mais “amigosas” em relação ao Estado e afastando o fantasma da “guerra” que atrapalharia o projeto de Rio Olímpico. Deixaram vários territórios da cidade à mercê das milícias – hoje 57% dos territórios da cidade tem outros poderes governando que não os formais (pesquisa UFF, coordenada por Daniel Hirata).

Seria isso uma incapacidade do estado, uma falta, uma ausência? Minha hipótese é outra. Venho trabalhando com a categoria de regimes territoriais através de dois movimentos analíticos. O primeiro é a crítica das noções totalizantes de favela e periferia, que muitas vezes capturam nossas análises (Valladares, 2005). O segundo é a crítica da percepção totalizante quanto à gestão estatal desses espaços (Das e Poole, 2004), como se, uma vez presente e atuante o Estado nesses territórios que teriam sido recuperados ao crime, os mesmos recebessem tratamento igualitário entre si e no caminho republicano de se aproximar da gestão dos espaços formalizados da cidade. Busco compreender, como formas específicas de gestão das favelas cariocas, os processos e as modalidades através das quais o poder se inscreve efetivamente nos territórios (Foucault, 2010), analisando os arranjos específicos de dispositivos de governamentalidade que recombina diferentes elementos e formas materiais desses poderes e lhes conferem um novo sentido (Collier, 2009).

A partir desses resultados, meus caminhos de pesquisa me levam hoje a buscar analisar os regimes territoriais diferenciados, produzidos pelo estado e por diferentes atores, legais e ilegais, nas favelas e periferias, que ali organizam a vida, os negócios e a sociabilidade, ainda que sob intensas tensões, disputas, enfrentamentos, negociações e ajustamentos.

Bibliografia:

CARVALHO, Monique Batista. 2014. *Os dilemas da "pacificação": práticas de controle e disciplinarização na "gestão da paz" em uma favela do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.

COLLIER, Stephen. 2009. “Topologies of Power: Foucault’s Analysis of Political Government beyond ‘Governmentality’”. *Theory, Culture & Society*. 26(6): 78-108.

- COMPANS, Rose. 1999. "O paradigma das global cities na estratégia de desenvolvimento local", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1: 91-114.
- CUNHA, Neiva Vieira e MELLO, Marco Antonio da Silva. 2011. "Novos conflitos na cidade: o processo de urbanização na favela". *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 4 (3): 371-401.
- DAS, Veena e POOLE, Deborah. 2004 (org.), *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford: James Currey.
- DAVIS, Frank Andrew. 2017. "Deodoro: formas de governo para uma 'região olímpica'". Tese de doutorado em Ciências Sociais. Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.
- ESPÍNDOLA, Gislaine Gomes. 2009. "Da cidade que se tem à cidade que se quer: "Illegal. E daí?" e CPI da Desordem Urbana". Monografia de Conclusão da Especialização em Sociologia Urbana, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro.
- FARIAS, Juliana. 2014. "Governo de mortes. Uma etnografia da gestão de populações de favelas no Rio de Janeiro". Tese de doutorado em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.
- FERGUSON, James e GUPTA, Akhil. 2002. "Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality", *American Ethnologist*, (29)4: 981-1002.
- FOUCAULT, Michel. 2004a. *Securité, Territoire, Population*. Paris: Gallimard/Seuil.
- FOUCAULT, Michel. 2004b. *Vigiar e punir. Nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- FOUCAULT, Michel. 2008. *Nascimento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, Michel. 2010. *Ditos e escritos IV*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- GOMES, Ramon Chaves. 2016. *Gestão da sobrevivência e empreendedorismo como projeto. O 'problema favela' no regime de acumulação financeira*. Monografia de conclusão do Bacharelado em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.
- GRAHAM, Steve. 2009. "The Urban 'Battlespace'". *Theory, Culture & Society*, 26 (7–8): 278–288.
- LEITE, Márcia Pereira. 2012. "Da 'metáfora da guerra' ao projeto de 'pacificação': favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, (6) 2: 374-389.
- LEITE, Márcia Pereira. 2013. "Território e ocupação: afinal de que regime se trata?", *Le Monde Diplomatique Brasil*, (6)67: 13.
- LEITE, Márcia Pereira. 2015. "De territórios de pobreza a territórios de negócios: dispositivos de gestão das favelas em contexto de 'pacificação'". In: P. Birman *et alli*.

(org.), *Dispositivos Urbanos e Trama dos Viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 377-401.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. 2016. “Meio século de Sociologia das classes populares urbanas”. In: L. A. Machado da Silva, *Fazendo a cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, pp. 15-32.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. 2008. (org.), *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MACHADO DA SILVA, L. A. e LEITE, M. P. 2014. 2015. (org.), “Dossiê Unidades de Polícia Pacificadora”, *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, (7)4, (8),1.

MAGALHÃES, Alexandre. 2013. “O ‘legado’ dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro”, *Horizontes Antropológicos*, (19)40: 89-118.

MATIOLLI, Thiago e MAGALHÃES, Taís. s/d. “Segurança e controle social no Rio de Janeiro e em São Paulo: as Unidades de Polícia Pacificadora e a Operação Saturação”, disponível em http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT4/GT4_MatiolliTMagalhaesT.pdf, acesso em dezembro de 2016.

MENEZES, Palloma. 2015. “Entre o ‘fogo cruzado’ e o ‘campo minado’: uma etnografia do processo de pacificação de favelas cariocas”. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.

MEZA, Ricardo Vargas. 2015. “Narcotráfico, conflito armado e segurança: uma perspectiva a partir do caso colombiano”. In: A. Peralva e V. Telles. (org.). *Ilegalismos na globalização: migrações, trabalho, mercados*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

MIAGUSKO, Edson. 2012. “Antes da Copa, depois do Pan: O Rio de Janeiro na era dos megaeventos esportivos”, *Civitas*, (12)2: 395-408.

MIAGUSKO, Edson. 2016. “Esperando a UPP: Circulação, violência e mercado político na Baixada Fluminense”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (31)91, e319101, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092016000200501&lng=pt&nrm=iso, acesso em setembro de 2016.

MISSE, Michel. 2011. *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

OLIVEIRA, João Pacheco de. 2014. “Pacificação e tutela militar na gestão de territórios e populações”, *Mana*, (20)1: 125-161.

OST, Sabrina e FLEURY, Sonia. 2013. “O Mercado Sobe o Morro. A Cidadania Desce? Efeitos Socioeconômicos da Pacificação no Santa Marta”, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, (56)3: 635-671.

PALERMO, Luís Cláudio. 2011. "O discurso da imprensa sobre a instalação das unidades de polícia pacificadora: representações sobre as favelas cariocas". Monografia de Conclusão da Especialização em Sociologia Urbana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e SANTOS JR, Orlando. 2013. "Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira", *O social em questão*, 29: 23-42.

ROCHA, Lia de Mattos. 2014. "Da 'cidade integrada' ao 'empreendedorismo': participação e gestão nas margens em tempos de 'pacificação'". Trabalho apresentado no GT Sobre Periferias: novos conflitos no espaço público. 38ª ANPOCS, Caxambu, MG.

ROLNIK, Raquel. 2015. *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial.

ROY, Ananya. 2012. "Ethnographic Circulations – space-time relations in the worlds of

SABORIO, Sebastian. 2015. *The new military urbanism: police repression and conflict in Rio de Janeiro*. Trabalho apresentado em seminário do Cidades: Núcleo de Pesquisa Urbana, Universidade do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.

TELLES, Vera da Silva e CABANES, Robert. 2006. (orgs), *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus personagens*. São Paulo: Humanitas.

VALLADARES, Lícia. 2005. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: FGV.