



Vicente Antonio Rodrigues Sauer

**Governamentalidade, Liberalismo e
Políticas Urbanas: o ordenamento da
urbe em diferentes articulações do
liberalismo**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação em Relações Internacionais da
PUC-Rio.

Orientador: Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Rio de Janeiro
Julho de 2013



Vicente Antonio Rodrigues Sauer

**Governamentalidade, Liberalismo e
Políticas Urbanas: o ordenamento da urbe
em diferentes articulações do liberalismo**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação em Relações Internacionais da
PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora
abaixo assinada.

Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Orientador e Presidente

Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

Prof. Philippe Bonditti

Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

Prof. Ignacio Cano

Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

Prof. Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 1 de julho de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Vicente Antonio Rodrigues Sauer

Graduou-se em História na UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) em 2010, com os títulos de bacharelado e licenciatura. Estuda temas relacionados a segurança, desigualdade, criminalidade e práticas de governo.

Ficha Catalográfica

Sauer, Vicente Antonio Rodrigues

Governamentalidade, liberalismo e políticas urbanas: o ordenamento da urbe em diferentes articulações do liberalismo / Vicente Antonio Rodrigues Sauer ; orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves. – 2013.

156 f. : il. (color.) ; 29,7 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2013.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Governamentalidade. 3. Liberalismo. 4. Neoliberalismo. 5. Políticas urbanas. 6. Programas de pacificação. 7. UN-HABITAT. 8. Normaçoão. 9. Normalizaçoão. I. Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

Ao meu orientador Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves por todos os ensinamentos e pelo apoio durante toda a realização desse trabalho.

À PUC-Rio e ao CNPq pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos meus amigos/irmãos sempre presentes, Juliana Medeiros, Carlos Fernando, Lucas Breves, Pedro Liuzzi, Maíla Balocco.

Ao meu irmão de sangue, também sempre presente, João Sauer.

Aos meus pais Alyda e Manuel pelo difícil trabalho de educação, atenção, carinho e amor.

A todos os professores do IRI pelos ensinamentos fundamentais para a realização dessa tarefa.

Aos meus colegas do IRI que compartilharam comigo sucessos e dificuldades.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora

A todos os amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

Resumo

Sauer, Vicente Antonio Rodrigues; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. **Governamentalidade, Liberalismo e Políticas Urbanas: o ordenamento da urbe em diferentes articulações do liberalismo.** Rio de Janeiro, 2013, 156p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Partindo da perspectiva dos estudos sobre governamentalidade iniciados por Michel Foucault, o presente trabalho analisa políticas urbanas nacionais e internacionais. São estudados o Programa de Pacificação de favelas do Governo do Estado do Rio de Janeiro e as políticas urbanas emuladas pela UN-HABITAT com o objetivo de identificar de que maneira se pensa o espaço urbano e os sujeitos políticos na contemporaneidade. Diferentes racionalidades liberais de governo são discutidas com o intuito de identificar rearticulações na forma através do qual se ordena o espaço urbano. O argumento é que o problema do governo, que no liberalismo clássico era conformado a partir de uma perspectiva moral ou normativa vai, em alguma medida, se rearticular em torno de uma perspectiva racional/econômica ou normalizada, típica do neoliberalismo. Em outras palavras, a forma através da qual se pensam sujeitos governantes e governados, em certa medida, se torna menos centrada em uma discussão a respeito de sujeitos morais e mais em torno de sujeitos racionais/econômicos.

Palavras-Chave

Governamentalidade; liberalismo; neoliberalismo; políticas urbanas; Programa de Pacificação; UN-HABITAT; normação; normalização.

Abstract

Sauer, Vicente Antonio Rodrigues; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. (Advisor). **Governmentality, Liberalism and Urban Policies: organizing the urban space in different articulations of liberalism.** Rio de Janeiro, 2013, 156p., MSc. Dissertation - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Supported by the governmentality studies perspective initiated by Michel Foucault, this dissertation analyses national and international urban policies. The favelas Pacification Program of Rio de Janeiro's government and UN-HABITAT urban policies are the main objects of study. The objective is to identify how the urban space and political subjects are constituted as targets of intervention in contemporaneity. Liberal rationalities of government are discussed with the intent of identifying rearticulations in the way through which the urban space is organized. The argument is that the problem of government in classical liberalism was shaped by a moral or normative perspective. This perspective is rearticulated into a more normalized rational/economic rationality. In other words, the way through which political subjects are thought and acted upon is becoming less centered in moral subjects and more centered in a discussion about rational/economic individuals.

Keywords

Governmentality; liberalism; neoliberalism; urban policies; Pacification Program; UN-HABITAT; normation; normalization.

Sumário

1. Introdução	9
1.1 Genealogia	12
1.2 Análise de Dispositivos	15
 2. Governamentalidade, Normaçoão e Normalizaçoão	 20
2.1. Governamentalidade Liberal	29
2.2. Razão de Estado, Estado de Polícia	31
2.3. Razão Liberal: sociedade civil e o nascimento da biopolítica	33
2.4. A Liberdade Liberal ou o governo através da liberdade	36
2.5. O Liberalismo Clássico e a matriz civilizatória	40
2.6. O liberalismo social	44
2.7. Rearticulação neoliberal: expansão do <i>homo oeconomicus</i>	48
2.8 – Liberalismo Clássico e Neoliberalismo: normaçoão, normalizaçoão, políticas urbanas e cidadania	59
2.8.1 - Normaçoão	61
2.8.2 - Normalizaçoão	64
2.8.3 - Cidadania normativa cidadania e normalizada	66
 3. A normalizaçoão urbana neoliberal	 70
3.1. O declínio do 'social' e o desenvolvimento do comunitarismo	71
3.2. As favelas no Rio de Janeiro e o rearranjo espacial urbano	75
3.3. A racionalidade normalizadora nas políticas urbanas e no policiamento comunitário	87
3.4. A Teoria das Janelas Quebradas como tecnologia normalizadora	90
 4. Políticas urbanas no contexto neoliberal	 99
4.1. As políticas urbanas da UN-HABITAT e o contexto normalizador	99

4.1.1 <i>Capacity-building</i>	100
4.1.2 Postes de luz, o <i>homo oeconomicus</i> e a razão de mercado	102
4.2. Unidades de Polícia Pacificadora: o contexto normalizador	105
4.3. Descrição das UPPs	109
4.4. As UPPs, o Rio de Janeiro e o mundo	112
4.4.1. O novo lugar da cidade do Rio de Janeiro e o desenvolvimento do programa de pacificação	113
4.5. As características normalizadoras das UPPs	120
4.6. A questão das remoções, normação e normalização: uma análise comparativa	139
5, Conclusão	146
6. Referências Bibliográficas	149

1

INTRODUÇÃO

A proposta do presente trabalho é analisar práticas de governo e políticas urbanas no plano internacional e nacional, demonstrando como elas podem ser compreendidas a partir do conceito de racionalidade governamental liberal. Partindo de uma discussão prévia sobre governamentalidade e sobre as diferentes articulações históricas da racionalidade liberal de governo, procuraremos compreender como operam tecnologias de governo liberais e a maneira através da qual elas ordenam o espaço urbano, constituem sujeitos e populações.

Mike Davis em seu livro “Planeta Favela” (2006) afirma que, em algum momento do ano de 2007, em algum lugar do mundo, nasceria o bebê que iria representar um fato inédito – e muito provavelmente irreversível – na história da humanidade. O número de pessoas habitando cidades ultrapassaria o das que moram no campo. Esse marco já aconteceu e políticas urbanas e práticas de governo nas cidades ganham crescente centralidade.

Henri Lefebvre (1970) discorre sobre o que chama de *revolução urbana*, que é o processo onde as cidades, gradativamente, vão tomando o lugar da fábrica como o centro de produção capitalista, configurando-se como núcleos estratégicos desse sistema. Stephen Graham e Simon Marvin, seguindo esse argumento, apontam para as razões pelas quais as cidades, o ambiente urbano, são os principais espaços onde se colocam as questões e conflitos políticos fundamentais na contemporaneidade. Eles afirmam que

Cities and urban regions become, in a sense, staging posts in the perpetual flux of infrastructurally mediated flow, movement and exchange. They emerge as processes in the distant sourcing, movement and disposal of water reserves and the remote dumping of sewage and waste. They are the hotbeds of demand and exchange within international flows of power and energy resources. They are the dominant sites of global circulation and production within a burgeoning universe of electronic signals and digital signs. They remain the primary centres of transnational exchange and the distribution of products and commodities. And they are overwhelmingly important in articulating the corporeal movements of people and their bodies (workers, migrants, refugees, tourists) via complex and

multiple systems of physical transportation. (GRAHAM e MARVIN, 2007, p.8)

Em uma entrevista realizada em 2004, Saskia Sassen afirma que

The coexistence of huge clusters of power and poverty give the city a unique political character. Cities clearly show the contradictions of globalization — concentrations of international capital and increasingly marginalized populations exist side by side. [...] Cities are the places building that new political geography.¹

Nesse sentido, uma análise de políticas urbanas a partir de uma perspectiva da governamentalidade é importante na medida em que se pergunta sobre a maneira através da qual os sujeitos e espaços políticos são pensados, são constituídos como objetos de intervenção e, a partir daí, como se desenvolvem mecanismos de governo para lidar com esses objetos.

A urbe, além de ser o lócus fundamental das disputas políticas contemporâneas também pode ser considerada como a realidade a partir da qual se desenvolveram, historicamente, práticas de governamentalidade. Pois é a diferenciação social gerada pelo contexto urbano que define e constitui as necessidades de governo. É a multiplicação de papéis sociais, atores e interdependências gerada pela aglutinação urbana que torna fundamental e complexa a questão do ordenamento do espaço e das pessoas. É nas cidades que a questão de “como governar” deve necessariamente ser colocada. E se as cidades são mais antigas do que as práticas de governo liberais, elas são, entretanto, requisitos essenciais para o desenvolvimento dessas práticas.

O próprio Foucault, quando tenta traçar a distinção entre diferentes tecnologias de governo para definir o que ele chamou de “mecanismos de segurança” característicos da biopolítica, afirma

Anyway, it really is the problem of the town that is, I think, at the heart of these different examples of mechanisms of security. And if it is true that the outline of the very complex technology of securities appeared around the middle of the eighteenth century, I think that it is to the extent that the town posed new and specific economic and political problems of government technique. (...) Up to a point, to a

¹ http://bad.eserver.org/issues/2004/66/Lara_english.html

certain extent and within some clearly defined limits, it was the town that had the possibility, which had been given the right, to govern itself. (FOUCAULT, 2009, p.91)

Foucault argumenta que, no século XVIII, houve uma mudança radical na maneira através da qual os mecanismos de poder se exercem.

I think the integration of the town within central mechanisms of power, or better, the inversion that made the town the primary problem, even before the problem of the territory, is a phenomenon, a reversal, typical of what took place between the seventeenth and the beginning of the eighteenth century. (...) Basically, the fact of the town and legitimate sovereignty had to be reconciled. How can sovereignty be exercised over the town? It was not that easy and a whole series of transformations were required (...) (FOUCAULT, 2009, p.92)

O governo de populações surge paralelamente a essa centralidade das cidades para os mecanismos de governo descritos por Foucault.

Now it seems to me that through the obviously very partial phenomena that I have tried to pick out we see the emergence of a completely different problem that is no longer that of fixing and demarcating the territory, but of allowing circulations to take place, of controlling them, sifting the good and the bad, ensuring that things are always in movement, constantly moving around, continually going from one point to another, but in such a way that the inherent dangers of this circulation are cancelled out. No longer the safety (sûreté) of the prince and his territory, but the security (sécurité) of the population and, consequently, of those who govern it. (FOUCAULT, 2009, p.93)

As cidades são lugares de circulação. E é aqui que se articula visivelmente o binômio liberdade/segurança foucaultiano, onde a liberdade de circulação deve ser garantida não através da ausência de poder, mas justamente através de uma série de regulações controles e aparatos de segurança que produzem o efeito de uma peneira, ao permitirem a liberdade da “boa circulação” ao mesmo tempo em que impedem a “má circulação”. Portanto, as políticas urbanas, tidas como práticas de condução da conduta no ambiente urbano e fundadas em determinadas

concepções de política, liberdade e indivíduo, são fundamentais para a compreensão do problema do ordenamento social das cidades no mundo contemporâneo.

A pergunta que motiva o presente trabalho, portanto, é: de que forma as questões fundamentais de governo e ordenamento do espaço urbano são pensadas no Brasil e no mundo e de que forma essas práticas vem se transformando, se rearticulando nos últimos anos? É evidente que trata-se de um problema muito amplo para ser resolvido nesse espaço. Portanto, selecionamos como objetos o Programa de Pacificação do governo do Estado do Rio de Janeiro e as práticas de governo da UN-HABITAT para produzir uma análise das formas contemporâneas de governo comparativamente com práticas típicas de outra articulação das formas de governo liberais.

O argumento é que a maneira através da qual se governa as cidades, a forma através da qual se pensam e se produzem práticas de governo vem passando por rearticulações significativas no que pode ser chamado de racionalidade liberal de governo. O problema do governo, que no liberalismo clássico era conformado a partir de uma perspectiva moral ou normativa vai, em alguma medida, se rearticular em torno de uma perspectiva racional/econômica ou normalizada. Em outras palavras, a forma através da qual se pensam sujeitos governantes e governados, em certa medida, se torna menos centrada em uma discussão a respeito de sujeitos morais e mais em torno de sujeitos racionais/econômicos.

Convém agora traçar a estratégia analítica a ser desenvolvida no presente trabalho. Farei uso de dois recursos metodológicos possíveis dentro da perspectiva mais ampla da análise foucaultiana: genealogia e análise de dispositivos.

1.1

Genealogia

A estratégia genealógica, essencialmente histórica, funciona, fundamentalmente, a partir do binômio continuidade/descontinuidade. Não se trata, porém, de buscar na história uma origem, um momento original explicador do fato presente. A pergunta do genealogista é: Sob que condições e circunstâncias determinados valores foram criados, desenvolvidos e modificados? A genealogia da moral feita por Nietzsche, por exemplo, é um questionamento sobre o valor dos

valores. Qual o valor político da moral? A que fins políticos específicos a moral serve? (ANDERSEN, 2003, p.17)

Nietzsche é a base sobre a qual Foucault vai construir a perspectiva genealógica. Na sua crítica da história, Nietzsche descreve três formas de se fazer história. A primeira é o que ele chama de “método monumental”. É a história que se preocupa em cultivar continuidades, estabilidade e conexões históricas. É uma história pacificadora, que harmoniza a heterogeneidade e que é tudo, menos crítica. (ANDERSEN, 2003, p.18) *“it deceives and seduces through analogies and leads to rashness”* (NIETZSCHE, 1988, *apud* ANDERSEN, 2003, p.18). Histórias nacionais, assim como as narrativas liberais sobre globalização e governança, ou sobre “o fim da história” são exemplos desse método. Trata-se de acalmar o passado, de harmonizá-lo de modo a criar um presente necessário, inexorável, baseado em origens imutáveis.

O segundo método é o do antiquário. É aquele que cultiva o passado pelo próprio passado. *“It becomes a blinded collection mania and a restless amassing of things of the past. Such a historiography mummifies life; it is incapable of breeding life and always underestimates the future”*. (NIETZSCHE, 1988, *apud* ANDERSEN, 2003, p.18)

Por fim, temos o que é chamado por Nietzsche de “método crítico”. Esse, ao contrário dos outros, estaria a serviço da vida na medida em que, ao lidar com as discontinuidades, ao questionar a razão e sua evolução linear, ao encontrar, na origem das coisas, não o consenso, mas a discórdia, o dissenso e o conflito, nos possibilitaria abrir fendas nas fechaduras que o passado nos impõe através de suas pressuposições e moralidades. A análise histórica genealógica tem como objetivo tornar vulnerável qualquer espécie de poder instituído, mostrando não a sua origem e legitimidade racional, mas sim os conflitos, acidentes, erros, batalhas e usurpações necessárias para o estabelecimento de qualquer tipo de ordem. Como Foucault afirma em *Em defesa da Sociedade*,

trata-se de redescobrir o sangue que secou nos códigos, e, por conseguinte, não, sob a fugacidade da história, o absoluto do direito: não reportar a relatividade da história ao absoluto da lei ou da verdade, mas sob a estabilidade do direito, redescobrir o infinito da história, sob a fórmula da lei, os gritos de guerra, sob o equilíbrio da justiça, a dissimetria das forças. (FOUCAULT, 2005, p.66)

Portanto, o método genealógico deve procurar destruir ou reconstruir, ao mesmo tempo, a “realidade” as “identidades” e a “verdade”. (ANDERSEN, 2003, p.19) Ao dessacralizar os mitos fundadores, os grandes eventos explicadores e a seriedade da história, com suas causalidades, o método genealógico tornaria possível novas formas de viver o presente, de se relacionar consigo e com os outros. Daí a afirmação nietzscheana de que esta seria a única história “a serviço da vida”, assertiva com a qual Foucault concorda.

Assumindo uma posição de perspectiva,

genealogy is a history of the present designed to outline the historical conflicts and strategies of control by which knowledge and discourses are constituted and operate, and to use these descriptions as counter-memory (ANDERSEN, 2003, p.19)

Tornar todo poder vulnerável através da exposição de seus mecanismos históricos.

Para o presente trabalho, a preocupação metodológica consistirá, portanto, em analisar sob que condições determinadas políticas urbanas são articuladas e rearticuladas historicamente. Sob que condições essas práticas se modificam? Qual o valor político dessas mudanças? Tal qual a estratégia empregada por Foucault em *Vigiar e Punir* para descrever o desenvolvimento das práticas punitivas, a rearticulação de práticas de normação em práticas de normalização também não será compreendida como uma humanização, ou evolução da razão, mas como uma rearticulação de determinados dispositivos de poder e controle que responde a condições históricas e políticas específicas.

O método genealógico, no entanto, será usado apenas na medida em que é um pré-requisito para se fazer uma análise de dispositivos, como afirma Andersen (2003). Portanto, não será produzida uma genealogia de fato das políticas urbanas nacionais sobre favelas e nem das políticas da UN-HABITAT. Apenas farei uso do método genealógico para compor e diferenciar os dois momentos históricos estabelecidos.

Here, the continuity and discontinuity is a tool for observation, employed in order to distinguish discontinuity in that which presents itself as continuity and to

examine possible continuities in that which presents itself as new, different, unique
(ANDERSEN, 2003, p.20)

1.2

Análise de dispositivos

Como já foi dito, a análise de dispositivos é uma estratégia analítica complementar. Por tratar da interconexão entre diferentes discursos, instituições, práticas, tecnologias de si ou táticas em um período particular (ANDERSEN, 2003, p.27), esses elementos precisam antes ser amarrados dentro de uma lógica que, no presente trabalho, será a genealógica. Portanto, primeiro é necessário estabelecer as lógicas de continuidade/descontinuidade entre esses elementos, para depois perceber suas conexões. Foucault define o conceito de dispositivo:

a thoroughly heterogeneous ensemble consisting of discourses, institutions, architectural forms, regulatory decisions, laws, administrative measures, scientific statements, philosophical, moral and philanthropic propositions (FOUCAULT, 1980, *apud* ANDERSEN, 2003, p.27)

E a análise de dispositivos busca estabelecer a natureza das conexões que existem entre esses elementos heterogêneos, discursivos e não discursivos.

Philippe Bonditti também descreve o que seria um dispositivo

The dispositif is a network that, first and foremost, has to be brought to light to reconstitute the strategically oriented whole coherence that allow for the construction of a particular issue (...) into a (problematic) given (...) and legitimate the development of procedures that the very orientation of the dispositif turns into appropriate ones. (...) It is a process by which constructed problems and existing solutions reinforce each other, rigidifying the strategic orientation of the dispositif and eventually elaborating the latter into a site where motion is enabled so that change can occur (2011, p.3)

Dois elementos fundamentalmente ligados e essenciais para a análise de dispositivo: aparatos e o imperativo estratégico. Os aparatos são esse “ensemble” heterogêneo que operacionaliza um determinado imperativo estratégico que, por

sua vez, é um esquema geral que fundamenta os aparatos. No presente trabalho, o que procurarei investigar são os imperativos estratégicos de normação e normalização, bem como seus aparatos operacionalizadores. Tentarei compreender como elementos são ligados em uma rede “*neither immediately visible nor really hidden*” (BONDITTI, 2011, p.4), de modo a formar dispositivos de normação e de normalização, ou seja, compreender como os imperativos estratégicos normativos e normalizadores se “aparatizam”.

É importante, no entanto, não perceber essas estratégicas teleologicamente: elas não servem a nenhum propósito para além delas mesmas. Elas estabelecem um tipo de intenção e direção sem nenhum conteúdo ou programa concretos, sem uma vontade particular nem subjetividade. (ANDERSEN, 2003, p.29) Os dispositivos são produtivos e é essa produção que deve ser compreendida, mas não existe uma intencionalidade, uma subjetividade por trás deles.

Para isso, alguns aspectos devem ser levados em conta. A 'aparatização' não se faz a partir do vácuo. Determinados imperativos estratégicos se desenvolvem sobre todo um conjunto de aparatos que já existem e isso deve ser levado em consideração. Para nossos propósitos, convém perceber em que medida determinados aparatos normativos se sustentam e impõem um tipo de funcionamento específico para todo o dispositivo normalizador atuante na contemporaneidade.

Também é importante atentar para as diferentes lógicas presentes no processo de desenvolvimento de aparatos. Perceber como um imperativo estratégico pode ser defletido, modificado pelos seus elementos funcionais, como diferentes lógicas podem competir entre si dentro do mesmo aparato. (ANDERSEN, 2003, p.30) E, por último, perceber que “*no apparatisation takes place without counter-power also moving into the apparatuses in the shape of forms and elements that cannot be absorbed by strategic logics.*” (ANDERSEN, 2003, p.29).

Portanto, ao analisar práticas de governo específicas baseado nessas estratégias analíticas, procurarei compreender primeiro sob que condições históricas, políticas, determinados discursos, instituições, estratégias se desenvolvem (genealogia), para então analisar como esses elementos se unem entre si e se aparatizam, operacionalizando um imperativo estratégico de modo a constituir um dispositivo específico, com implicações políticas definidas.

Bonditti, em seu estudo sobre terrorismo internacional e tendo em vista a dificuldade em definir o que seriam grupos terroristas, visto que somente os anarquistas russos do grupo Narodnaya Volya aceitavam esse rótulo, percebeu que seu objeto, de fato, não eram os “terroristas”, mas “o que se falava sobre os terroristas”.

The answer to the question of where to bring the analysis when one want to study 'terrorism' was in fact everywhere around me. It was to be found in the overwhelming mass of discourses and narratives on the part of governmental agencies and media, academic analyses, expert reports, military doctrine and strategy documents, laws and administrative regulations... An abundance of perceptions, injunctions of all kind about what 'terrorism' is (and how to 'behave in front of it'), which differed in space and time and needed to be looked as expressions of specific interests, requirements and limits (BONDITTI, 2011, p.1)

No presente trabalho, os objetos são instituições de governo mais facilmente delimitadas. Porém, a atuação desses órgãos de governo, sejam o governo do Estado do Rio de Janeiro ou a UN-HABITAT, é fundamentalmente definida por esses dispositivos discursivos².

Portanto, quando analisar os objetos das políticas urbanas, por exemplo, não tentarei produzir uma definição específica do que eles “são” em termos habitacionais, ocupacionais, em termos de pobreza ou de qualquer uma das definições usuais. Ao tratar esses objetos não lidarei com uma suposta materialidade, uma realidade dada com a qual devo me confrontar, mas sim com um processo constituído discursivamente, através de relações sempre cambiantes de poder. Portanto, estarei mais interessado na 'objetificação' dos objetos, ou seja, na forma através da qual estes espaços são constituídos como objetos de intervenção política, mais do que em uma suposta definição precisa em termos da materialidade do que seria a sua realidade.

O objetivo geral dessa estratégia analítica é o de “*bring out the dispositifs to follow them and better understand what they produce as well as how they make it possible for power to operate*”. (BONDITTI, 2011, p.4) Em termos estritamente práticos ela consistirá em “*gathering a particularly extensive roll of reports,*

2 Na visão foucaultiana não existe a divisão entre discurso e prática de modo que ambos são incluídos no termo “discursivo” tendo em vista que são elementos mutuamente constituídos.

doctrines, laws and official statements that emerge from the focal points of power” (BONDITTI, 2011, p.3) de modo a formar um princípio de “arquivo” nos termos foucaultianos. Tendo em mãos esse material, será possível traçar as regularidades e irregularidades, as continuidades e descontinuidades presentes nos enunciados sobre indivíduos, populações e espaços que são objetos de políticas urbanas, permitindo-me compreender como diferentes saberes e poderes se relacionam, permeiam e constituem esses objetos.

O primeiro objeto de pesquisa, portanto, refere-se a políticas urbanas voltadas para as favelas a partir de 2008, quando é criado o programa de pacificação de favelas durante o governo de Sérgio Cabral. E o segundo objeto são as práticas da UN-HABITAT (*United Nations Human Settlements Programme*), uma agência da ONU responsável por políticas de desenvolvimento urbano pelo mundo³.

Essas práticas de política urbana que, conforme será discutido, pertencem a uma racionalidade de governo típica do neoliberalismo, serão analisadas comparativamente com outras práticas de governo referentes ao liberalismo clássico e social, de modo a tornar mais claras as rearticulações de racionalidade em curso. Serão analisadas, portanto, as rupturas e continuidades das tecnologias de governo desenvolvidas no contexto do liberalismo, tornando clara a maneira através da qual elas se relacionam com o ordenamento do espaço e a produção de subjetividades.

Iver B. Neumann afirma que

We detect a governmentalization of global politics in the twentieth century. On this reading, the domestic governmentalization of the state described by Foucault oscillates with a global-level governmentalization of international politics – global governance. (NEUMANN, 2010, p.2)

O argumento que fundamenta a análise de políticas locais e internacionais é, portanto, o de que existe uma racionalidade governamental que envolve ambos os planos e que se articula com as especificidades locais, através de um processo de *assemblage*, configurando assim o ordenamento dos espaços urbanos na

3 Há inclusive um contrato de 3 milhões de dólares firmado entre a UN-HABITAT e o projeto da UPP social do Rio de Janeiro.

contemporaneidade.

Portanto, tomando como base a literatura sobre governamentalidade, procuraremos mostrar os pressupostos comuns que envolvem o desenvolvimento tanto de políticas nacionais de pacificação de favelas quanto de políticas internacionais emuladas pela UN-HABITAT. Com a discussão teórica a seguir, ficará mais claro de que maneira essas racionalidades atuam no sentido de ordenar o espaço urbano, constituindo sujeitos e conformando práticas de governo de si e dos outros, nos planos nacional e internacional.

A delimitação dos objetos do presente trabalho – especificamente a proposta de analisar conjuntamente as práticas de governo contemporâneas nos planos nacional e internacional –, portanto, segue o argumento exposto por Neumann:

If the international realm is thickening due to the institutionalization of liberal norms about human rights norms, market economy, democracy, and the rule of law, then there seems to be a good case for subjecting the preconditions for the emergence of these norms to a governmental reading (NEUMANN, 2010, p.61)

A intenção dessa escolha é, considerando essas práticas como tecnologias de governo, mostrar como, partindo de diferentes articulações da racionalidade governamental liberal, esses mecanismos não apenas lidam com uma realidade dada, mas nesse processo, constituem sua própria realidade em função da racionalidade através da qual essas políticas operam. Analisar racionalidades de governo significa investigar as formas através das quais determinadas tecnologias governamentais constituem a realidade na qual elas supõem operar.

Portanto, o debate a seguir sobre governamentalidade proporcionará ferramentas teóricas a partir das quais será possível compreender de que maneira se articulam historicamente racionalidades de governo liberais. E a escolha dos âmbitos nacional e internacional vai no sentido de mostrar como essas racionalidades envolvem todo um conjunto de mecanismos e tecnologias de poder que servem como pano de fundo para a própria maneira através da qual se pensa o ato de governar.

2

GOVERNAMENTALIDADE, NORMAÇÃO E NORMALIZAÇÃO

Os estudos sobre governamentalidade desenvolvem-se a partir das palestras de Michel Foucault no Collège de France em 1978 e 1979⁴, e são levados adiante primeiro por pesquisadores que colaboraram com Foucault e depois por diversos comentadores, sobretudo no mundo anglo-saxão: Nikolas Rose, Barry Hindess, Mitchell Dean, Graham Burchell, Andrew Barry, Thomas Osborne, Colin Gordon, Thomas Lemke e diversos outros não menos importantes.

Michel Foucault define sua análise como o estudo da arte de governar, ou como uma investigação da “reflexão sobre a melhor maneira possível de governar. [...] Em suma é, digamos, o estudo da racionalização da prática governamental no exercício da soberania política” (FOUCAULT, 2008, p.4). Trata-se, portanto, do estudo das racionalidades de governo ou das técnicas e estratégias a partir das quais a sociedade se torna algo governável. Iver B. Neumann afirma que *“Foucault developed the concept of governmentality in order to grasp exactly what characterizes the exercise of power in modern societies”* (2010, p.18)

Foucault afirma tratar-se de

uma certa forma de discurso político [que tem como] objeto o governo do Príncipe, o governo da alma do Príncipe pelo conselheiro, pelo filósofo, pelo pedagogo, que é encarregado de formar sua alma. Discurso verdadeiro, discurso de verdade endereçado ao Príncipe e à alma do Príncipe. (FOUCAULT, 2010, p.8)

Portanto, não se trata do estudo dos sucessivos governos, mas um estudo sobre a reflexão a respeito do governo, não tanto sobre os governantes e suas liberdades ou arbitrariedades, mas sobre a maneira através da qual lhes é, em certa medida, imposto governar.

Neumann situa o conceito da governamentalidade no âmbito geral da obra de Foucault

4 Nesse conjunto de palestras denominado *O nascimento da biopolítica* é que Foucault cunha de fato o conceito de governamentalidade, porém suas investigações também se baseiam em grande medida em toda sua obra anterior.

Foucault's work on power placed him in apparent opposition to half a millennium of political theoretical tradition, where the key point has been to seek to understand power as something universal and eternally present – as a constant for human nature. Foucault's core argument, in contrast, is that speculative statements about the nature of man, as well as universally valid assumptions about political life as we know them from the entire range of political theorists from Hobbes and Kant onward, block empirical research on how power is in fact exerted. If humans are shaped by their social environment, and if this social environment takes on radically different forms, such assumptions are not only a hindrance to understanding but can be directly misleading. (2010, p.19)

Trata-se, portanto, de uma análise voltada para a pesquisa empírica, para as práticas de governo, em vez de partir de suposições teóricas supostamente universais sobre poder. Foucault parte das práticas de governo, de condução da conduta, para construir sua reflexão e não de razões especulativas a respeito da natureza humana ou do estado de natureza que precederia e fundaria um suposto contrato social (NEUMANN, 2010, p.20-22). Foucault define bem sua postura teórica:

em vez de partir dos universais para deles deduzir fenômenos concretos, ou antes, em vez de partir dos universais como grade de inteligibilidade obrigatória para um certo número de práticas concretas, gostaria de partir dessas práticas concretas e, de certo modo, passar os universais pela grade dessas práticas. (FOUCAULT, 2008, p.5)

Neumann segue afirmando que a análise do poder tradicional o define como uma relação onde um “sujeito A” leva um “sujeito B” a fazer algo contra sua própria vontade. Em vez de se preocupar apenas com o aspecto coercitivo, com a força exercida de A sobre B, Foucault dá um passo atrás, preocupando-se com a própria constituição desse desejo, dessa vontade que é negada por A em B e que nos permite conceber a própria relação de poder e que é anterior a ela. A e B não são sujeitos isolados, mas posições em relação. Portanto, “como o desejo é constituído e direcionado”, é uma pergunta mais fundamental para Foucault do que “como a força é exercida”. *“A Foucauldian perspective thus begins with the historical preconditions for action”* (NEUMANN, 2010, p.20)

Tendo sido feita essa introdução, discutiremos mais detalhadamente as implicações práticas da perspectiva da governamentalidade para a investigação que segue. Thomas Lemke, no artigo *Foucault, Governmentality and State Theory*, discute a abordagem governamental foucaultiana e sustenta que são três as principais contribuições dessa análise para a compreensão das práticas de governo, da política, e das relações entre o poder e o saber.

O primeiro aspecto diz respeito à própria ontologia do Estado. Foucault mostra como a noção de governo, que hoje é considerada em seu sentido mais estritamente institucional, até o século XVIII compreendia uma concepção mais ampla, vista como práticas de condução da conduta, que abrangem o governo de si, a administração do lar e de famílias, a instrução de crianças ou o direcionamento da alma (LEMKE, 2007, p.3). Graham Burchell descreve como a noção de governo é concebida por Foucault:

Defining it in general as “the conduct of conduct”, Foucault presents government as a more or less methodical and rationally reflected ‘way of doing things’, or ‘art’, for acting on the actions of individuals, taken either singly or collectively, so as to shape, guide, correct and modify the ways in which they conduct themselves. (BURCHELL, 1996, p.19)

Ao se apropriar dessa noção estendida de governo, o que o autor busca fazer não é uma história das estruturas burocrático-administrativas do Estado, mas traçar o processo de governamentalização do Estado, ou a forma através da qual o Estado foi construído como uma entidade que, em alguma medida, monopoliza determinadas práticas de governo.

Essa perspectiva produz uma historicização do Estado, visto como uma dentre diversas outras formas históricas de conceber o governo. Em vez de tratá-lo como um dado sobre o qual deve ser feita uma história de suas instituições, Foucault analisa “as múltiplas e diversas relações entre a institucionalização do aparato estatal e formas históricas de subjetivação” (LEMKE, 2007, p.3). Para fazer essa investigação Foucault apropria-se da perspectiva genealógica criada por Nietzsche, para fazer o que ele chama de uma “genealogia do Estado”.

Parte-se, portanto, das práticas para questionar os universais. Em vez de partir de uma concepção universal do Estado, de uma “teoria do Estado”, para

então analisar e julgar as formas históricas nas quais este se desenvolveu, Foucault parte das práticas concretas, das formas históricas para compreender as concepções supostamente universais, as “teorias do Estado”. Foucault propõe escrever uma história onde não se admitem universais *a priori*. “Nada, portanto, de interrogar os universais utilizando como método crítico a história, mas partir da decisão da inexistência dos universais para indagar que história se pode fazer” (FOUCAULT, 2008, p.5-6) Foucault não define termos como “o Estado”, “a sociedade civil”, “o soberano” ou “os súditos”, como realidades existentes, mas tampouco os define como ilusões, erros ou ideologias. São coisas que não existiam mas que agora fazem parte da realidade através de um determinado regime de verdade que as produz como efeito. É o que ele chama de “realidade transacional”. (FOUCAULT, 2008, p.27 e 404) Admitindo-se isso, portanto, formula-se a seguinte questão: como determinadas contingências, elementos e práticas históricas diversas cristalizaram em realidade um construto histórico como 'O Estado'? E uma vez constituído esse Estado, que outras realidades transacionais ele cria, que novos tipos de saber ele permite, a partir de que mecanismos e em que medida este novo regime de verdade constitui novos indivíduos?

O mesmo raciocínio é aplicado por Foucault para todos os outros objetos de análise – o indivíduo, a liberdade ou a sociedade civil, por exemplo. Partindo dessa argumentação, não existe um indivíduo governado durante a história, ou uma liberdade suprimida por regimes absolutistas, ou uma sociedade civil sufocada por regimes totalitários. As diferentes práticas históricas de governo constituem seus objetos distintos, sejam eles indivíduos, a liberdade ou uma sociedade civil. Nikolas Rose, sobre esse tema afirma que

Politics had become identified, on the one hand, with the party and the programme and, on the other, with the question of who possesses power in the State, rather than the dynamics of power relations within the encounters that make up the everyday experience of individuals. One of the virtues of the analyses carried out by Michel Foucault and his co-workers has been to further problematize the forms of political reason that constituted this orthodoxy, to demonstrate the debility of the language that has captivated political philosophy and sociology for over a century, with its constitutive oppositions of State/civil society, domination/emancipation,

public/private and the like. (ROSE, 1996b, p.37)

O Estado é uma das formas mais poderosas de codificação e articulação de práticas de governo modernas, mas está longe – e talvez cada vez mais longe – de ser o único objeto de análise quando se estuda as formas através das quais nos tornamos objetos de governo na modernidade. O Estado bem como seu suposto contraponto, a sociedade civil, devem ser compreendidos como cristalizações históricas e não como dados naturais. E por tratar-se de uma cristalização histórica, a construção e a manutenção do Estado se confundem na medida em que sua existência é garantida e reformulada por práticas de poder e saber cotidianas que o recriam permanentemente. David Campbell (1998) descreve esse processo constante de reformulação do Estado ao investigar os documentos do Conselho Nacional de Segurança estadunidense (NSC), mostrando como a política externa constitui um processo de redefinição e reafirmação diária da identidade nacional.

Nesse sentido, Mitchell Dean procura definir a analítica da governamentalidade

An analytics [of governmentality] is a type of study concerned with an analysis of the specific conditions under which particular entities emerge, exist and change. It is thus distinguished from most theoretical approaches in that it seeks to attend to, rather than efface, the singularity of ways of governing and conducting ourselves. Thus it does not treat particular practices of government as instances of ideal types and concepts. Neither does it regard them as effects of a law-like necessity or treat them as manifestations of a fundamental contradiction. An analytics of government examines the conditions under which regimes of practices come into being, are maintained and are transformed. (DEAN, 1999, apud LEMKE, 2007, p.5)

Iver Neumann descreve onde esse projeto se situa na campo disciplinar das Relações Internacionais

Governmentality analysis adds an explicit focus on relations of power to the norm literature by inquiring into the types of (governmental) practices and techniques that produce certain types of identities and behavior as appropriate, legitimate, effective, and so on. (NEUMANN, 2010, p.64)

Em seguida o autor afirma que

While retaining the formal realist conception of politics as power struggle, we have broadened the definition of what power is and tried to specify how it operates under postmodern conditions. Seeing the constructivist conception of politics as resting on a shared understanding that is instantiated in common practices, we have also infused it with a much-needed focus on power and politics. (NEUMANN, 2010, p.68)

Ou seja, mantém-se por um lado a concepção realista de política como relações de poder, mas tensiona-se por outro o monopólio da soberania como fator fundador do poder político e a divisão entre o nacional e o internacional. Por outro lado, também se mantém a concepção construtivista de que a política repousa sobre entendimentos e valores compartilhados, sem com isso perder o caráter de conflito e disputa por poder presente na política.

Portanto, a primeira contribuição dos estudos de governamentalidade vai no sentido de desconstruir as análises tradicionais que tratam seus objetos como dados a-históricos, perguntando-se, portanto, sobre suas condições de possibilidade. O estudo da governamentalidade não estuda práticas de governo sobre objetos de governo preexistentes. Ele analisa como determinadas práticas de governo constroem seus próprios objetos. Trata-se de um estudo que parte das práticas, e não dos objetos.

A governamentalidade opera através do que Foucault chama de “tecnologias de governo” que é o segundo aspecto importante dessa perspectiva, relativa ao objeto de análise

Governmental technologies denote a complex of practical mechanisms, procedures, instruments, and calculations through which authorities seek to guide and shape the conduct and decisions of others in order to achieve specific objectives. These technologies include: “methods of examination and evaluation, techniques of notations, numeration, and calculation, accounting procedures, routines for the timing and spacing of activities in specific locations, presentational forms such as tables and graphs, formulas for the organization of work, standardized tactics for the training and implantation of habits, pedagogic, therapeutic, and punitive techniques of reformulation and cure, architectural forms in which interventions

take place (i.e. Classrooms and prisons), and professional vocabularies (LEMKE, 2007, p.9)

O que está em jogo é uma crítica à análise do governo focada apenas nas instituições estatais. Pois é através dessa ampla gama de tecnologias que, não apenas o Estado, mas também a sociedade, o indivíduo, a subjetividade são construídas. Não há portanto, para Foucault, uma distinção natural entre uma esfera do Estado e uma esfera privada, individual ou da sociedade civil, entre a esfera do poder e o domínio da subjetividade. A governamentalidade se refere a práticas que compreendem tanto o Estado quanto o indivíduo, constituindo-os, bem como suas relações.

O conceito de tecnologia, portanto serve para desfazer as distinções entre o campo do discurso e o da prática, material e simbólico, político e subjetivo na medida em que se investiga justamente a maneira como esses campos se inter-relacionam dinamicamente, produzindo determinados efeitos. E aqui chegamos ao terceiro aspecto da perspectiva da governamentalidade descrita por Thomas Lemke.

O Estado é considerado aqui não como origem da política mas como um efeito e instrumento de estratégias políticas e relações sociais de poder, de práticas governamentais contraditórias e conflitantes. (LEMKE, 2007, p.10) Essa abordagem vai muito além da concepção jurídica do Estado.

The state is neither the result of a social contract nor does it rely on the 'active consent' of the governed, as Antonio Gramsci's concept of hegemony suggests; also, the state cannot be understood as a compromise between classes, gender or other group identities. 'Compromise', 'consent', or 'contract' are the result rather than the origin of strategic articulation. (LEMKE, 2007, p.10)

Surge a questão, portanto: como esse consenso, esse compromisso, esse contrato é construído e mantido?

Não apenas um efeito, o Estado é também um instrumento, uma arena de disputas políticas na medida em que é através dele que determinadas ações estratégicas são jogadas, que distinções são feitas, entre o nacional e o internacional, o público e o privado distribuindo-se assim privilégios e restrições a

diferentes atores políticos. Portanto, o campo privado, longe de ser um espaço separado das práticas de governo, é objeto constante de regulação e definição dessas práticas.

Nikolas Rose traça com clareza a amplitude das preocupações de um estudo baseado no suporte teórico da governamentalidade e da biopolítica, que será discutida mais adiante:

One needs to ask how, and in what ways, and to what extent the rationales, devices and authorities for the government of conduct in the multitude of bedrooms, factories, shopping malls, children's homes, kitchens, cinemas, operating theatres, classrooms and so forth have become linked up to a 'political' apparatus? How did the obligations of political authorities come to extend to the health, happiness and wellbeing of the population and those families and individuals who comprised it? How did different political forces seek to programme these new domains? To what extent were they successful in establishing centres of calculation and action such that events in distant places – hospitals, social security offices, workplaces, homes, schools – could be known and regulated by political decisions? What new authorities in the conduct of conduct – notably bureaucrats, managers and experts – were born or transformed in the process? And what, if anything, has been specific about attempts to govern in ways that term themselves liberal and democratic? (ROSE, 1996b, p.37)

Para os objetivos do presente trabalho, são diversas as contribuições desse tipo de abordagem. Em primeiro lugar a definição de governo como formas mais amplas de condução da conduta, onde o Estado é apenas uma delas, nos possibilita compreender rearticulações de governo para além do Estado expandindo assim o campo de análise.

Em segundo lugar, ao desfazer a distinção exclusiva entre o público e o privado, o político e o subjetivo, Foucault nos apresenta novas formas de analisar relações de poder que apontam para a interação constante entre essas esferas, fundamentais para o jogo político. Permite-se assim uma compreensão mais apurada das rearticulações políticas contemporâneas, do surgimento de novos atores no cenário nacional e internacional, do papel político das instituições internacionais, das ONG's, das empresas transnacionais, dos especialistas e da sociedade civil, e da maneira como eles se relacionam, se complementam e se

chocam dentro do contexto de reconfiguração da governamentalidade liberal.

Em terceiro lugar, deve-se mencionar a discussão sobre liberdade levada adiante a partir desse instrumental teórico. Ao fazer a genealogia do Estado, usando a governamentalidade como guia para a investigação de práticas de condução da conduta da Grécia Antiga ao neoliberalismo contemporâneo, Foucault aprofunda suas contribuições teóricas sobre a concepção de poder e liberdade. O autor descreve um poder que não se revela apenas em seu lado coercitivo, repressor, hierárquico e negativo mas também em seu aspecto constitutivo, produtivo e positivo⁵.

Pois na governamentalidade liberal, como veremos a seguir, o poder se exerce não através de uma estrutura vertical, hierárquica, mas justamente a partir da autonomia de seus próprios sujeitos. É através da condução mais ou menos indireta de indivíduos livres que a governamentalidade liberal opera. Nesse sentido, não se trata de um debate sobre formas mais ou menos livres de governar, mas sobre de que maneira determinadas estratégias de condução da conduta articulam historicamente liberdades e repressões.

A análise governamental não descreve a liberdade como uma constante universal a partir da qual todos os modos de governo podem ser julgados. Essa concepção é uma construção recente que surge com a racionalidade governamental liberal. Foucault produz uma crítica não apenas a ela, mas a toda a tradição filosófica milenar que discute o conceito de liberdade como uma abstração universal. Aqui a liberdade só existe historicamente e, portanto, só é possível dentro de determinadas restrições e produções do poder e do saber. Ela não se opõe ao poder, mas é produto de suas relações. Só podemos nos considerar livres em oposição a determinada limitação produzida historicamente e, neste sentido, pensar liberdades em termos abstratos é inútil.

Iver Neumann descreve como Foucault enxerga os limites e possibilidades da prática da liberdade dentro da lógica da governamentalidade

The degree of freedom the self possesses [to govern itself] lies between, on the one hand, acting strategically, and, on the other, being dominated, because whenever

5 Positividade aqui não se refere a um julgamento de valor. O aspecto negativo do poder seria seu lado repressor e o aspecto positivo seu lado criador. Essas duas faces do poder não são opostas mas complementares pois é justamente na medida em que o poder delimita, cerceia e reprime que ele produz, constrói e cria.

you attempt to govern yourself, you will seek to draw on a set of technologies taken from various fields: from your own experience with institutions such as the school system, from the attempts of others to govern you, from technologies such as meditation and prayer. (NEUMANN, 2010, p.27)

O movimento teórico-analítico feito por Foucault, portanto, vai no sentido de historicizar o presente, de questionar a necessidade e a suposta universalidade de determinadas práticas políticas. Ao fazer a genealogia das práticas de governo, Foucault desconstrói o caráter de naturalidade atrelado a elas. Foucault se pergunta de que maneira, a partir de que articulação de relações de poder, passamos a considerar natural autorizar determinados sujeitos a decidirem sobre aspectos da nossa vida cotidiana e a partir de que pressupostos aceitamos determinadas sujeições ou lutamos por determinadas liberdades?

2.1

Governamentalidade Liberal

Tendo feito uma discussão sobre o conceito de governamentalidade, cabe agora discorrer sobre a governamentalidade liberal. O primeiro ponto fundamental a ser sublinhado é que Michel Foucault não compreende o liberalismo como uma ideologia política ou como um regime econômico apenas, e sim como uma racionalidade de governo. Na verdade a noção de governamentalidade e o liberalismo se constituem mutuamente. Nesse sentido Andrew Barry, Thomas Osborne e Nikolas Rose afirmam que

For Foucault, political rationalities are more than just ideologies; they constitute a part of the fabric of our ways of thinking about and acting upon one another and ourselves. (BARRY, OSBORNE, ROSE, 1996, p.7)

Percorrendo as obras do autor, percebe-se que a racionalidade liberal se constitui como uma solução para os problemas de exercício do poder, suas lacunas e excessos, organizados anteriormente na forma do poder soberano medieval, da Razão de Estado absolutista ou do que o Foucault vai chamar também de Estado de polícia.

A discussão a seguir tentará traçar a espécie de “genealogia da governamentalidade” iniciada por Michel Foucault e continuada pela extensa literatura sobre o assunto. Porém, antes de ir adiante, convém tecer alguns comentários sobre a questão da mudança e do “desenvolvimento histórico” em Foucault.

Michel Foucault, em toda a sua obra, procura se desvincular de uma filosofia da história. Ele não busca encontrar um sentido oculto que atua no subsolo da história, determinando assim os acontecimentos da superfície. Para o autor, é justamente das práticas e da superfície dos eventos que podemos tirar conclusões sobre a maneira através da qual operam relações de poder e é nessa mesma operação, representada como uma batalha constante, que as mudanças ocorrem.

Portanto, esse instrumental teórico não nos permite conceber a história em grandes blocos, ou eras que operam a partir de determinado *espírito do tempo*. A história, em Foucault, é não apenas resultado de atos conscientes, mas também de erros, enganos e acasos, e é justamente esse excesso, esse fator que sempre transborda da ideia racional de *espírito do tempo*, que produz a mudança. Não se trata, portanto de uma racionalidade maior, um fio condutor da história, mas de disputas cotidianas, transversais, de jogos de liberdade processados na superfície da vida.

Referindo-se ao triângulo de tecnologias de poder, soberania-disciplina-segurança⁶, Foucault descreve como ele considera as transformações históricas

[T]here is not a series of successive elements, the appearance of the new causing the earlier ones to disappear. There is not the legal age, the disciplinary age, and then the age of security. Mechanisms of security do not replace disciplinary mechanisms, which would have replaced juridico-legal mechanisms. In reality you have a series of complex edifices in which, of course, the techniques themselves change and are perfected, or anyway become more complicated, but in which what above all changes is the dominant characteristic, or more exactly, the system of correlation between juridico-legal mechanisms, disciplinary mechanisms, and mechanisms of security. (FOUCAULT, 2009, p.22)

6 Que, no decorrer do seu trabalho, Foucault altera para soberania-disciplina-biopoder.

Sobre esse tema, Neumann afirma que *“Governmentality is a new type of power technology, which comes in addition to and modifies already existing technologies, which Foucault labeled 'sovereignty' and 'discipline'”* (2010, p.20)

Foucault afirma que é possível fazer uma história singular das práticas de soberania, dos mecanismos disciplinares ou da governamentalidade liberal de modo que o que temos aqui é uma série de mecanismos, de tecnologias de poder cristalizadas em instituições, sujeitos e práticas, que formam uma assemblagem complexa e muitas vezes conflitante mas onde, ainda assim, é possível discernir dispositivos gerais que ordenam de forma mais ou menos precária essa diversidade de elementos.

2.2

Razão de Estado, Estado de polícia

Para situar o contexto de desenvolvimento de práticas governamentais liberais clássicas, constituídas no final do século XVIII, até o chamado neoliberalismo do fim do século XX e início do XXI, passando pelo “liberalismo social” de meados do XX, traço um breve resumo dessa história baseando-me na linha de análise de Nikolas Rose (2004).

No século XIX, no contexto de consolidação dos Estados Nacionais modernos, desenvolve-se uma nova percepção a respeito da racionalidade de governo que transforma em grande medida a ideia de razão de Estado, predominante na Europa do século XVI ao XVIII. A razão de Estado, compreendida como uma arte de governar, supõe uma relação entre súditos e governo bastante específica que convém ser delineada.

Foucault aponta três fatores interligados importantes para compreender essa racionalidade. A primeira é a fragmentação do cenário internacional pós-idade-média. O mundo onde se desenha a razão de Estado não compartilha a utopia cristã medieval de unificação do mundo em um só império.

O segundo fator é o desenvolvimento de todo um conhecimento estatístico, concreto que permite aos Estados medirem suas forças e promover seu crescimento através da utilização de determinados recursos em uma arena de competição internacional. Através de determinadas técnicas, os Estados se tornam capazes de medir sua população, seus bens, sua produtividade, de modo que se

constrói todo um aparato estatístico, um conhecimento concreto do Estado, que se torna essencial para as práticas de governo. O desenvolvimento dessa tecnologia política é fundamental e concomitante com o aparecimento da Razão de Estado.

O terceiro ponto está na consequente forma através da qual se estabelecem as relações dos indivíduos com o Estado, a partir dessa perspectiva. Visto que a questão da competição internacional é fundamental e que os Estados devem garantir sua sobrevivência e crescimento constantes, na razão de estado, o indivíduo só é pertinente ao governo na medida em que ele representa um reforço ou um enfraquecimento para as forças do Estado. É apenas em função de sua utilidade política que o indivíduo serve ao Estado e é em função disto que se decide o papel dos indivíduos. (FOUCAULT, 2000)

Esses três pontos levam Foucault à noção de polícia como a instituição fundamental da Razão de Estado. Baseando-se no significado da palavra entre os séculos XVI e XVIII, ele define como algo muito mais amplo do que a instituição policial tal qual a concebemos hoje. A polícia aqui se refere ao agregado de tecnologias de governo postas em prática para transformar o indivíduo em um elemento significativo para o Estado. (FOUCAULT, 2000, p.409-410) Trata-se de um conjunto de técnicas, de práticas a partir das quais os sujeitos são discriminados e colocados em seu devido lugar na escala de utilidade do indivíduo em relação ao Estado. A polícia é um aparato de identificação que opera pelo estímulo de aptidões e o combate de deficiências e problemas. A polícia lida com a moral, com a saúde, o comércio, as fábricas e seus trabalhadores, com os pobres, com a ordem pública e com até mesmo com as conveniências da vida e do prazer. *“In short, life is the object of police.”* (FOUCAULT, 2000, p. 413)

O surgimento da polícia como técnica de governo produz uma transformação essencial na maneira como passamos a entender a relação entre governantes e governados. Pois o poder feudal consistia apenas em relações jurídicas com seus indivíduos. O poder se ligava ao indivíduo apenas na medida em que este mantinha um compromisso jurídico de servidão para com seu senhor. Só se ativavam práticas de governo na medida em que o servo praticasse algum ato contrário ao contrato estabelecido.

No novo estado policial, o governo começa a lidar com indivíduos como trabalhadores, como comerciantes, como seres vivos. O governo começa a se preocupar não apenas com compromissos jurídicos, mas com a própria vida dos

indivíduos. Portanto os instrumentos dessa polícia não são apenas as leis ou as armas. Estamos diante de práticas de governo. (FOUCAULT, 2000, p.412). É nesse sentido que Foucault vai chamar o Estado do XVI ao XVIII de um Estado de Polícia.

2.3

Razão Liberal: sociedade civil e o nascimento da biopolítica

A partir de meados do século XVIII, a forma através da qual o poder se exerce no campo da condução da conduta vai se tornando mais complexa. Para os propósitos do presente trabalho não é necessário reproduzir todo o processo, cabendo apenas ressaltar quais foram as principais implicações e características dessa rearticulação⁷. As tecnologias políticas estatísticas que, no XVI, serviam para medir a força dos Estados, passam a criar uma realidade própria. Começa-se a perceber que esses agregados, esses objetos constituídos estatisticamente têm suas próprias leis, seus ciclos e regras de funcionamento próprios. E argumenta-se que essas leis devem ser levadas em consideração pelas práticas de governo. O conhecimento de tais regras é o que, por um lado, limita as práticas de governo – definindo os espaços de liberdade liberais – e, por outro, o insta a agir – definindo os espaços de controle e supervisão liberais. Aqui está a chave analítica do desenvolvimento da razão liberal de governo.

Neuman descreve essa lógica

This new rationality of political rule – in essence a new realm of politics – is predicated upon how 'society' has emerged since the late eighteenth century as an entity external to and qualitatively different from the territory and the inventory of the state. Hence is introduced, Foucault argues, a new modality of power defined as 'government'. (2010, p.60)

Citando o próprio Foucault, Neuman afirma que

What was discovered at that time – and this was one of the great discoveries of

7 Para uma análise mais detida do processo ver FOUCAULT, Michel. *Security, Territory, Population* (1977-78), Palgrave Macmillan, London, 2009 e FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica* (1978-79), Martins Fontes, São Paulo, 2008

political thought at the end of the eighteenth century – was the idea of society. That is to say, that government not only has to deal with a territory, with a domain, and with its subjects, but that it also has its own laws and mechanisms of disturbance. This new reality is society. (FOUCAULT, 1982, apud NEUMAN, 2010, p.60)

A 'sociedade' descoberta através das tecnologias estatísticas, não é mais um patrimônio a ser usufruído pelo soberano ou pelo Estado, mas torna-se um ente singular cujas regras de funcionamento próprios devem ser respeitadas. Com outras palavras, Mitchell Dean descreve o mesmo processo

[Liberal governmentality] imagine a sphere outside government having a history and a dynamism of its own which must be known and respected by anyone attempting to govern it. Civil society became an entity constituted by quasi-natural but relatively opaque processes of the economy, of population and of society itself. These processes, in turn, depended on the 'natural liberty' of individuals to pursue their own interests and better their own condition. (2007, p.26)

Desenvolve-se, portanto a noção de *sociedade civil*, diretamente ligada à de *homo oeconomicus*. Foucault afirma que “na teoria do *homo oeconomicus* [...], o interesse coletivo nascia de um jogo necessariamente cego entre os diferentes interesses egoístas” (2008, p.416). Nessa frase o autor demonstra como se unem as noções de *homo oeconomicus*, como sujeito ideal da governamentalidade liberal que age segundo seus interesses egoístas e econômicos, e a de *sociedade civil*, compreendida como o agregado desses sujeitos ideais que, somado aos laços sociais de afinidade e repulsa, produzem esse espaço político sobre o qual as práticas de governo devem operar e se legitimar.

Em um contexto de centralização das práticas de governo nas autoridades estatais – ou de governamentalização do Estado – e de competição entre unidades políticas autônomas, as práticas de governo cada vez menos podem limitar-se a descrever uma realidade passiva para atuar sobre ela. A intervenção do governo, aos poucos, passa a dever ser feita a partir dessas regras intrínsecas aos seus próprios objetos de governo, sob pena de tornar-se ineficiente⁸. Transforma-se

8 Para uma discussão mais detalhada ver a palestra 2 em FOUCAULT, Michel. *Security*,

assim a grande massa de súditos/instrumentos do século XVIII em um conjunto uniforme de indivíduos, uma população com regras e características específicas sobre a qual um conhecimento vai sendo construído e, assim, guiando qualquer boa prática de governo.

É esse o contexto de surgimento de todas as ciências humanas, a sociologia, a psicologia, enfim, todos esses saberes que se perguntam sobre essa população e esses indivíduos, que buscam investigar suas regras de funcionamento, seus ciclos e gostos. O desenvolvimento das ciências humanas, de acordo com Foucault, está diretamente ligado a uma necessidade imanente de reformulação na maneira através da qual o poder se articula e se exerce. É estabelecida uma ligação direta entre essas ciências e a constituição de novos mecanismos, estratégias de controle e dominação.

No século XVIII portanto, a noção de que não apenas o caráter jurídico dos indivíduos mas sua própria vida deve ser administrada, associada a todo esse saber de governo proporcionado pelo conhecimento estatístico e aprofundado pelas ciências humanas possibilita o desenvolvimento do que Foucault chama de biopolítica. Trata-se de um processo onde a vida humana, vista como existência biológica, torna-se uma questão de ordem política. A própria qualidade dos indivíduos torna-se uma questão de governo, seus atos, suas vidas, suas configurações biológicas.

A biopolítica para Foucault opera sobre o pano de fundo da racionalidade liberal de governo. Pois para governar apropriadamente a vida dos indivíduos, as práticas de governo devem basear-se nas regras supostamente intrínsecas aos próprios governados. E aí se estabelece a relação fundamental entre a biopolítica e o liberalismo. Anna Selmeczi define bem o que está em jogo aqui:

The question was no longer of how and on what bases the sovereign can say no to its subject who is endowed with certain rights, but how to say yes to a massified subject that is motivated by the sum of its individual members' interests.
(SELMECZI, 2012, p.27)

Territory, Population (1977-78), Palgrave Macmillan, London, 2009, pp.40-71, onde o autor usa o exemplo da crítica fisiocrata ao tratamento da escassez de trigo pela lógica mercantilista. O *laissez-faire* fisiocrata representa uma racionalidade de governo que critica a ideia de tentar conter artificialmente a escassez de alimentos baseando-se nas próprias regras de funcionamento do mercado do trigo para produzir a solução para essa escassez.

Graham Burchell descreve de maneira precisa essa racionalidade liberal

In neither case are we dealing with the simple application of a technical know-how of domination to individuals qua bodies with certain capacities, forces and aptitudes. (...) [T]he principle of government requires of the governed that they freely conduct themselves in a certain rational way, whether in the form of a "natural liberty", as Adam Smith puts it (Smith 1976), or as a freedom that is an 'artefact', as Hayek puts it (Hayek 1979). In any case, it is a principle that requires the proper use of liberty. Individual freedom, in appropriate forms, is here a technical condition of rational government rather than the organizing value of a Utopian dream. (BURCHELL, 1996, p.24)

O desenvolvimento das práticas liberais de governo, portanto, provoca uma mudança significativa no esquema da Razão de Estado. A ideia de uma sociedade hierarquizada a partir de um centro soberano se desfaz, planificando-se assim coletividades em aglomerados populacionais que operam por leis próprias. A imagem de um soberano, detentor do poder de estado, do poder de polícia, que instrumentaliza seus súditos para engrandecer o Estado dá lugar a uma nação em certa medida homogênea, de um aglomerado dotado de características particulares e integrado a partir de uma determinada ordem moral. Se a necessidade de engrandecimento do Estado se mantém, em função de um cenário internacional de competição entre unidades econômicas distintas, a racionalidade através da qual esse engrandecimento opera é alterada significativamente.

2.4

A Liberdade Liberal ou o governo através da liberdade

A racionalidade governamental liberal é fundada sobre a ideia de um governo que se exerce a partir da liberdade de indivíduos e populações que dispõem da capacidade de se autogovernar. Nesse sentido, o governo liberal deve ser, sobretudo, um governo econômico. Pois governar através da autonomia de indivíduos exige que um governo encontre o fio da navalha entre os seus próprios excessos e lacunas. Na governamentalidade liberal, o poder só se exerce com a pré-condição de refletir constantemente sobre sua própria economia. Isso significa utilizar os recursos e intervenções da maneira mais eficiente possível, eliminando

os excessos e as lacunas dos governos anti-econômicos medievais ou absolutistas.

A noção liberal de “economia” tem um papel fundamental. Pois o engrandecimento do Estado não é mais um fim em si mesmo, mas um meio a partir do qual se aumenta o bem-estar e a segurança de uma população nacional. E a economia é o medidor dessa segurança e bem-estar. As aduanas e o controle da oferta de moeda unificada, a delimitação de um agregado econômico nacional conformam um campo, o da economia, que se torna o medidor essencial do bem-estar estatal.

Logo, não se trata mais de governar sujeitos apenas, mas fundamentalmente de governar *a partir dos sujeitos*. Um governo que supõe governar a partir da liberdade de seus sujeitos. Liberdade no liberalismo é, ao mesmo tempo, o substrato a partir do qual as práticas de governo vão extrair sua legitimidade e racionalidade e o produto dessas mesmas práticas de governo. Nesse sentido trata-se de uma prática reflexiva do próprio governo onde ele não mais se sustenta em si mesmo como na lógica da Razão de Estado absolutista, mas deve buscar sua fonte de legitimação alhures. É na liberdade que o liberalismo vai encontrar a sua razão⁹.

Porém, Barry, Osborne e Rose afirmam: “*freedom, in a liberal sense, should not be equated with anarchy, but with a kind of well-regulated and 'responsibilized' liberty*” (BARRY, OSBORNE, ROSE, 1996, p.8). A liberdade é compreendida aqui como uma fórmula de governo. Barry Hindess descreve a questão central da análise foucaultiana em contraposição à visão tradicional da liberdade no liberalismo

Liberalism is commonly understood as a political doctrine or ideology concerned with the maximization of individual liberty and, in particular, with the defence of that liberty against the State. However, following Foucault's work on governmentality, a number of authors have suggested a rather different usage based on the idea of a liberal mode of government. This usage suggests first, that the sphere of individual liberty should be seen, not so much as reflecting the natural liberty of the individual, but rather as a governmental product – that is, as the effect of a multiplicity of interventions concerned with the promotion of a

9 Razão aqui refere-se tanto à razão de ser, ou seja, fundamento da legitimidade, quanto a racionalidade, ou seja, a maneira através da qual a governamentalidade vai operar e os objetivos que ela vai buscar.

specific 'form of life'. (HINDESS, 1996, p.65)

Nesse sentido, o liberalismo, em qualquer de suas formas históricas, é compreendido como uma forma ativa de governar, uma arte de conduzir condutas, cuja relação com a liberdade não é simplesmente de promoção e permissão, mas de produção de um tipo específico. A distinção entre a liberdade 'natural' de Adam Smith e a liberdade 'artefato' de Hayek vista anteriormente aponta essa tensão na teoria liberal.

A liberdade tem um papel ambíguo na racionalidade liberal. Por um lado ela é considerada como o substrato, um recurso natural, existente, a partir do qual o governo vai ser limitado e legitimado e, por outro lado é um artefato, uma construção, um produto de práticas específicas de governo. Barry Hindess define o problema de uma liberdade que é, ao mesmo tempo uma descrição e uma prescrição

In the discourse of liberal politics in particular, the figure of a community of autonomous individuals appears on the one hand as given reality, serving to identify the character and the limits of legitimate government. On the other hand, it appears as yet to be realized positivity, serving to define the objective for a variety of governmental projects (HINDESS, 1996, p.66)

Não apenas a liberdade, mas o próprio ser humano é compreendido ambigualmente pelo liberalismo

*Considered as a subject that knows, man is constituted by the faculties of reason and perception and is therefore capable of autonomous action, at least in principle, while considered as an object of knowledge, man appears as the effect of external forces and stimuli. Thus the qualities of rationality and moral autonomy invoked by the rhetoric of liberal constitutionalism are seen on the one hand as representing the **essence** of man and on the other as the **product of very particular conditions**.* (HINDESS and HELLIWELL, 2002, *apud* NEUMANN, 2010, p.65, grifos do autor)

Neuman segue afirmando que

*Inside liberalism, then, there is contingency and indeterminism with respect to how to categorize and thus also how to govern different types of populations and individuals in time and space. **Political agency is thus involved in formulating and choosing who are regarded as capable of governing themselves and who are not.*** (NEUMANN, 2010, p.65, grifo meu)

Ao considerar o liberalismo como uma racionalidade de governo e não apenas uma doutrina econômica ou ideologia, a literatura sobre governamentalidade ilumina o grau de agência política contida nessa ligação fundamental entre a descrição e a prescrição.

É aqui que Foucault chama atenção para um liberalismo que, ao mesmo tempo, supõe promover liberdades essenciais mas que, para tal, deve operar através de uma série de procedimentos de controle, coerção e constrangimento. Pois a ideia liberal de governar através da autonomia se baseia no respeito à suposta naturalidade dos mecanismos de comportamento e produção. Para que o poder se exerça, portanto, deve ser desenvolvida toda uma panóplia de saberes e práticas que, por um lado, definam quais são esses “mecanismos naturais” de comportamento e, por outro, assegure que todos ajam de acordo com tais mecanismos.

Em tese, o governo liberal supõe restringir-se à prática da supervisão. A intervenção só deve ocorrer na medida em que algo sai da normalidade, ou seja, não ocorre de acordo com esses mecanismos naturais de comportamento. Na história do liberalismo, do XIX ao XXI, o que Foucault descreve é o desenvolvimento de diversos mecanismos disciplinares e biopolíticos de normação e normalização cuja função não é apenas de lidar com o desvio, mas sim de produzir a norma ou a normalidade, ou seja, de lidar com essa ambiguidade que se constrói em torno de uma liberdade que, ao mesmo tempo em que se supõe natural também deve ser produzida.

As diferentes formas históricas de articulação do liberalismo podem ser interpretadas a partir dessa chave analítica, ou seja, da maneira como elas tentam resolver essa ambiguidade fundamental. As questões que o liberalismo se coloca, em qualquer de suas formas históricas, podem ser postas da seguinte maneira: *como governar a partir da noção de que a promoção da liberdade é o objetivo final de qualquer governo? Pois se, em última instância, a maior forma de*

promover a liberdade seria com a ausência de governo, de que maneira um governo liberal poder ser legítimo? Sobre que racionalidade ele deve se guiar? E como ele pode conduzir condutas sem minar a condição fundamental de sua existência que deve ser promover a liberdade individual? Posta de outra maneira: que tipo de governo pode existir que, ao mesmo tempo, promova a liberdade de seus sujeitos, mas que também garanta que a vontade particular e a vontade universal sejam harmonizadas?

Em resumo, se o liberalismo se supõe um “governo através da liberdade”, o problema do governo liberal se torna o de como governar o excesso de liberdade, ou seja, a liberdade que vai além dos limites bem regulados e responsáveis do liberalismo. De fato, o foco principal aqui é, portanto, o governo da 'não liberdade'. É verdade que toda ordem política, toda a forma de governo pode ser compreendida como uma racionalidade que busca conter o excesso de liberdade, mas a grande novidade do liberalismo está justamente na suposição de ser um governo que opera a partir da liberdade de seus governados.

Baseando-me na literatura sobre governamentalidade me proponho, portanto, a traçar, em linhas gerais, como o liberalismo clássico, o que podemos chamar de liberalismo social e o neoliberalismo articulam essas questões, de modo a tornar mais clara a análise proposta nesse trabalho.

2.5

O Liberalismo Clássico e a matriz civilizatória

O liberalismo clássico, desenvolvido em grande medida no século XIX e presente, com algumas rearticulações até o início do século XX, tenta resolver a questão a partir de uma distinção fundamental entre a noção de liberdade e autonomia. De acordo com a racionalidade liberal clássica, a liberdade é uma condição natural do ser humano, mas também representa a ausência da civilização. Já a autonomia é privilégio de alguns. Pois ser autônomo significa autogovernar-se, respeitar as leis e as normas de civilidade. Percebe-se que a liberdade é um estado natural das coisas e a autonomia algo a ser produzido. Essa produção parte de uma norma, de um ideal abstrato do indivíduo que se autogoverna a partir do respeito a certos ideais civilizacionais.

O papel do governo no liberalismo clássico é, portanto, de produzir

indivíduos autônomos com base no suposto de que a autonomia é a condição para se exercer plenamente a liberdade. Dessa forma, aparentemente, o problema da legitimidade e da racionalidade do governo se resolve. As práticas de governo seriam a ponte que levaria os sujeitos da liberdade selvagem à civilidade calculável da autonomia. O processo de tornar o sujeito autônomo seria também o processo de conciliação da vontade particular com a vontade geral. Estamos diante da maturidade, do *aufklärung* kantiano, um esclarecimento que, segundo a interpretação do próprio Foucault (2010, p.27), ocupa um lugar ambíguo tal qual a liberdade no liberalismo. Para Kant, o esclarecimento é, ao mesmo tempo um dado natural do ser humano e algo a ser alcançado. No liberalismo clássico, tal qual a liberdade, o esclarecimento também mistura um aspecto de descrição a um de prescrição. Estabelece-se uma ligação fundamental entre os dois termos onde a real liberdade só existe aqui na medida em que é esclarecida.

O indivíduo aqui é considerado autônomo, calculável, governável, na medida em que ele é constrangido, tolhido de sua liberdade original a partir de normas civilizacionais. Fica clara a ambiguidade presente nessa liberdade esclarecida que, por um lado é natural ao ser humano mas que, por outro deve sofrer uma espécie de tolhimento para que o indivíduo possa exercê-la. Percebem-se os traços autoritários de uma racionalidade de governo na qual fica bem claro quem detém a capacidade de definir os limites da liberdade. O liberalismo clássico tem nos pilares civilizacionais criados na Europa a forma de garantir uma hegemonia paternalista sobre indivíduos livres mas ainda não autônomos.

As práticas disciplinares tem uma importância central nesse processo onde podemos citar como exemplos o imperialismo do século XIX, a Lei dos Pobres, com seus aspectos paternalistas e disciplinares, ou as práticas de tutela oficializadas pelo artigo 22 da carta da Liga das Nações no início do século XX. Temos aqui, portanto, uma convergência entre práticas de governo nacionais e internacionais.

Dentro dessa racionalidade governamental dois campos políticos são concebidos como complementares mas distintos e são também os objetos centrais das práticas de governo liberais clássicas: a moral e a economia¹⁰. Se, por um

10 Não é gratuito o fato de que as duas grandes obras escritas pelo maior representante do liberalismo clássico, Adam Smith, giram em torno, exatamente desses dois temas, economia e moral, respectivamente em “Riqueza das Nações” e na “Teoria dos sentimentos morais”.

lado, a economia deve ser deixada o mais livre possível de intervenções diretas por parte do Estado respeitando-se a lógica do *laissez-faire*, o campo da moral, por outro lado, é construído como o local, por excelência de atuação, de intervenção direta de uma série de práticas de governo. Sobre esse tema, Nikolas Rose afirma que

The economy was to be understood in terms of its own laws and causalities, and political interventions upon it were to be limited in the light of these. But the moral domain was construed as a proper territory for action by politicians, the churches, philanthropists and others – although exactly what was to be regulated, how and by whom was a matter of contestation. (ROSE, 2004, p.103)

Nesse sentido, o autor destaca o papel fundamental da *expertise* como um mecanismo de governo liberal. Nikolas Rose afirma que a

expertise [as the] authority arising out of a claim to knowledge, neutrality and efficacy – came to provide a number of solutions to this apparent opposition between the need to govern in the interest of morality and order, and the need to restrict government in the interests of liberty and economy. (ROSE, 1996b, p.39)

No liberalismo – aqui me refiro ao liberalismo em todas as suas articulações históricas e não apenas ao clássico – práticas de governo se sustentam em grande medida em função da ligação com algum tipo de conhecimento técnico, científico sobre as coisas “como elas realmente são”. O conhecimento especializado, neutro, eficaz, é a fonte de legitimação da seletividade liberal no que diz respeito a práticas de liberdade e de controle.

No liberalismo clássico, a *expertise*, a autoridade advinda da reivindicação a um determinado conhecimento, serve fundamentalmente como um instrumento de distinção entre autônomos e livres. É um saber que, ao distinguir quem pode ser deixado livre – os autônomos – e quem deve ser tutelado, constitui-se como propriedade privilegiada dos indivíduos civilizados. Trata-se aqui de uma *expertise* onde não há uma separação, do ponto de vista de uma análise das práticas de governo, entre princípios teológicos e científicos. A matriz civilizatória que fundamenta a distinção entre livres e autônomos baseia-se nesses dois pilares

conjuntamente e é notável a convergência entre práticas científicas, religiosas e os imperativos da ordem liberal clássica¹¹.

Constrói-se uma distinção clara, agora baseada em critérios civilizacionais, entre colonos e colonizados, bárbaros e civilizados, “homens de bem” e “marginais”, o sujeito e o objeto do conhecimento. Estamos no momento do desenvolvimento das teorias positivistas.

É nesse contexto, portanto, que se desenvolvem todo um conjunto de “tecnologias morais”, de “máquinas de moralidade” - escolas para pobres, reformatórios, prisões, asilos, banhos públicos – que, através de práticas disciplinares, objetivam governar ativamente a moral de populações e indivíduos. A partir de espaços delimitados, desenvolve-se um processo de manufatura de caracteres. (ROSE, 2004)

New regimes of the body – its purity, its hygiene, its sexual continence – were to address problems posed in terms of sexuality, disease and virtue. New regimes of the intellect – numeracy, literacy, calculation – were to install foresight, prudence and a planful relation to the future. (ROSE, 2004, p.104)

Seguindo ainda a análise de Rose, percebe-se que o desvio aqui é caracterizado como o desrespeito a determinadas normas morais de civilidade e as práticas de correção são o confinamento e a reforma moral do indivíduo através dos múltiplos saberes psicológicos, sociológicos e criminológicos desenvolvidos nesse sentido.

Todos os campos da vida individual deveriam ser estritamente organizados segundo essas normas. A recreação era limitada aos parques públicos ou às piscinas municipais. O conhecimento deveria ser domesticado e posto a serviço da instrução da população nos zoológicos, jardins botânicos, bibliotecas e museus. O trabalho e o trabalhador deveriam ser disciplinados no espaço da fábrica e fora dela e todos esses espaços serviam como “laboratórios da conduta” onde comportamentos eram avaliados, mapeados, analisados e classificados pelas novas tecnologias de governo. (ROSE, 2004, p.105) Rose cita Bernard Bosanquet, um filósofo influente nas políticas sociais do século XIX que afirma: “*character is the condition of conditions*” (2004, p.105). O caráter individual é o alvo fundamental

11 Todo o processo de medicalização da sexualidade durante o século XIX descrito por Foucault é um claro exemplo de convergência entre técnicas científicas e preceitos religiosos atuando conjuntamente no sentido de constituir uma determinada ordem moral.

das práticas de governo no XIX.

No liberalismo clássico, portanto, a passagem da liberdade selvagem para a autonomia civilizada envolvia todo um processo de controle moral das paixões, do desenvolvimento de uma série de técnicas de si, do auto-despotismo, que, ao civilizar o indivíduo, garantia para ele o uso de qualquer expediente no sentido de buscar o melhoramento daqueles que não podiam melhorar a si mesmos. Esse portanto, era o “espírito” do imperialismo, do paternalismo e das tutelas liberais.

2.6

O liberalismo social

Como já foi discutido, no século XIX, todas as tecnologias estatísticas desenvolvidas no sentido de estimar e comparar a riqueza das nações e de medir seus índices econômicos em relação a outras unidades nacionais, gradualmente revelam a *população* como um domínio com sua própria especificidade e irredutibilidade. Investigações por vários pesquisadores independentes nesse período inscreveram a nação em termos de um conjunto de estatísticas agregadas com suas flutuações regulares, e com processos conhecíveis com suas leis e ciclos. (ROSE, 2004, p.113)

Produz-se um conhecimento sobre esses agrupamentos nacionais, não mais no sentido de atribuir-lhes uma lei externa, mas de produzir a lei a partir de sua própria lógica de funcionamento, para fazer viver um corpo que, no século XX, vai passar a ser chamado de “*social*”. As regras de civilidade, a racionalidade típica do liberalismo clássico vai abrindo espaço para uma preocupação com o “social”. Trata-se de um olhar voltado especialmente para os pobres, vistos como sujeitos que deviam ser harmonizados em relação a esse corpo social coeso. Esse espaço “social”, portanto, deve ser conhecido e as práticas de governo são possibilitadas e restringidas por esse conhecimento.

É como se houvesse uma percepção de que, mesmo baseando-se no suposto “respeito às liberdades individuais”, o liberalismo clássico ainda estava preso a ideais normativos metafísicos que precisavam ser deixados de lado. Diversos aspectos desse liberalismo clássico se mantêm, no entanto, na medida em que, para produzir um corpo social coeso e harmônico, o processo de moralização dos indivíduos é fundamental. Richard Sennet afirma que “o

propósito da política do *welfare* [...] era fortalecer o caráter dos pobres obrigando-os a trabalhar”. (SENNET, 2004, p.132)

Estatísticas, censos, pesquisas e um novo gênero de explorações da vida dos indivíduos é produzido no sentido de tornar eventos morais conhecíveis e calculáveis. Rose afirma que

The moral order, once a zone where diverse opinions competed and contested, justified by reference to extrinsic ethical or theological principles, came to be accorded a specific 'positivity'. That is to say, it mutated into a reality with its own regularities, laws and characteristics. It was these characteristics that gradually came to be termed 'social'. (ROSE, 2004, p.114)

Não procurarei traçar um panorama histórico completo do que podemos chamar de “liberalismo social”, mas consta aqui traçar algumas especificidades, sobretudo no que diz respeito a como essa lógica se insere no contexto brasileiro, objeto de nosso estudo. Pois se a lógica normativa e moralizante do liberalismo clássico ainda se mantém, seu conteúdo é alterado em alguma medida. Pois a figura do homem civilizado¹² do fim do XIX, daquele que respeita determinados padrões de comportamento, moralidade e civilidade, do homem refinado e distinto é, em certa medida, substituída pela figura massificada do cidadão de classe média trabalhador, prudente, diligente e econômico: do “cidadão social”.

A ética do trabalho, tão antiga quanto as sociedades industriais, mas que até então era restrita em certa medida às classes proletárias, se difunde por todo o corpo social no pós-guerra. O cidadão trabalhador é, portanto, a figura idealizada desse liberalismo, e a classe média a camada social a ser expandida por esse sistema moderno, burocrático, republicano e impessoal.

No caso de um dos presentes objetos desse estudo, qual seja, o Rio de Janeiro, é importante notar a natural indisposição da “cordialidade brasileira” (HOLANDA, 2006) em relação a essa impessoalidade típica das sociedades modernas de massa. No entanto, sem querer entrar na imensa discussão a respeito da “cordialidade” do “espírito brasileiro”, mas ao mesmo tempo sem negar o argumento de Sérgio Buarque de Holanda, argumentamos que existe uma

12 É proposital o uso da palavra “homem” no sentido de demarcar a cisão de gênero altamente presente nas sociedades ocidentais de meados do século XX.

racionalidade governamental que se mescla (*assemblage*), se incorpora à realidade brasileira, alterando sua forma geral, sem com isso perder sua essência. Convém lembrar também que, na década de 1960,

o desenvolvimentismo marca a abertura internacional dentro de um contexto em que as questões de ajuda ao desenvolvimento da cooperação internacional estão submetidos – em virtude da Guerra Fria – às injunções maiores das relações internacionais. Para sair do subdesenvolvimento, as elites brasileiras se voltaram para a cooperação internacional em matéria de ajuda à pobreza e os especialistas estrangeiros tornaram-se bem-vindos para propor soluções inovadoras aos problemas de um Brasil em pleno desenvolvimento. (VALLADARES, 2005, p.74)

O programa de remoção de favelas realizado no então Estado da Guanabara contou com financiamento da Aliança para o Progresso (acordo USAID), um programa criado pelos EUA no sentido de fomentar o desenvolvimento econômico na América Latina. (VALLADARES, 2005) Os nomes dados aos conjuntos habitacionais para os quais foram mandados os moradores removidos, Vila Aliança e Vila Kennedy, não foram gratuitos. Outra política desenvolvida para os moradores de favelas foi o projeto que chamaremos de “moralizador”, criado pelo bispo Dom Helder Câmara e representado pela Cruzada São Sebastião do Rio de Janeiro.

A esse respeito convém destacar o artigo de Sérgio Paulo Rouanet, *Reinventando as Humanidades* (2005, p.304-330), onde o autor descreve bem esse processo de modernização no Brasil, retratando algumas rearticulações, do ponto de vista da constituição de sujeitos, do liberalismo clássico do XIX para o liberalismo social de meados do XX.

Rouanet pertence a uma geração que chegou à maturidade na década de 1950. “Começamos a ler livros de economia, que nos ensinaram a manejar com uma certa desenvoltura termos como propensão marginal a consumir, e siglas herméticas como PNB.” (2005, p.304) Essa geração se desenvolveu em oposição ao que consideravam “um Brasil beletrista, mais preocupado com a crase do que com a crise”, uma cultura que “usava expressões como *data venia*, serôdio, cizânia, enquanto nós esgrimíamos com desembaraço palavras como operacional e alienação.” (ROUANET, 2005, p.305)

Esse Brasil formalista, cartorial, forense, antimoderno, de algum modo estava associado ao conceito de 'humanidades'. Elas simbolizavam tudo isso: uma cultura livresca, uma pedagogia de frade, que ensinava gerações incontáveis de estudantes a declinar *rosa, rosae*, a declamar sonetos de Olavo Bilac, ou a estudar filosofia no compêndio do Padre Leonel Franca. Rejeitávamos tudo isso, não porque fôssemos necessariamente incultos (muitos liam o seu Sartre e sabiam o seu Hegel), mas porque uma educação, assim concebida, não podia formar os 'recursos humanos' necessários ao nosso processo de desenvolvimento. Precisávamos de químicos industriais e engenheiros eletrônicos, e não latinistas. (ROUANET, 2005, p.305)

Um anjo torto ouviu as preces desses jovens e realizou seus desejos.

O país se modernizara. Tudo como queríamos: só que nossos sonhos, realizados, viraram pesadelos. O país não era mais a pátria dos bacharéis, mas tinha se convertido na terra-de-ninguém de zumbis competentes e dos doutores lobotomizados. O Brasil inteiro fazia vestibular com testes de múltipla escolha, gostava de futebol, jogava na loteria esportiva, torcia por Fittipaldi e vivia mergulhado, beatificamente, numa ignorância enciclopédica. Antes de 1964, tínhamos grandes massas iletradas, e uma oligarquia pelo menos superficialmente culta; desde então, reinou a grande democracia do analfabetismo universal. (ROUANET, 2005, p.306)

O processo descrito por Rouanet mostra a trajetória de boa parte da intelectualidade brasileira desde o fim da década de 1950 até a consolidação desse “projeto modernizante” com o fim da ditadura militar, em 1986. Foi o período chamado por grande parte dos historiadores de “modernização conservadora”. Podemos considerar tal processo como o de rearticulação de uma racionalidade baseada em parâmetros europeus – sobretudo da França – mais característicos do liberalismo clássico, para uma baseada em padrões norte-americanos de cunho neoliberal.

É, portanto, nesse período que se situa o que podemos chamar de um “liberalismo social brasileiro”, onde se percebe tentativas de construir uma sociedade moderna de massas a partir de um modelo moralista, normativo de cidadãos de classe média. E é nesse contexto que compreenderemos as políticas

urbanas em relação às favelas no Rio de Janeiro anteriores ao Programa de Pacificação.

2.7

A rearticulação neoliberal e a expansão do *homo oeconomicus*

A racionalidade neoliberal, que surge após o fim da 2^a Guerra¹³, desenvolve-se na década de 1970 e se consolida em 1980 e 1990, responde ao problema do governo através da liberdade de uma maneira distinta. Em função de críticas originadas das mais diversas posições do espectro político, o conteúdo ético civilizacional metafísico contido no liberalismo clássico, que servia de base para as práticas de tutela tende a desaparecer¹⁴. Diversos movimentos históricos fazem com que tal ideal seja identificado com uma norma eurocêntrica de imposição de valores particulares e produtora de desigualdades e dominação. O ideal civilizatório, a autonomia como liberdade esclarecida, não é mais o ponto central do neoliberalismo.

Por outro lado, a racionalidade social também é criticada amplamente por setores tanto da esquerda quanto da direita. Sejam os liberais defensores das reformas econômicas atacando o peso e a burocracia estatal, conservadores lutando contra as injustiças de uma máquina social que toma seus recursos para distribuir para vagabundos, libertários atacando a opressão burocrático-estatal sobre o indivíduo, jovens reivindicando o respeito à individualidade frente a uma sociedade massificada ou feministas criticando o aparelho de Estado patriarcal e machista, a razão social também é atacada dos mais diversos pontos do espectro político.

Portanto, sem poder se basear plenamente em um ideal civilizacional

13 Foucault considera aqui os ordoliberalismos alemães e o que ele chama de anarco-liberalismo nos EUA no pós 2^a Guerra Mundial como os primeiros formuladores do que veio a ser chamado de neoliberalismo.

14 A história desse desaparecimento compreende as críticas ao paternalismo liberal, os movimentos operários, às lutas de descolonização e pela autodeterminação dos povos, o feminismo, os reformadores do sistema de welfare, os jovens de 1968, enfim todo um conjunto de reivindicações que se fundamenta, em maior ou menor medida, na crítica ao conceito eurocêntrico de civilização e seus efeitos de dominação e exploração, por um lado, e à sociedade burocrática de massas e seus efeitos anti-econômicos e de pasteurização. Foram diversos os campos onde a razão eurocêntrica iluminista civilizada, típica do liberalismo clássico, foi posta em cheque assim como o Estado burocrático, ineficiente, pesado e a sociedade massificada, impessoal, típica do liberalismo social.

metafísico e tampouco em uma razão “social” de caráter estatal, promove-se uma rearticulação das práticas de liberdade no plano governamental. A ideia aqui não é mais a de tornar o indivíduo autônomo segundo determinadas normas de civilidade e comportamento social. O julgamento e reforma moral do indivíduo segundo padrões civilizacionais europeus não podem mais ser tidos como resposta para os problemas do governo. Então como governar legítima e eficientemente? Como manter a ordem necessária, garantir o uso apropriado da liberdade liberal sem, no entanto, basear-se em um critério transcendental, normativo de civilidade?

O neoliberalismo surge, portanto, como resposta liberal para o problema do liberalismo clássico ao rearticular o problema do governo a partir de outro foco. As práticas de condução da conduta, no neoliberalismo, não podem mais se basear na distinção entre liberdade e autonomia. As velhas formas de produzir inclusões e exclusões devem ser rearticuladas. A arte de governo neoliberal, para resolver os problemas da governamentalidade liberal clássica de “como governar legítima e racionalmente”, deve, portanto, repensar seus meios.

Como o neoliberalismo consegue rearticular a questão de governar através da liberdade? Através do mercado. É o mercado que vai garantir as regras de funcionamento do governo neoliberal. Pois, sem nenhuma norma abstrata a que recorrer, o mercado aparece como o lugar dos comportamentos espontâneos, como o produtor do preço justo pela lei da oferta e da demanda, como o lugar onde a paz é condição de seu funcionamento. É das leis do mercado que a racionalidade governamental neoliberal vai extrair sua legitimidade e sua razão. Sem nenhuma norma transcendental para julgar práticas políticas, os números gerados pela competição adquirem o status de juízes últimos das ações de governo.

Ocorre, portanto, uma inversão da máxima do *laissez-faire* liberal clássico. Não se trata mais do Estado criando um espaço de liberdade para um mercado tido como natural. No neoliberalismo são as leis do mercado que se voltam contra a ação do Estado, impondo assim suas próprias regras como, ao mesmo tempo, legitimadoras e definidoras da ação do Estado. O mercado aqui não é mais um ente natural a ser deixado livre, mas um artefato a ser produzido por práticas acertadas de um governo domesticado pela sua própria criatura. O papel do governo, bem como sua fonte de legitimação, deve ser o de criar as condições para o estabelecimento de um cenário de livre competição capitalista. É portanto a

razão de mercado que surge, no neoliberalismo, como o ente que fundamenta, legitima e racionaliza não apenas as práticas estatais, mas todas as práticas de governo, toda a arte de condução de condutas. A imagem de indivíduos livres competindo em um mercado sem fronteiras se torna o paradigma das práticas de condução da conduta.

Não se trata mais de impor um ideal civilizatório, mas de criar condições para o jogo do mercado competitivo. Enquanto o liberalismo clássico procurava atuar no conteúdo do quadro social, o neoliberalismo interfere apenas na moldura, garantindo assim sua legitimidade e promovendo sua própria liberdade. Em tese, o sujeito neoliberal passa a ser considerado como autônomo, calculável, governável, não mais na medida em que ele é constrangido, mas justamente na medida em que é deixado livre. Parte-se do pressuposto de que sua ação será resultado do cálculo econômico de custo-benefício e assim se resolve a questão fundamental da conciliação da vontade particular com a universal.

Não é mais a civilização que vai criar o indivíduo autônomo, mas a livre competição que vai criar o preço médio justo – normalizado –, o equilíbrio entre demanda e oferta transformando, portanto, vícios particulares em virtudes públicas. Não mais através do esclarecimento do indivíduo civilizado, ou da solidariedade do indivíduo social, mas da competitividade entre *homos oeconomicus* iguais. O papel do governo aqui é o de criar instituições que atuarão no sentido de produzir um ambiente favorável à ação racional requerida dos indivíduos.

Graham Burchell define essa racionalidade: *“here it becomes a question of constructing the legal, institutional and cultural conditions that will enable an artificial competitive game of entrepreneurial conduct to be played to best effect”* (BURCHELL, 1996, p.27).

Não existe mais um caminho normativo a ser percorrido da liberdade à autonomia. O que desaparece é a ponte que os indivíduos deveriam atravessar para poderem usufruir do governo através da liberdade. Civilização era a recompensa para o indivíduo autônomo no liberalismo clássico. Direitos sociais eram a recompensa no liberalismo social. Agora, no neoliberalismo, não há mais exclusões *a priori*. Os indivíduos, em princípio, estão todos incluídos no jogo competitivo do mercado.

Porém essa inclusão é bem delimitada. Não se trata de incluir a todos em

um ideal civilizatório e tampouco em uma série de direitos sociais ou humanos. Todos devem ser incluídos no jogo competitivo do mercado. Essa competição “espontânea” é que definirá os vencedores e os perdedores. Dessa forma, em tese, o poder se escusa do fardo de excluir relegando essa função às leis naturais do mercado.

A questão do governo se resolve na medida em que ele deve promover um cenário para a livre competição de indivíduos iguais em pretensão e em racionalidade. Não há mais um julgamento qualitativo *a priori* dos sujeitos governados. Milton Friedman deixa isso bem claro ao afirmar que “*the way you solve things is by making it politically profitable for the wrong people to do the right thing*”¹⁵. Não importa atuar sobre a moralidade dos indivíduos. A atuação política deve ser sobre as circunstâncias nas quais eles se inserem.

Ocorre portanto uma rearticulação importante do papel do governo. Porque se, por um lado, o governo se supõe apenas um interventor indireto, na moldura, no ambiente do corpo social, a governamentalidade neoliberal representa, no entanto, mais do que apenas o guarda noturno, o mantenedor ausente da lei e da ordem. Pois o que está em jogo aqui é a construção ativa, a produção de indivíduos competidores, bem como de um ambiente favorável ao jogo competitivo. E é nesse sentido que as práticas neoliberais são compreendidas nesse trabalho. Como um esforço ativo de produção de sujeitos econômicos competitivos.

Portanto, percebe-se que isso não resolve o problema central do liberalismo que é o de governar através da liberdade. Pois ainda existe um caminho normalizador a ser percorrido da liberdade anárquica à liberdade competitiva. Ou seja, se as práticas governamentais não têm mais um caráter normativo-civilizacional, não decorre daí a ausência de normalização suposta, por exemplo, em algumas concepções da noção de “governança”, vista como uma mera administração libertária (DEAN, 2007).

O aparente paradoxo da teoria liberal, contido na ideia de governar através da liberdade por um lado, mas utilizando-se de práticas autoritárias por outro, não será resolvido, pois é fruto da própria essência do governo liberal. É justamente por se tratar de uma liberdade específica, contingente e regulada, que o

15 http://www.youtube.com/watch?v=ac9j15eig_w

liberalismo deve operar seu governo a partir da construção de diferenças. São essas diferenças construídas como naturais, afastadas de sua contingência, que permitem a constituição de todo um aparato que produz práticas de governo distintas para os indivíduos que exercem sua liberdade e para aqueles cuja liberdade deve ser contida. Nesse sentido, as diferentes articulações da governamentalidade liberal podem ser compreendidas não em função do quanto elas promovem liberdades fundamentais, mas a partir da maneira através da qual elas articulam liberdades e iliberdades (*unfreedoms*).

Burchell segue descrevendo qual é esse papel normalizador do governo neoliberal

For the Chicago economic liberals it is a question of extending a model of rational-economic conduct, of generalizing it as a principle for both limiting and rationalizing government activity. Government must work for the game of market competition and as a kind of enterprise itself, and new quasi-entrepreneurial and market models of action or practical systems must be invented for the conduct of individuals, groups and institutions within those areas of life hitherto seen as being either outside of or even antagonistic to the economic. (BURCHELL, 1996, p.27.)

O autor se refere ao movimento descrito por Foucault de expansão de um ethos econômico para campos que transcendem a economia. Trata-se de um processo de constituição do *homo oeconomicus* – do sujeito empreendedor de si e que age segundo um cálculo racional de custo-benefício – como modelo de indivíduo que pauta todas as ações governamentais. O resultado é a promoção de uma cultura empreendedora onde todas as condutas são pensadas a partir de lógicas de “contratos”, “ofertas”, “demandas” e “custo-benefício”. (BURCHELL, 1996, p.28)

Por um lado, (...) trata-se de desdobrar o modelo econômico, o modelo oferta e procura, o modelo investimento-custo-lucro, para dele fazer um modelo das relações sociais, um modelo da existência, uma forma de relação do indivíduo consigo mesmo, com o tempo, com seu círculo, com o futuro, com o grupo, com a família. (FOUCAULT, 2008, p.332)

A governamentalidade neoliberal, portanto, produz um movimento que

circunscreve a liberdade de escolha à ideia de “escolha racional” (*rational choice*). E é justamente essa circunscrição que torna os sujeitos governáveis em dois sentidos.

Em primeiro lugar pois eles se tornam sujeitos previsíveis. A liberdade desse *homo oeconomicus* se torna uma liberdade racionalizável, previsível e, portanto, governamentalizável. Barry Hindess, menciona a crítica nietzscheana ao liberalismo que aqui expressa bem a ligação entre liberdade e governo. Nietzsche afirma que

The task of breeding an animal with the right to make promises presupposes as a preparatory task that one first makes men to a certain degree necessary, uniform, like among like, regular, and consequently calculable. (HINDESS. p.75)

O homem que se compromete com o futuro, o homem calculista contratual liberal, é o homem também calculável, resultado de um longo processo de disciplinarização e normalização. A diferença está no fato de que o liberalismo clássico governa segundo padrões normativos de civilidade que supõem técnicas mais diretas de tutela e disciplina enquanto o neoliberalismo governa a partir do controle do risco de condutas desviantes a partir da construção de um aparato institucional que atua no sentido de produzir comportamentos desejados através da influência no custo de oportunidade das ações.

Em segundo lugar, a ideia de “escolha racional” supõe uma agência livre de influências físicas, morais, psicológicas ou sociais. Tais influências entram na análise não como constitutivas do sujeito, mas como variáveis no cálculo racional. E aqui o sujeito se torna não apenas previsível, mas responsabilizável (*accountable*) por suas ações. As medidas mais autoritárias da governamentalidade neoliberal se baseiam nesse *homo oeconomicus* na medida em que há a possibilidade de responsabilização individual de suas ações racionais.

A ideia de um Estado que deve criar condições de existência das práticas de liberdade e que interfere apenas indiretamente nos processos econômicos é estendida, portanto, para outros domínios, possibilitando o surgimento de diversas tecnologias de controle social de caráter normalizador. Porém, quando as “condições de existência de práticas de liberdade” entram em choque com a noção de “governo indireto da economia”, abandona-se o princípio do governo indireto.

Essa questão fica clara na política dos EUA em relação aos chamados Estados falidos, onde há um esforço declarado de influenciar as escolhas que estes Estados fazem sobre suas próprias economias, seus sistemas políticos, e sua própria segurança, de modo a promover a segurança internacional (NEUMANN, 2010, p.153). A promoção ativa de determinadas práticas tidas como “práticas de liberdade” é preocupação soberana na lógica neoliberal.

Como já foi dito, não se trata de afirmar que a liberdade é mascarada pelo liberalismo, pois isto seria supor que existe uma condição de liberdade para além das produções históricas de poder e governo. A liberdade é sempre produzida pelo poder e neste sentido não se trata de criticar a “falta de liberdade” do liberalismo. Minha proposta com essa discussão é perceber a maneira como, dentro dessa racionalidade governamental, a liberdade é articulada e, dessa maneira, produzida historicamente.

O papel da *expertise* também é rearticulado no neoliberalismo. Pois não se trata mais de uma relação entre um sujeito detentor do conhecimento e um objeto passivo desse conhecimento. A *expertise* se mantém como mecanismo fundamental das práticas de governo mas, na maior parte das vezes, ela não supõe promover a autonomia de indivíduos que ainda não atingiram esse estágio. A *expertise* neoliberal toma a liberdade do indivíduo como pressuposto de sua ação. A figura do colonizador frente ao colonizado ou do erudito frente ao bárbaro do liberalismo clássico é substituída pela figura do especialista frente ao seu cliente/consumidor.

Existem algumas diferenças fundamentais entre essas imagens. Em primeiro lugar, supostamente, não se trata mais de um indivíduo, detentor do saber, dizendo ao outro como agir, mas de uma relação de troca onde, de um lado, temos um sujeito que, por livre e espontânea vontade, procura o especialista que, então, lhe oferece determinado serviço em troca de pagamento. Rearticula-se o laço de obrigatoriedade entre “governante” e “governado” com implicações significativas no que se refere às práticas de governo.

Por um lado promove-se um recuo das pretensões assumidamente imperialistas e paternalistas como por exemplo práticas de vacinação forçada, de intervenções do poder público na vida doméstica de pobres e as próprias colônias e tutelas de outrora. Recuam-se também o controle paternalista estatal sobre classes marginalizadas. Por outro, desenvolve-se uma racionalidade política mais

atomizada e privatizada, descrita por Zygmunt Bauman (2003) como a “secessão dos bem-sucedidos”, decorrente do sentimento de abandono das classes pobres pelas elites no neoliberalismo relativamente ao *welfare state*. Uma ilustração radical dessa racionalidade são as empresas privadas de combate a incêndios que operam em determinadas comunidades nos EUA onde o Estado é tido como nocivo até na garantia dos serviços mais básicos como proteção contra incêndios. Houve casos nessas regiões onde essas empresas literalmente assistiram a casas pegarem fogo porque seus moradores tinham atrasado seus pagamentos ou tinham parado de pagar pelo serviço.

Estabelece-se portanto uma lógica de consumo de *expertise*. Nikolas Rose (2004) demonstra como mecanismos de governo transformam cidadãos em consumidores a partir da lógica da cidadania ativa onde o indivíduo não é visto como um corpo a ser manejado pelo Estado nem como parte de uma engrenagem social. No neoliberalismo o indivíduo é visto em sua liberdade empreendedora. Trata-se da liberdade de consumir e de atuar na economia de mercado.

The citizen as consumer is to become an active agent in the regulation of professional expertise; the citizen as prudent is to become an active agent in the provision of security; the citizen as employee is to become an active agent in the regeneration of industry and much more. Even in politics, through new techniques such as focus groups and attitude research, the citizen is to enact his or her democratic obligations as a form of consumption. (ROSE, 2004, p.166)

A *expertise* deixa, em parte, de ser uma ferramenta de civilização para se tornar um serviço a disposição do indivíduo racional, empreendedor e que possa, evidentemente, pagar por ele. No que diz respeito às práticas de uma agência internacional como a UN-HABITAT, por exemplo, a *expertise* se torna supostamente uma ferramenta a ser utilizada pelos próprios indivíduos e Estados, objetos dessas políticas, no sentido de desenvolverem suas capacidades (*capacity-building*) e produzirem seu próprio “empoderamento” (*empowerment*). Percebe-se, no entanto, que a obrigatoriedade do laço entre sujeito e objeto da *expertise* não se desfaz, apenas se rearticula. Pois o indivíduo que não faz uso desse saber disponível no mercado é tido como irracional e, conseqüentemente, indigno de qualquer ajuda por parte de terceiros.

No liberalismo clássico, o pária era o sujeito não educado, o bárbaro, o não civilizado. No liberalismo social, o pária era o sujeito desempregado, o 'vagabundo'. E no neoliberalismo o pária é o sujeito que não compete, que não se recicla, que não está em constante aprendizado para melhor competir. É aquele que não opera segundo as leis do mercado. O sujeito estável, diligente e trabalhador do liberalismo social é substituído em certa medida pelo homem empreendedor, adaptável, móvel.

Portanto, as práticas de diferenciação não são feitas mais tanto em termos de civilidade e 'não civilidade', de autonomia e liberdade como no liberalismo clássico¹⁶. Aqui elas se constroem a partir da noção de *homo oeconomicus*, ou seja, através do mercado. O sujeito livre, integrado é aquele que serve e é servido pelo mercado, o sujeito da “escolha racional”. A pessoa não-livre, abandonada (SELMECZI, 2012), é aquela que não serve ao mercado, que não consome e que, portanto, não é racional.

Se a cidadania ativa é uma tecnologia de governo que produz distinções entre populações “responsáveis” e “não responsáveis”, o exercício da cidadania ativa é experienciado diferentemente por populações consideradas racionais e por outras que ainda tem um caminho normalizador a ser percorrido. Abhilash Babu (2009), em um artigo sobre os planos fomentados pelos ditames de eficiência mercadológicos do Banco Mundial referente à distribuição e acesso à água em Kerala, na Índia, mostra como o conceito de *active citizenship* funciona como uma tecnologia de governo neoliberal. Em primeiro lugar, trata-se de uma política ativa de produção de sujeitos “participativos, conscientes e racionais”. Babu afirma que os *experts* são divididos em dois grupos sendo um de técnicos e engenheiros e outro de trabalhadores sociais.

The social worker's responsibility is to bring the community in a common platform where they instill their 'expert knowledge' to ensure the active participation of the citizen. A noted feature of this awareness programmes is imparting 'critical

¹⁶ Esse movimento, como Foucault deixa claro, não ocorre de maneira linear ou evolutiva. Diversas práticas governamentais contemporâneas são regidas por racionalidades que podemos considerar como típicas do liberalismo clássico. Bigo (2010), ao descrever os debates e as práticas dos neo-conservadores nos EUA, bem como setores militares no contexto pós 11 de setembro, descreve uma perspectiva que é claramente de “levar a democracia e a liberdade” mesmo que a força, para povos bárbaros e fanáticos. Nesse caso seria necessário um estudo mais detalhado de tais práticas para compreender como a racionalidade liberal clássica se mistura com uma lógica neoliberal.

consciousness' of the individual responsibility. (2009, p.6)

O autor explica como se dá, na prática, a participação ativa da comunidade:

The participants are made subject to self criticism through questions like 'have you noticed the broken pumps and public taps which causes days long leakage in your locality? Have you ever done anything to rectify that? If no; why it become like that?' The debates are carefully directed towards lack of responsibility of the people in rectifying it and the inefficiency of the government institutions. (BABU, 2009, p.6)

Os imperativos de “cost-recovery” e de sustentabilidade econômica das práticas do Banco Mundial fazem com que esse a experiência da cidadania ativa por parte dessa população se configure em monitoramento e disciplinarização constante e recíproca desses indivíduos no sentido de garantir a utilização “racional e responsável” dos recursos hídricos. Os indivíduos são ensinados e obrigados a manejar seus recursos de modo a reduzir os custos da operação, possibilitando assim a eficiência econômica. O direito ao acesso à água fica condicionado ao desempenho do papel de “cidadão ativo”, segundo os ditames expostos.

Ainda sobre a maneira através da qual a cidadania ativa opera na região, Babu afirma que pessoas dotadas de capital político, econômico ou cultural são selecionadas para os cargos de chefia dos grupos beneficiários. Os indivíduos considerados 'menos ativos' não têm voz no processo decisório e todas as decisões são tomadas por essa liderança junto com as ONGs responsáveis pelo programa. (BABU, 2009, p.6)

Operando a partir de uma política de consenso econômico, a noção de “cidadania ativa” desloca questões sobre justiça social, desigualdade econômica e democracia para temas como empreendedorismo individual, pro atividade e responsabilidade comunitária. De fato se produz uma participação da população, porém com a garantia da esterilização de uma política de contestação. (BABU, 2009, p.7)

Nesse sentido, como afirma Michel Foucault, o mercado serve à

racionalidade governamental neoliberal como uma forma de teste. É o teste do mercado, da competitividade no mercado, que definirá que tipo de prática de governo se aplica a determinados indivíduos e populações. *“This test effectively places some groups in the realm of being governed 'through freedom' while others are in need of other forms of rule”* (NEUMANN, 2010, p.151).

O presente trabalho procura mostrar que é exatamente essa questão que se desenha nos programas de pacificação de favelas no Rio de Janeiro. Trata-se de políticas urbanas de exceção legitimadas em função desses territórios “dominados pelo tráfico” não estarem plenamente inseridos no jogo do mercado liberal. A intervenção policial/militar é justificada na medida em que promoverá o “resgate”, a “liberação” de populações e, principalmente espaços que, até então, não podem nem participar plenamente do jogo competitivo do mercado. Uma vez recuperados os espaços, diversas ações capacitadoras devem ser desenvolvidas no sentido de tornar aqueles indivíduos aptos para competir no mercado global que se abre para eles, sobretudo no contexto dos grandes eventos que se darão na cidade. E os que não conseguirem acompanhar a crescente competição (seja em termos de vagas de trabalho escassas ou do aumento do custo de vida) serão gradativamente expulsos para regiões mais periféricas.

Nota-se que a grade de inteligibilidade de suas práticas é dada pelas regras do mercado competitivo. O mercado define o espaço sobre o qual o governo deve atuar em seus três aspectos fundamentais: da legitimidade, do alvo e do objetivo. (1) *O mercado serve como tribunal do governo* e suas regras definem a legitimidade de qualquer política. Uma política que não se fundamente em critérios mercadológicos de eficiência ou não proporcione ganhos em termos de competitividade não tem razão de ser dentro dessa racionalidade. (2) *Os objetos, os alvos das políticas* – indivíduos ou populações – *são compreendidos a partir da lógica do homo oeconomicus*, ou seja, do sujeito que responde a estímulos e cujo papel de qualquer prática governamental é atuar na estrutura de estímulos no sentido de aumentar o “custo de oportunidade” do comportamento desviante. (3) *O objetivo, o fim de qualquer prática governamental é criar sujeitos competitivos*, é dotá-los de um conjunto de habilidades que os normalize segundo critérios econômicos de competitividade.

2.8

Liberalismo Clássico e Neoliberalismo: normação, normalização, políticas urbanas e cidadania

Partindo do debate sobre as rearticulações operadas dentro da razão governamental liberal, convém traçar a distinção entre o que podemos chamar de lógica de normação, que trataremos como típica do liberalismo clássico e social e a de normalização, mais condizente com a razão neoliberal. Essa distinção baseia-se na discussão que Michel Foucault propõe em suas palestras de 1977-78, reunidas sob o título *Securité, Territoire, Population*, (2009), quando tenta estabelecer uma diferença entre tecnologias de poder disciplinares e mecanismos de segurança. O projeto de discutir e mesmo de situar cronologicamente “mecanismos de segurança” é abandonado mais adiante nessas mesmas palestras, como nos descreve Didier Bigo (2008).

Portanto, o que temos aqui são pistas, fragmentos, possibilidades de análise que, no entanto, podem nos fornecer maneiras interessantes de compreender práticas de governo. O que pretendo aqui é situar o debate iniciado por Foucault para, então, demonstrar como ele pode nos ser extremamente útil na avaliação das políticas tanto de agências internacionais quando nacionais.

Na terceira palestra de *Security, Territory, Population*, Foucault tenta desenvolver essa distinção entre disciplina e mecanismos de segurança no que se refere à normalização, ou seja, às formas através das quais determinados mecanismos de governo produzem conformação a uma série de normas. Segundo o autor, as tecnologias disciplinares de poder seguiriam a lógica da normação enquanto a tecnologia que ele denomina como “mecanismos de segurança” se refere à lógica da normalização.

Antes de entrar na discussão normação/normalização, no entanto, convém fazer uma observação sobre a periodização dessas tecnologias de poder em Foucault. Nessa mesma série de palestras, *Security, Territory, Population*, o autor procura distinguir três tecnologias de poder que seriam, respectivamente, o sistema jurídico-legal, o sistema disciplinar e o sistema de mecanismos de segurança. Levando em consideração que o que já foi dito sobre a noção de cronologia e desenvolvimento histórico, vejamos a periodização que Foucault propõe para os três sistemas.

The legal system is the archaic form of the penal order, the system we are familiar with from the Middle Ages until the seventeenth or eighteenth century. The second we could call the modern system, which was established from the eighteenth century, and then the third is the, let's say, contemporary system, the problematic of which began to appear fairly early on, but which is currently being organized around new penal forms and the calculation of the cost of penalties; these are the American, but also European techniques that we are now seeing. (FOUCAULT, 2009, p.21)

Como podemos ver, o sistema disciplinar se torna preponderante aproximadamente no século XVIII, mas a sua saída de cena em função da lógica de “segurança” não tem uma periodização clara. Foucault comenta, entretanto que essas “novas formas penais”, são técnicas “americanas, mas também europeias”. Uma nota de pé de página dos organizadores da publicação nos informa que essas “novas formas” são descritas com mais clareza na série de palestras que Foucault viria a dar no ano seguinte, *O nascimento da biopolítica*, especificamente quando se refere ao economicismo tipicamente neo-liberal que desenvolvem-se sobretudo nos Estados Unidos (anarcoliberalismo) e na Alemanha (ordoliberalis) depois da Segunda Guerra Mundial e que começam a consolidar-se, de fato, a partir da década de 1970.

No entanto, ao dar o exemplo do tratamento da varíola para diferenciar os mecanismos disciplinares dos mecanismos de segurança como duas tecnologias distintas de governo, Foucault faz menção às técnicas de inoculação e variolização já presentes no século XVIII e que já funcionariam de acordo com a lógica dos mecanismos de segurança. Em seguida ele afirma que esses mecanismos, apesar de existirem em data tão recente, eram inconcebíveis nos termos da teoria médica da época, de modo que só puderam ser compreendidas racionalmente na metade do século XIX, grosso modo com as contribuições de Pasteur.

Por outro lado, Didier Bigo em *Security: a field left fallow* (2008), afirma que na descrição dessas três tecnologias de poder – jurídico-legal, disciplinar e mecanismos de segurança – Foucault consegue organizar com bastante clareza a primeira rearticulação, de um sistema jurídico-legal para o disciplinar¹⁷, no

¹⁷ Em *Vigiar e Punir* (2004) fica bem clara essa distinção.

entanto, ao propor essa nova rearticulação entre um sistema disciplinar e um de mecanismos de segurança, o autor encontra dificuldades. Essas dificuldades inclusive o levam a abandonar esse projeto no meio do ciclo de palestras em questão.

Tudo isso foi dito com o intuito de mostrar que Foucault encontra dificuldades em periodizar a rearticulação do sistema disciplinar em um sistema que ele chama de “mecanismos de segurança”. Para os propósitos do presente trabalho convém destacar a vagueza do autor no que diz respeito a uma periodização da discussão sobre normação/normalização.

Portanto por mais que, em algumas partes de sua obra, Foucault possa sugerir uma periodização diferente, esse trabalho procurará mostrar que, no que se refere às políticas urbanas em favelas no Rio de Janeiro, é possível considerar a consolidação das reformas neoliberais de governo no decorrer da década de 1970 como marco divisor das lógicas de normação e normalização. Nesse sentido, ao analisar as práticas de governo da década de 1960, procurarei mostrar como se processa uma lógica mais condizente com a racionalidade de normação e, no que diz respeito a práticas de governo contemporâneas, o que está em jogo é uma lógica, em grande medida, de normalização.

Depois dessa rápida digressão, voltemos à discussão fundamental, sobre o que significa essa distinção. Antes de qualquer coisa, Foucault deixa claro que seu problema não é um problema de legislação. Se por um lado todo sistema de leis está diretamente relacionado a um sistema de normas, Foucault afirma que “*the problem that I am trying to mark out i show techniques of normalization develop from and below a system of law, in its margins and maybe even against it*”. (2009, p.84)

Não se trata, portanto, de uma investigação a respeito de como a lei produz conformação a uma norma, mas de como determinados mecanismos de governo – em seu sentido amplo de práticas de condução da conduta – produzem a própria noção de norma/normalidade por debaixo, nas margens ou até mesmo contra a letra da lei. Essa questão ficará mais clara com a discussão a seguir.

2.8.1

Normação

Foucault define normação como uma característica do sistema disciplinar:

disciplinary normalization consists first of all in positing a model, an optimal model that is constructed in terms of a certain result, and the operation of disciplinary normalization consists in trying to get people, movements, and actions to conform to this model, the normal being precisely that which can conform to this norm. In other words, it is not the normal and the abnormal that is fundamental and primary in disciplinary normalization, it is the norm. (FOUCAULT, 2009, p.85)

A normação, portanto, tem a ver com a prescrição anterior de um modelo. Ela parte de um modelo ideal, uma norma, segundo a qual a realidade deve se adaptar. Percebe-se o impulso modernista na tentativa de dobrar a realidade, a natureza de acordo com normas racionais.

*That is, **there is an originally prescriptive character** of the norm and the determination and the identification of the normal and the abnormal becomes possible in relation to this posited norm. Due to the **primacy of the norm in relation to the normal**, to the fact that disciplinary normalization goes from the norm to the final division between the normal and the abnormal, I would rather say that what is involved in disciplinary techniques is a **normation rather than normalization**. ” (FOUCAULT, 2009, p.85, grifo meu)*

Em relação às políticas urbanas em favelas cariocas na década de 1960 temos dois grandes movimentos que servirão para ilustrar a questão. O programa de remoção de favelas, desenvolvido durante o governo de Carlos Lacerda no então Estado da Guanabara, e o que chamaremos de projeto de moralização, representado pela Cruzada São Sebastião, iniciativa de Dom Hélder Câmara, então bispo auxiliar do Rio de Janeiro.

Ambas as políticas seguem uma lógica normativa. No primeiro caso parte-se de uma norma, de um modelo ideal de cidade/sociedade organizada, funcional, racional e moderna, para se desenvolver um movimento de erradicação das favelas do cenário urbano. O segundo também parte de um modelo de cidadão de um *mores* ideal de classe média ao qual os indivíduos favelados deveriam se adaptar. Essas práticas obedecem a racionalidades um tanto distintas das práticas

normalizadoras contemporâneas. É importante deixar claro, mais uma vez, que a proposta aqui não é criar blocos herméticos de racionalidades governamentais que, como já foi discutido, seria exatamente o oposto da proposta foucaultiana.

Foucault nos traz o conceito de *maladie régnante* (*prevailing disease* ou doença reinante) que seria consistente com a lógica da normação.

a prevailing disease is a kind of substantial disease, if you like, which is united with a country, a town, a climate, a group of people, a region, a way of life. The prevailing disease was define and described in terms of this mass, overall relationship between a disease and a place, a disease and a group of people. (FOUCAULT, 2009, p.88)

As favelas, na década de 1960, eram vistas em grande medida a partir dessa lógica. Era como se estivéssemos lidando com uma doença característica de um determinado grupo social – os favelados – que devesse ser extirpada do corpo social. As favelas eram consideradas um "cancro social", segundo os comentaristas da época (SAUER, 2006).

Apesar de o termo *maladie régnante* ser usado na medicina dos séculos XVII e XVIII, há algumas possibilidades de transposição do termo para as favelas na década de 1960. Pois Foucault afirma que tal conceito era decorrente de um contexto anterior às tecnologias estatísticas, às análises quantitativas sobre doenças.

A prática de recenseamento, a difusão de análises estatísticas em favelas no Rio de Janeiro só se dá a partir do final da década de 1940. O primeiro estudo quantitativo sobre as favelas do Rio de Janeiro pelo médico Victor Tavares de Moura foi publicado em 1943. As favelas começavam a se apresentar como objeto de estudos estatísticos pela primeira vez. (VALLADARES, 2005, p.55-6)

O primeiro recenseamento foi feito em duas etapas em 1948 e 1950. “A primeira favela já contava com 50 anos de existência quando foi tomada a decisão de realizar um recenseamento específico desse tipo de bairro e seus habitantes”. (VALLADARES, 2005, p.63). Não apenas os estudos estatísticos se desenvolvem nas favelas com uma defasagem temporal, mas também a entrada das ciências sociais.

Portanto, se considerarmos, como Foucault o faz, o domínio e aplicação

sistemático de tecnologias estatísticas como pré-requisito fundamental para a rearticulação da lógica da normação em uma lógica normalizadora, cabe a cronologia proposta acima.

2.8.2

Normalização

Os mecanismos de governo normalizadores, característicos das políticas urbanas contemporâneas, seguem uma lógica um tanto distinta das práticas de normação. Tendo como pré-requisito a formação de um saber estatístico sobre a população governada, a normalização não parte de uma norma, para então adequar a realidade a ela. Trata-se de encontrar a normalidade não em um esquema metafísico, mas na própria realidade dos objetos governados. Partindo desse saber estatístico, estabelecer curvas de normalidade que servirão como a norma, não uma norma rígida, mas uma normalidade estatística, percentual. Foucault afirma que

We have here something that starts from the normal and makes use of certain distributions considered to be, if you like, more normal than the others, or at any rate more favorable than the others. These distributions will serve as the norm. The norm is na interplay of differential normalities. The normal comes first and the norm is deduced from it. (FOUCAULT, 2009, p.91, grifo meu)

Com esse saber estatístico, uma série de noções aparecem. Para nossos propósitos convém detalhar, em primeiro lugar, a questão de “risco”. É possível aqui, determinar uma curva normal de “risco” de cada indivíduo. A população é, portanto, classificada através dos diferenciais estatísticos de risco. Risco de contágio por doenças, de acidentes, de crimes, de todo o tipo de evento. A noção de risco, portanto, se torna fundamental.

O cálculo estatístico dos riscos mostra que existe um diferencial no que diz respeito a idades, condições ou lugares. Zonas de maior risco e de menor risco. A partir da curva geral de normalidade as políticas se desenvolvem no sentido de conter esse diferencial nas zonas que escapam a ela, de administrar o risco excedente. Portanto, podemos ver como se dissemina visivelmente os discursos

sobre os riscos representados pelas favelas. Risco de criminalidade, de desabamento, ao meio ambiente. Associado ao risco, a noção de perigo. Tidas como áreas que fogem à curva, as favelas são objeto de todo tipo de política urbana. Não mais por não se adequarem a uma norma ideal, mas na medida em que não se encaixam nos índices normais da população.

Portanto, não se trata de simplesmente de procurar erradicar, anular problemas, mas de administrar, controlar graus, curvas de riscos, de perigo. As tecnologias normalizadoras admitem um determinado grau de desvio, tido como normal. Foucault descreve as técnicas normalizadoras

What technique will be used in relation to this? It will be to try to reduce the most unfavourable, deviant normalities in relation to the normal, general curve, to bring them in line with this normal, general curve. (FOUCAULT, 2009, p.90)

Associada às noções de risco e perigo, a ideia de crise. Crises nada mais são do que surtos, fenômenos de aumento repentino, aceleração de eventos que escapam muito da normalidade. O monitoramento estatístico constante permite perceber essas realidades e atuar em função delas. As políticas normalizadoras são fundamentalmente orientadas por crises (*crisis oriented*). Configuram-se, portanto, mecanismos de governo onde as crises são fundamentais para determinar as prioridades políticas. Fica evidente como o jogo político desenvolve-se a partir da manipulação desses fenômenos de crise estatisticamente constituídos.

No contexto de grandes eventos internacionais – Copa do Mundo e Olimpíadas – sediados pelo Rio de Janeiro, percebe-se que as favelas localizadas nas regiões onde se darão os eventos representam um risco para o funcionamento normal dos mesmos. Daí a preocupação com o policiamento e a “pacificação” dessas áreas. A lógica não é mais de removê-las em função de representarem uma distorção a uma norma estético-moral, mas de pacifica-las devido ao risco estatístico que elas representam e no sentido de incorporá-las no jogo 'normal' do mercado. Não é a toa que junto com a polícia que contém o risco, sobem o morro também as empresas devidamente privatizadas de luz, água, gás, serviços... O discurso mais claramente exclusivo da normação se rearticula a partir de uma lógica supostamente inclusiva de normalização. Porém, como já ficou claro, essa

inclusão não se dá a partir da lógica dos direitos, mas da competição no mercado.

2.8.3

Cidadania normativa e cidadania normalizada

Se faremos uma análise de políticas urbanas, convém estabelecer as distintas concepções de cidadão segundo as diferentes articulações da governamentalidade liberal. As práticas de governo de normação e normalizadoras fundamentam-se em percepções distintas das noções de cidadão e cidadania. Trata-se de termos-chave para o presente trabalho pois é neles que se fundamentam as políticas urbanas.

A noção de cidadão no liberalismo clássico parte de um modelo civil estabelecido *a priori*. O bom cidadão, aquele ao qual todos os outros devem se igualar, o cidadão normativo, é o que, através do uso da razão, controla seus impulsos, seus instintos, seus sentimentos. Fundamentalmente ligado à concepção de civilidade masculina, branca, europeia e erudita, a cidadania se constitui a partir desses pilares prescritivos.

Como já foi discutido, percebe-se que o cidadão liberal clássico está diretamente ligado a uma moralidade específica. É a partir dessa imagem, desse modelo civil, que todas as tecnologias morais de governo, toda o processo descrito por Rose de “manufatura de caráteres”, se desenvolve.

A imagem do “bom cidadão” liberal, portanto, é a imagem do homem civilizado. Padrões específicos e universais de prudência, cultura e sociabilidade são considerados como pré-requisitos para esse cidadão. O desenvolvimento de uma sociedade de massa e a difusão da ética do trabalho por todo o corpo social provocou algumas mudanças, porém, mantendo-se de um ideal normativo de cidadania. Nesse sentido o ideal do “homem civilizado”, que domina regras e códigos de civilidade do XIX, se rearticula em torno do “homem responsável”, trabalhador e prudente de meados do XX.

A noção de cidadão no neoliberalismo se rearticula significativamente. Pois o cidadão neoliberal não é aquele que se adéqua a um modelo civil normativo. Não é aquele que segue determinada norma civilizacional; esse ideal metafísico tende a desaparecer. A prescrição normativa dá lugar à descrição normalizadora.

Os instintos, os impulsos que, no liberalismo clássico, eram vistos como danosos à civilização, segundo a lógica normalizadora são enxergados como parte natural do ser humano, como substrato independente do governo e que, como tal, se impõe a ele, exigindo respeito. Portanto não se trata mais de controlar os instintos, mas de permiti-los como forma de contenção e ordenamento.

Esse mecanismo de controle é descrito por Foucault:

finding support in the reality of the phenomenon, and instead of trying to prevent it, making other elements of reality function in relation to it in such a way that the phenomenon is cancelled out, as it were. (FOUCAULT, 2009, p.87).

O cidadão neoliberal não é aquele que, autonomamente, reprime seus instintos, mas aquele que os liberta. Essa liberdade, porém, não é qualquer liberdade, mas aquela que serve aos propósitos de ordenamento específicos do governo neoliberal. Para isso não se constituem práticas de cerceamento e disciplina apenas, mas sobretudo de ordenamento segundo um cálculo de custo-benefício que direcione essa liberdade no sentido do comportamento desejado.

Que liberdade é essa que deve ser estimulada no cidadão como ferramenta de contenção? É a liberdade de competição e consumo. A competição e o consumo no neoliberalismo se configuram como a forma por excelência de expressão da individualidade, de estímulo dos impulsos, de forma de liberdade. É através dessa liberdade mercadológica que o sujeito neoliberal obtém seu status de cidadão pleno. E é a inserção do sujeito nas redes de competição e consumo que lhe garante seu título de cidadania.

Um exemplo um tanto simplório dessa rearticulação que, no entanto, têm importância didática significativa, pode ser visto pela forma através da qual milhões de brasileiros foram inseridos no jogo social da nação em dois governos que compartilhavam o apelo popular, mas que diferiam significativamente em racionalidades de governo. O governo de Getúlio Vargas de 1930 a 1945 e o de Luis Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2011.

O governo getulista promoveu essa inclusão outorgando a CLT, ou seja, instituindo direitos trabalhistas para os trabalhadores brasileiros. Tratava-se de incluir indivíduos no jogo social, de conceder-lhes o título de cidadão através da garantia de direitos de trabalho. O programa bolsa-família do governo Lula,

aliado a outras políticas sociais, buscou, por sua vez, incluir uma parcela significativa da população brasileira miserável e pobre no jogo social, não através de um reforço dessas leis trabalhistas, e sim garantindo seus direitos de consumo. Foi a expansão da capacidade de consumo das massas pobres que permitiu que se considerassem incluídos milhões de indivíduos no jogo social brasileiro. O status de cidadania se liga claramente aqui à possibilidade de consumo.

Portanto, percebe-se que o cidadão neoliberal não sofre o processo de normação do cidadão liberal clássico. Sua conformação à regra é produzida a partir de mecanismos normalizadores que, sem partirem de modelos abstratos que atuam diretamente sobre a moralidade dos sujeitos governados, deduzem uma curva estatística de normalidade, aceitam um grau de desvio e produzem a adequação através de mecanismos de ordenamento.

O sujeito normalizado não é aquele que é apenas disciplinado, cerceado. Ele é instado a exercer sua liberdade em um ambiente devidamente ordenado por práticas de governo econômicas. O modelo de cidadania neoliberal, portanto, é fundado sobre as bases da responsabilidade informada, do consumo consciente, da escolha racional. Cabe portanto ao indivíduo, e não a um modelo de civilidade ou a um Estado paternalista, definir, exigir e consumir seus direitos como cidadão.

Essa escolha racional baseada em relações de consumo se torna o novo imperativo a partir do qual se constroem novas separações entre “bons e maus cidadãos”, de modo que no plano prático, o que antes era visto como direitos garantidos agora se tornam deveres a serem adquiridos em função de uma nova ética de demanda e consumo consciente de direitos. Discutindo essa ética da cidadania ativa que se desenvolve no contexto neoliberal, Rose afirma que

This is an ethic in which the maximization of lifestyle, potential, health, and quality of life has become almost obligatory, and where negative judgments are directed toward those who will not, for whatever reason, adopt an active, informed, positive, and prudent relation to the future. (ROSE, 2007, p.42)

É, portanto, como cidadãos ativos e exclusivamente responsáveis pela sua própria cidadania que os indivíduos e populações são governados no neoliberalismo. Essa não é apenas a concepção básica de indivíduo/população a partir da qual as políticas urbanas se desenvolvem, mas é também o objetivo dessas mesmas

políticas.

O cidadão ideal não é mais auferido em função de elucubrações metafísicas. Supostamente ele é considerado em função de uma análise fria da realidade. No entanto, essa mesma realidade que serve de base para fundamentar uma concepção específica de cidadão neoliberal não é apenas um dado, mas algo que deve ser constantemente produzido por práticas de governo “empoderadoras”, que estimulem o desenvolvimento desse cidadão ativo.

Percebe-se, portanto, que o modelo apriorístico de cidadão se dissolve sem que, com isso desapareçam formas de subjetivação, objetificação e constituição de sujeitos. Novos conteúdos prescritivos se desenvolvem, não mais a partir de um ideal metafísico, mas a partir de uma suposta análise da realidade. No entanto, se os conteúdos prescritivos metafísicos vão desaparecendo, o paradoxo prescritivo-descriptivo liberal ainda se mantém.

Portanto, considerando que a governamentalidade liberal, para concretizar sua utopia de “governar através da liberdade, utiliza-se de uma série de mecanismos biopolíticos de normação e normalização que ordenam o espaço urbano e constituem diferentes tipos de sujeitos a partir de racionalidades específicas; e considerando que as cidades, os espaços urbanos, são o lugar fundamental das disputas políticas e do desenvolvimento dessas práticas de governo pelo menos desde o século XVIII, este trabalho propõe como pergunta de partida: Como operam as políticas urbanas, em diferentes tempos e articulações da razão liberal, em relação à necessidade de ordenamento do espaço e controle de populações?

3**A NORMALIZAÇÃO URBANA NEOLIBERAL**

Tendo sido feita a discussão teórica acerca das rearticulações da prática governamental dentro do liberalismo, convém agora partir para a análise das políticas urbanas propriamente ditas. Os capítulos 2 e 3 analisarão os principais fundamentos das políticas urbanas levadas adiante tanto no plano internacional, onde discutirei as práticas de governo da UN-HABITAT, quanto nacional, onde a discussão terá como foco principal o Programa de Pacificação de Favelas, carro-chefe da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

A discussão será dividida em 4 partes. No presente capítulo tentarei mostrar, na primeira parte (subdivisões 3.1 e 3.2), o que Nikolas Rose aponta como o declínio de um tipo de mentalidade social típica do liberalismo keynesiano, e o desenvolvimento de uma racionalidade comunitária de atuação política, característica da racionalidade neoliberal. Com base nesse argumento, situarei o lugar das favelas nesse processo, bem como a reestruturação urbana que se configura. A discussão servirá de pano de fundo para o desenvolvimento do trabalho.

Na segunda parte (subdivisões 3.3 e 3.4) procuraremos relacionar práticas de governo internacionais e nacionais inserindo-as no conjunto de tecnologias normalizadoras de governo. A prática do policiamento comunitário que, ao menos em tese¹⁸, é aplicada no Programa de Pacificação e, ao mesmo tempo, tida como modelo a ser difundido internacionalmente pela UN-HABITAT será o objeto de discussão.

O capítulo 3 conterá a terceira e a quarta partes da discussão, onde analisarei especificamente as políticas urbanas internacionais e nacionais. Na terceira parte (subdivisão 4.1), tratarei das práticas de governo internacionais levadas a cabo pela UN-HABITAT, procurando amarrar o argumento de que tais políticas se inserem em uma estrutura mais ampla que é a governamentalidade neoliberal.

E por fim, na quarta parte (subdivisão 4.2 em diante), discutirei as políticas urbanas nacionais, dando atenção especial ao Programa de Pacificação,

¹⁸ Na discussão a seguir serão detalhados as especificidades da aplicação do policiamento comunitário à realidade brasileira.

analisando o lugar do Brasil e, especificamente, da cidade do Rio de Janeiro, no recente processo de rearranjo espacial do capitalismo. Também analisarei as práticas de remoção contemporâneas e, comparando-as com o Programa de Remoção da década de 1960, procurarei demonstrar as diferenças de racionalidade dos dois períodos históricos e, com isso, concluir o trabalho.

3.1

O declínio do 'social' e o desenvolvimento do comunitarismo

O fenômeno que considero importante ressaltar é descrito por Nikolas Rose (1996) como uma tendência de rearticulação do espaço de atuação do governo antes centrado em uma esfera “social” e que vem sendo cada vez mais pensado a partir da noção de “comunidades”. Em termos cronológicos Rose não se refere propriamente ao liberalismo clássico, mas uma de suas variantes específicas, qual seja, a que operou durante os chamados “anos dourados do capitalismo” (HOBSEBAWM, 2006) do fim da segunda guerra até o desenvolvimento das reformas neoliberais em 1970 e 1980, que chamarei de 'liberalismo social'. Cabe discorrer mais detidamente sobre esse processo.

Nikolas Rose (1996, 2004) demonstra como a noção totalizante de “sociedade”, construída no contexto keynesiano é substituída pela ideia fragmentária de “comunidades”. A categoria “social”, argumenta Rose, refere-se a um espaço onde experiências individuais e coletivas eram imaginadas, bem como onde determinadas práticas de governo eram pensadas. Governar em nome do “social” supõe, de um lado, a criação de uma série de tecnologias que constituem esse corpo – as estatísticas sociais, a sociologia, as ciências sociais, a análise econômica nacional... – e de outro uma série de demandas e princípios que norteiam as ações, sobretudo do Estado nesse caso: proteção social, justiça social, direitos sociais e solidariedade social. (ROSE, p.329)

A coesão desse construto histórico foi posta em questão nas últimas décadas do século XX. A transnacionalização da economia constitui relações não mais apenas entre sociedades, mas grupos, indivíduos, cidades e empresas fragmentadas. De todo o lado percebemos críticas à burocracia excessiva, à ineficiência e ao paternalismo do *welfare state*. Demandas identitárias não se

ligam mais a ideais abstratos de “sociedades” mas a “comunidades” específicas. Todos esses movimentos acabam desencadeando um processo onde a “sociedade” cada vez mais é sentida como algo abstratamente opressor em contraposição à ideia acolhedora e real de uma comunidade cuja participação não é imposta, mas voluntariamente aceita.

As identidades subjetivas individuais e coletivas aqui vão sendo construídas, cada vez mais, através de laços de vizinhança, familiares, profissionais, digitais e comunitários enquanto as obrigações e imperativos para com a “sociedade” como um todo passam a ser vistas como fardos impositivos e desnecessários. Os laços sociais vão sendo substituídos, em larga medida, por laços comunitários. Isso não quer dizer que tais laços comunitários são construídos localmente, embora eles muitas vezes o sejam, em contraposição à esfera nacional da “sociedade”. Pelo contrário. Comunidades podem ser formadas na internet, podem estar espalhadas por todo o globo. A questão aqui é que a afiliação a uma comunidade se apresenta aos seus membros como algo voluntário se comparado à filiação automática e involuntária a uma sociedade, uma nação, um Estado. Comunidades não dizem respeito, portanto, a relações geográficas, mas a *“emotional relationships through which individual identities are constructed through their bonds to micro-cultures of values and meanings.”* (ROSE, 2004, p.173)

Em um contexto de domínio da razão amoral e técnica do mercado e de demandas identitárias fragmentárias, onde a sociedade não detém mais um grau de coesão suficiente para produzir ordem e governo, a noção de comunidade entra em cena como esse novo cimento interpessoal, um cimento que não produz mais uma grande estrutura social, mas diversas pequenas estruturas comunitárias. Dessa forma fica mais clara a proliferação dessa noção não apenas no que diz respeito a questões identitárias, mas também nos discursos políticos: “comunidades de risco”, “assistência comunitária”, “casas comunitárias”, “comunidades étnicas”, “policiamento comunitário”, ou apenas “comunidades”, como passaram a ser chamadas recentemente as favelas no Brasil.

Essa noção se dissemina na medida em que é defendida, ao mesmo tempo, por ativistas críticos dos aspectos degradantes e controladores do sistema social, tornando-se também a linguagem e o território sobre o qual autoridades policiais

compreendem e lidam com seus problemas – as comunidades faveladas no Brasil, ou a comunidade árabe nos EUA – e se difunde na sociologia, como objeto de análise fundamental para compreender a sociedade como um todo. A comunidade atravessa toda uma rede discursiva que vai da linguagem de resistência ao discurso especializado, profissional ou de controle. (ROSE, 2004, p.175)

Rose explica que o termo comunidade, como representante de uma “terceira via”, de um antídoto tanto para o Estado com seu aparato político burocrático e controlador, quanto para o livre mercado celebrado por liberais individualistas e neo-conservadores (2004, p.169)

[it]appears as a kind of natural, extra-political zone of human relations; and this 'natural-ness' is not merely an ontological claim but implies affirmation, a positive evaluation. [...] This third space must, thus, become the object and target for the exercise of political power whilst remaining, somehow, external to politics and a counter-weight to it. (ROSE, 2004, p.168)

No manual de policiamento produzido por Enrique Desmond para a UN-HABITAT, que será discutido mais à frente, a racionalidade comunitária está claramente presente. A comunidade surge no texto como racionalizadora das práticas de policiamento e governo das mais diversas formas – “*community-based crime prevention*”, “*community-oriented policing*”, “*community organizations*”, “*community standards*”, “*community residents*”, “*community leaders*”, “*community safety*”, “*police-community relations*”, “*community-oriented violence control programme*”. O “social” é posto de lado junto com os projetos totalizantes e o resultado é um policiamento comunitário que, a partir do conhecimento específico de cada comunidade e da aproximação com líderes comunitários, desenvolve relações positivas entre polícia e comunidade com o objetivo de produzir segurança comunitária. O policiamento comunitário se insere, portanto, nesse processo e também será analisado mais adiante de forma mais detida.

Enrique Desmond nos fornece a definição desse tipo de policiamento:

Community-oriented policing. A policing strategy focused on decentralizing policing responsibility in order to enable local commanders and front-line officers

to work in conjunction with neighbourhood populations on developing and implementing policing strategies. (ARIAS, 2011, p.19)

Qual o papel desse novo espaço de governo comunitário dentro da lógica governamental neoliberal? Novamente o papel legitimador é central na medida em que à ideia de comunidade são atrelados uma série de adjetivações positivas de solidariedade, segurança e domesticidade. Há mais do que isso, no entanto. O problema que a noção de comunidade responde é justamente o de como governar a fragmentação, como produzir ordem em um corpo social lacerado. A comunidade vem resolver o problema de governo gerado no próprio núcleo do desenvolvimento da governamentalidade neoliberal globalizada.

Essa rearticulação, no que se refere à garantia da segurança, é descrita por Rose da seguinte maneira

Within social rationalities of government, a domain of collective security was envisaged to be maintained by the State on behalf of all citizens, through universal measures ranging from social insurance to the enforcement of the criminal law by a unified and socially funded police force. Today, this social image – and the practices to which it was linked – is displaced by a variety of different ways of imagining security each of which mobilizes a particular sense of community. One image is of the 'gated city' preserving the security of its own residents, of the shopping mall policed by private security guards: that is to say, of a diversity of zones each circumscribing what Clifford Shearing has termed a 'contractual' community assuming – or being forced to assume – responsibility for 'its own' health, happiness, wealth and security. (ROSE, 1996, p.335)

E é nesse sentido que a noção de policiamento comunitário necessita do conhecimento das especificidades locais das comunidades policiadas, bem como do contato necessário entre forças policiais e residentes destes locais. Não se trata mais de uma norma universal definida e exercida sobre o corpo social, mas da produção de ordens específicas, negociadas localizadamente. E é tendo essa discussão como pano de fundo que buscaremos analisar o programa de pacificação de favelas. Essa interpretação também nos esclarece, em grande medida, a crescente fragilidade e falta de coesão entre áreas urbanas abastadas, as

'cidades-fortaleza' (HAESBAERT, 2002), e as “comunidades” faveladas produzidos por essa racionalidade governamental.

3.2

As favelas no Rio de Janeiro e o rearranjo espacial urbano

A reconfiguração de uma “razão social” para uma “razão comunitária” de governo tem algumas implicações importantes em relação ao tratamento das favelas no Rio de Janeiro que devem ser evidenciadas. Discutirei nessa seção como as políticas 'sociais' da década de 1960 são, em alguma medida, rearticuladas em função dessa racionalidade de ordem 'comunitária' a partir da década de 1990. No entanto é importante deixar claro que não devemos supor a simples substituição de uma razão pela outra. A ideia é apontar eventuais rearticulações, tensões em curso que em certa medida modificam a maneira através da qual determinadas práticas são levadas a cabo nas políticas urbanas locais.

O programa de remoção de favelas criado no Rio de Janeiro em 1962 pelo então governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda enxergava as favelas em sua relação com a sociedade como um todo. Era justamente na medida em que elas eram vistas como um câncer, uma doença para o corpo social, que elas deviam ser removidas, tal qual um médico remove um tumor de um corpo, para evitar sua contaminação. Existe aqui um corpo social, um ente externo cuja harmonia é imperativa e cuja saúde deve ser defendida a despeito de grupos ou indivíduos e é nesse sentido que as práticas de remoção são implantadas.

É a sociedade que deve ser defendida do “problema das favelas” (LACERDA, 1948) e é à sociedade que os sujeitos favelados devem ser integrados através de ações implementadas pelo Estado por meio de impostos cobrados da sociedade como um todo¹⁹. A 'defesa da sociedade' é a representante da norma geral que se aplica sobre uma população. Trata-se portanto de uma norma social, geral, global, que se exerce sobre as particularidades das favelas

¹⁹ O programa de remoção de favelas foi levado adiante com a ajuda de órgãos internacionais como o USAID e o BID, porém o contexto era inteiramente distinto dos financiamentos contemporâneos. No contexto da guerra fria, o lucro era um objetivo marginal em relação à necessidade dos EUA em garantir sua área de influência.

num movimento mais claramente normativo.

Em contraposição, temos um modelo neoliberal onde o “problema das favelas” não é mais um problema “da sociedade”. A legitimidade do discurso pacificador/urbanizador se funda no bem que ela proporciona para a própria “comunidade” favelada e seus entornos. Trata-se de problemas a serem resolvidos localizadamente, em cada 'comunidade'. Além disso, a prática das políticas contemporâneas se fundamenta nas especificidades locais e não em regras gerais abstratas, como veremos na discussão sobre o Programa de Pacificação. Para sintetizar e tornar claro o argumento, mas sempre atentando para o grau de simplificação contido nele, podemos afirmar o seguinte: não se trata mais de uma política direcionada a partir de uma norma geral, social, global que é aplicada a uma realidade local, específica, mas justamente do contrário. As especificidades locais, comunitárias, fragmentárias é que se impõem sobre as políticas gerais, flexibilizando-as e as constituindo de acordo com suas regras específicas de ordenamento.

Existem pouco menos de 1000 favelas no Estado do Rio de Janeiro. O programa de pacificação tem como meta atender 40 favelas até 2014. Trata-se, portanto, de um projeto que é assumidamente localizado. O que temos aqui são políticas que visam determinadas favelas e que, através de ações que envolvem uma parceria entre o Estado e grupos privados²⁰, atuam no sentido de normalizar determinados espaços que serão inseridos nas rede globais de fluxos hipermóveis.

E como será discutido a seguir, a racionalidade das políticas urbanas contemporâneas não segue uma norma geral, mas se adapta às particularidades locais no sentido de produzir uma ordem que é sempre negociada. O primado da norma é, em alguma medida, substituído pelo primado da ordem, como será visto nas próximas seções.

Portanto, o corpo social, visto como ente cuja harmonia deve ser preservada a qualquer custo sai de cena. E com isso a perspectiva de integração se rearticula. Pois dentro de uma lógica do Estado de bem-estar social, considera-se a inserção no mercado de trabalho como representação máxima – através de toda uma gama de direitos e garantias sociais vinculadas ao trabalho – da inserção

²⁰ Vale lembrar que o Programa de Pacificação de favelas não obtém seus recursos exclusivamente de impostos, sendo financiado parcialmente pela empresa OGX de Eike Batista.

social. Na lógica fragmentária da comunidade, não se busca a integração do indivíduo a um corpo social maior. Busca-se “construir capacidades”, ou seja, criar indivíduos ou populações com um leque mínimo de habilidades que os possibilitem autogovernar-se e competir, potencialmente, na arena global. Isso não quer dizer que os ideais de justiça social são abandonados, mas a maneira como esses ideais devem ser atingidos é que é rearticulado sob o prisma da comunidade.

Um dos principais serviços que se espalha pelas favelas cariocas 'pacificadas' são os cursos profissionalizantes. Não se trata mais de um grande Estado inserindo populações em uma rede de direitos e deveres sociais, mas de uma série de empreendedores privados desenvolvendo cursos no sentido de capacitar os moradores de favelas específicas para competirem por um lugar no mercado de trabalho precário contemporâneo.

Rose afirma que “*society is to be regenerated, and social justice to be maximized, through the building of responsible communities, prepared to invest in themselves.*” (ROSE, 1996, p.332). No contexto de promoção de uma “cidadania ativa”, o progresso geral da sociedade se torna um dever de cada comunidade.

Analisando as consequências interpessoais desse processo, Richard Sennet, citando o analista político Robert Putnam, traça uma distinção entre relacionamentos sociais de 'ligação' e de 'transposição'

Os relacionamentos de ligação consistem naquelas associações que são 'voltadas para dentro e tendem a reforçar identidades exclusivas e grupos homogêneos'. Os relacionamentos de transposição são 'voltados para fora e incluem pessoas de diversas divisões sociais'. Este é o reino civil de estranhos, e ele está se tornando cada vez mais fraco. (PUTNAM, *apud* SENNET, 2003, p.227)

O sociólogo segue descrevendo essa rearticulação através da diminuição expressiva dos índices de doação de sangue – importante indicador dos níveis de solidariedade social – nos EUA.

Essa rearticulação é bem representada também pela passagem de um ideal de pleno emprego keynesiano para a situação de desemprego estrutural contemporânea. No primeiro caso, existe a possibilidade, ou o ideal pelo menos, de integrar todos os indivíduos na sociedade através do trabalho. No segundo, a

realidade do desemprego estrutural exclui essa possibilidade, restando ao governo apenas a função de gerar indivíduos competitivos, responsáveis investidores de si mesmo. As técnicas de si resultantes dessa reconfiguração de tecnologias de governo também se modificam. O ideal do indivíduo prudente dá lugar ao do indivíduo ambicioso, empreendedor. Rose afirma que

work is no longer to be construed as a social obligation, or its efficiency to be enhanced through maximizing the social benefits that the labourer finds in the workplace, or its primary role to be one of binding the individual into the collective through the socializing effects of the habit of work. (ROSE, 1996, p.339)

Ao mesmo tempo

on the one hand, the general problem of unemployment is re-conceived in terms of the respective competitiveness of different labour forces, understood at least in part in terms of the psychological, dispositional and aspirational capacities of those that make them up. On the other, each individual is solicited as an ally of economic success through ensuring that they invest in the management, presentation, promotion and enhancement of their own economic capital as a capacity of their selves and as a lifelong project. (ROSE, 1996, p.339)

Quando analisada da perspectiva de alguém que viveu a plenitude do Estado de bem-estar social, essa rearticulação é sentida negativamente e descrita pela noção de “proprietários ausentes” (BAUMAN, 1999) ou da “secessão dos bem-sucedidos” (BAUMAN, 2003), ou seja, como um movimento de abandono das elites e do próprio Estado, em relação às preocupações sociais. No entanto, Rose nos lembra que não se trata de um mero recuo do Estado em relação à sociedade. Referindo-se a Deleuze, o autor aponta para os diversos mecanismos de monitoramento das condutas que são definidos pela noção de “sociedades de controle” onde somos “*continually subject to processes of functional integration: 'life long learning', 'continual retraining', 'constant job readiness', ceaseless consumption'*”. (ROSE, 1996, p.344)

Neste sentido, quando os moradores das favelas pacificadas no Rio de Janeiro recebem visitas de agente médicos, por exemplo, eles não recebem apenas

tratamento médico, mas sobretudo orientações sobre como cuidar de sua própria saúde²¹. Percebe-se um recuo do Estado em relação à postura de se responsabilizar pela garantia da saúde da sua população em prol de políticas de autonomização dos cuidados com a saúde através do desenvolvimento de técnicas de si, individualmente promovidas e monitoradas, não necessariamente pelo Estado, mas através do conhecimento disperso de especialistas. A forma como o Estado se relaciona com a sociedade é reconfigurada.

É interessante notar que nas favelas pacificadas a ênfase das ações não é no sentido de gerar diretamente empregos, mas o de desenvolver habilidades ou revelar talentos²². Não é o de empregar, mas o de construir indivíduos mais empregáveis, desenvolvendo um conjunto de habilidades que os torne minimamente competitivos. Percebe-se uma lógica distinta da presente nas criações de vilas-operárias do início do século XX, por exemplo, onde não apenas eram criadas casas e empregos para os trabalhadores, mas resolvia-se um problema de disciplinarização de uma mão-de-obra barata através da integração do trabalhador a um ambiente que circunscrevia e dirigia diversos aspectos das suas vidas. É notável a diferença em relação ao processo de “liberalização” de comunidades competitivas e autogovernáveis.

Convém perceber, no entanto, em que tipo de competição tais indivíduos são convidados a entrar. Em uma pesquisa das notícias sobre as comunidades pacificadas no próprio site das UPPs, de julho de 2010 a julho de 2012, foram encontradas as seguintes práticas de capacitação: aulas de inglês, campeonatos de futsal, futebol society, futebol de praia, karatê e a criação de uma cozinha industrial para “capacitar a comunidade”²³. Percebe-se como o tipo de habilidades que se procura criar é bastante específico e demonstra bem o lugar destinado a essas populações. O kit de habilidades desenvolvido nessas áreas tem o intuito de criar atletas para compor as equipes olímpicas e de futebol ou eventuais cozinheiros para compor as equipes dos hotéis que serão abarrotados durante os grandes eventos. E todos, de preferência, falando inglês. Nikolas Rose afirma que

²¹ <http://upprj.com/wp/?p=1736> - “Integração saudável na UPP Cidade de Deus”

²² <http://upprj.com/wp/?p=1935> - “Programa ídolos revela talentos nas UPPs”

²³ <http://upprj.com/wp/?p=1883> , <http://upprj.com/wp/?p=1728> , <http://upprj.com/wp/?p=1687> , <http://upprj.com/wp/?p=1683> , <http://upprj.com/wp/?p=1592>, <http://upprj.com/wp/?p=1555> , <http://upprj.com/wp/?p=1571>

In the huge and murky industry of 'training', unemployment is re-problematized as a matter of the lack of individual and marketable skills among the unemployed themselves, to be countered by a multitude of training organizations that are private and compete in a market for public contracts and public funds. Whithin this new territory of exclusion, the social logics of welfare bureaucracies are replaced by new logics of competition, market segmentation and service management: the management of misery and misfortune can become, once more, a potentially profitable activity. (ROSE, 1996, p.347)

É notável o caráter fragmentário das práticas de pacificação. A solução que se busca está longe de ser uma solução global. Pois com os projetos de remoção, buscava-se restituir uma suposta harmonia social. É evidente que essa restituição envolvia basicamente remover “favelas sujas” de áreas ricas da cidade, no entanto, fica claro que o projeto se fundava em uma racionalidade social, a “Batalha do Rio” (LACERDA, 1948). No projeto de pacificação não se nota essa racionalidade. As ações são pontuais, o foco é localizado e a ordem é produzida e negociada localmente. Os traficantes expulsos pela ação da polícia não desaparecem, é evidente, eles apenas se deslocam para outras áreas. Essa aparente miopia quanto à questão mais ampla talvez possa ser pensada como resultado de uma racionalidade governamental cujo território imaginado de atuação seja o da comunidade e não mais a totalidade social. *“Economic government is to be de-socialized in the name of maximizing the entrepreneurial comportment of the individual”*. (ROSE, 1996, p.340)

A lógica da competição como cenário político real ao qual as práticas de governo devem se adaptar não se limita à criação de indivíduos competitivos. A maneira como se pensam as cidades como um todo sofre um reajuste estrutural significativo. As políticas públicas urbanas não funcionam mais no sentido de corrigir eventuais erros, ou distorções do mercado, como no modelo keynesiano, representado pelos planos diretores que impunham determinadas normas gerais ao funcionamento do mercado²⁴. O mercado agora é visto como a forma ideal de

²⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema ver a palestra proferida pelo urbanista Carlos Vainer, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ, em <http://www.youtube.com/watch?v=thdyfS00QCY&feature=relmfu>, <http://www.youtube.com/watch?v=p-05-os6AFI&feature=relmfu> e <http://www.youtube.com/watch?v=xRmmbksAfqY&feature=relmfu>

organizar os recursos da cidade. O planejamento público deve ser voltado para o mercado, deve se adaptar aos seus imperativos de flexibilidade e lucro e, na medida do possível, promover sua liberdade.

Isso significa que as cidades não são mais vistas tanto como partes de um Estado centralizado, componentes do desenvolvimento geral de uma nação, mas como entes não apenas menos dependentes, mas sobretudo concorrentes, competidores do grande mercado de capitais global. Para se adaptar aos imperativos da concorrência de mercado e atrair capitais, as cidades se flexibilizam e o plano diretor, representante da lógica planificada keynesiana de controle do mercado, passa a ser tido como burocratizante, rígido e ineficiente. Na negociação entre as cidades e investidores altamente voláteis, as exigências de um plano diretor são facilmente ignoradas para capturar investimentos. Na seção 3 discutiremos como esse processo se configura no Rio de Janeiro.

Tal flexibilização evidentemente tem um custo e, como aponta Richard Sennet (2004, p.213), esse custo muitas vezes é a própria democracia, que é compreensivelmente lenta. Anna Selmecsi, em sua tese de doutorado sobre biopolítica e abandono nas grandes cidades, afirma que “*cities are now forced to compete with each other and, in the process of reinventing themselves as competitive entrepreneurial localities, reconfigure urban development.*” (SELMECZI, 2012, p.1).

O efeito mais significativo desse processo é que, uma vez que as políticas urbanas tem como maior objetivo a transformação do seu território em um imã de capitais, promovendo-se assim uma fragmentação desses espaços, na medida em que os territórios com maior índice de concentração de serviços, ou maior potencial empreendedor terão investimentos e serão reformulados constantemente em detrimento de outros espaços, relegados ao esquecimento. Selmeczi afirma que

the imperative of market circulation at the heart of urban redevelopment molds a particular sensible order, allocating different spatiotemporalities according to the threshold of access into fostered localities. (SELMECZI, 2012, p.64).

A autora segue descrevendo o que ela chama de “*distancing and delaying*

techniques” desenvolvidas para promover esse cenário de livre circulação do capital em determinados setores das cidades: “*intensified policing, the criminalization of poverty, and the increasing adaptation of law to the supposed needs of the market*”. (SELMECSI, 2012, p.64) Dessas práticas decorrem as políticas locais de remodelamento, limpando espaços da cidade para “uso público”, de modo que a visão das margens é removida da visão da média (SELMECSI, 2012, p.64) . O resultado é a intensificação da divisão histórica entre regiões “desenvolvidas” e “subdesenvolvidas”, agora no plano dentro do plano nacional. As regiões da cidade consideradas ineficientes tendem a sair do escopo de atuação do poder público que, em parceria constante com o privado, atende os territórios lucrativos, buscando eficiência e possibilidades de retorno do investimento²⁵. Essa divisão fica clara no caso do Rio de Janeiro quando percebemos quais favelas são escolhidas para receber Unidades de Polícia Pacificadora e quais não o são.

No prólogo do livro *Splintering Urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* (2010), Stephen Graham e Simon Marvin nos apresentam diversos exemplos desse “urbanismo estilhaçador” contemporâneo, compreendido através da perspectiva de “morte do social” trazida por Nikolas Rose, que valem a pena ser citados. Os autores nos mostram como estamos diante de práticas que se difundem em maior ou menor medida por todo o globo, importando pouco se trata-se de Estados ditos “desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos”.

O primeiro refere-se à implantação de uma rede de fibras óticas pela WorldCom/MCI, firma de telecomunicações dos EUA que, com 125km de extensão, cobre apenas o centro de Londres, e não incluindo o resto da cidade. Como esse, diversos outros arquipélagos de fibras óticas concentram-se em regiões de maior circulação urbana pelo mundo na Ásia, Europa, Australasia, Américas do Norte e do Sul. Ao mesmo tempo, diversas tecnologias de controle de entrada são instaladas nesses centros financeiros, como câmeras de segurança, guardas armados, leitores automáticos de placas de carros e potenciais

25 Convém deixar claro que as favelas que recebem Unidades de Pacificação estão em vias de se inserir nas áreas consideradas 'desenvolvidas' do tecido urbano. As áreas marginalizadas são as periferias da cidade, as áreas afastadas daquelas que recebem os grandes investimentos na cidade.

reconhecedores faciais, para conter a “má circulação”. (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 2)

Em outros países, como na Índia, por exemplo, o ideal de distribuição de água para toda a população foi abandonado há algum tempo e os canos que levam essa água para os condomínios ricos em Mumbai são usados como estradas pelos pobres, que não tem acesso ao bem que corre por dentro desses canos. Esses indivíduos geralmente são forçados a pagar preços exorbitantes por água engarrafada vendida por empresas privadas com taxas de lucro gigantescas. (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 2)

No Brasil, 600 milhões de dólares foram gastos pelo governo do Rio Grande do Sul para atrair uma montadora da General Motors. Na luta pela “atração de capital”, o governo permitiu que toda essa infraestrutura fosse oferecida sem custo nenhum e para uso exclusivo da companhia. Enquanto isso, distribuição de água, energia e infraestrutura de estradas para pessoas pobres por todo o Estado sofrem risco de serem diminuídas ou mesmo cortadas em função da “falta de recursos”. (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 2)

Os exemplos são diversos e vão desde serviços diferenciados em aeroportos, portos e estações de trem para viajantes ricos e altamente móveis, que permitem a alguns indivíduos furar as filas, as revistas policiais e todo o “desconforto” habitual das esperas nesses locais, até “smart routers” que organizam o fluxo da internet de modo a definir, em tempos de congestionamento, quais os pacotes de dados são mais lucrativos e, portanto, mais importantes, ganhando assim preferência em relação a outros menos importantes. (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 3) Isso sem falar dos, “skywalks” e dos enormes condomínios murados que fecham partes da cidade com sistemas de segurança de alta tecnologia, cuja tendência é a de conseguirem seu fornecimento de água, transporte e energia próprios, serviços esses que também se privatizam cada vez mais, criando espaços altamente conectados com o fluxo global de capitais, mas inteiramente desconectados do resto da urbe. (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 4) Em São Paulo, cidade cercada de pobreza, poluição e congestionamento, cuja frota de helicópteros é a que mais cresce no mundo, um comerciante local afirma “Porque comprar uma BMW blindada se você pode comprar um helicóptero?” (GRAHAM e MARVIN, 2010, Prologue 6, tradução

livre).

A todos esses exemplos, podemos somar, no Rio de Janeiro, o caso do histórico estádio Maracanã que, em uma das muitas reformas recentes superfaturadas financiadas com dinheiro público, teve a área mais barata do seu espaço, a “geral”, removida enquanto, ao mesmo tempo, se construíram os enormes camarotes reservados para grandes empresas disporem de um espaço climatizado e privilegiado para assistir aos jogos e fazer negócios²⁶.

Fica evidente que há um processo generalizado de construção de uma urbanidade fragmentária. Produz-se assim uma rachadura no centro das cidades que é alargada na medida em que se removem espaços e possibilidades de circulação para os “homens lentos” (SANTOS, 1994), os pobres, os ineficientes, enquanto se cria toda uma estrutura urbana segregada, climatizada e privilegiada para essa elite global que circula e consome. É evidente que, como afirma Aiwha Ong (2007), não se trata de uma tsunami neoliberal que invade indiscriminadamente realidades locais. Esse processo é melhor interpretado a partir da ideia de uma *assemblage*, termo originado da arte que tem a ver com a ideia de corte e colagem, ou seja, da incorporação a uma dada realidade, de elementos externos, produzindo a alteração de ambos os elementos que resultam em uma realidade singular.

Voltando ao caso das favelas do Rio de Janeiro, portanto, convém apontar algumas especificidades locais que interferem no processo global. As favelas cariocas têm uma história de resistência marcante relativamente a outras regiões do país. A capacidade de organização de seus moradores, bem como de diversos outros atores políticos e intelectuais, foi importante no sentido de fazer com que programas de remoção sejam vistos com desconfiança por muitos e não possam ser levados a cabo de maneira indiscriminada. Portanto, o aparato de segurança desenvolvido no contexto neoliberal para promover a boa circulação em cidades competitivas, não pode se resumir ao abandono ou simples remoção das áreas

²⁶ Enquanto o grande “esporte do povo”, o futebol, vai sendo reestruturado, restrito a quem pode pagar para assisti-lo e relegando os pobres a pagar para assistir no *pay-per-view* dos bares onde moram, esportes que se disseminam com velocidade no país como o MMA, com a ajuda de grandes emissoras de televisão nacionais, restrito à estrutura do UFC, já chega à população com essas características. O ingresso inteiro mais barato para a arquibancada sem lugar marcada no último evento que se passou em Belo Horizonte custava R\$220. Isso sem contar a taxa de entrega de R\$45 para receber o ingresso em casa.

faveladas das áreas ricas da cidade, como é feito em Estados com uma história recente de segregação, como na África do Sul por exemplo²⁷.

O peso político dessas áreas – basicamente as favelas da Zona Sul e alguns outros pontos estratégicos – também se deve, em grande medida, ao fato de elas estarem inseridas no “coração” da cidade. Portanto, se algumas destas favelas recebem o “privilegio” de ser alvos de políticas de pacificação e, portanto, de inserção desigual no projeto global da cidade-empresa, outras mais afastadas dessas áreas estratégicas são abandonadas, ou pior, removidas forçosamente em função de serem pequenas ou estarem em áreas mais afastadas da cidade.

While profitable territories are subject to continuous spatial and institutional reconstruction, with their inhabitants encouraged to join increasingly customized infrastructural networks, it is in those areas that do not carry the promise of profit that spaces of abandonment take shape. With basic services rolled back, or never rolled out in these areas, access to urban infrastructure often emerges as a question of life and death. (SELMECSI, 2012, p.1)

Obedecendo à lógica das cidades-empresa, que disputam entre si e se adaptam às exigências de competitividade em um mercado global, rearticulando-se assim as divisões entre o nacional e o internacional e as relações entre cidades e o Estado, o programa de pacificação, operando a partir de mecanismos de governamentalidade neoliberais, claramente prepara determinadas favelas para exercerem seu papel no contexto de adaptação da cidade do Rio de Janeiro aos eventos e capitais internacionais, como será discutido na seção seguinte.

Quando se fala das políticas de pacificação como projetos de inserção desigual no projeto global das cidades-empresa, é importante também ressaltar que trata-se, antes de mais nada, de uma integração do território. Portanto, quando as autoridades políticas frisam a necessidade de “reconquistar o território” tomado pelos traficantes, é exatamente disso que se trata. Tais políticas se desenvolvem no sentido de inseri-los na lógica de fluxos de capitais e consumo demandadas pela lógica da competição através de tecnologias normalizadoras de governo.

²⁷ Embora seja importante ressaltar que diversas remoções são praticadas em diversas áreas do Rio de Janeiro. Para uma análise das práticas de reconfiguração urbana neoliberal na África do Sul ver SELMECZI, 2012.

Isso quer dizer que os indivíduos que residem naqueles territórios podem ou não se adaptar à nova lógica que se impõe sobre o espaço. Pois a integração do território aos fluxos de capital e aos imperativos fiscais do Estado supõe um aumento dos custos com os quais nem todos os indivíduos tem condições de arcar. Trata-se portanto de rearranjos espaciais locais, nacionais e globais típicos do hipermobilidade dos fluxos capitalistas contemporâneos conduzidos por uma racionalidade governamental liberal.

Nesse sentido, as políticas de pacificação podem ser compreendidas como tecnologias de ordenamento cuja intenção é normalizar territórios, inserindo-os na lógica de livre circulação, competição e consumo. A consequência dessas políticas para os indivíduos que moram nas favelas é ambíguo. Ou eles são inseridos na lógica governamental, nas redes de consumo globais, mesmo que de forma desigual e subordinada, ou eles “caem do carro do progresso” (BAUMAN, 2004, p.23), sendo removidos forçosamente ou sutilmente, somando-se à massa de redundantes (BAUMAN), abandonados (SELMECZI) cujo único trabalho da razão neoliberal deve ser o de manter afastados das áreas de circulação e consumo.

O processo de remoção sutil, gradativa, a chamada remoção branca, já é visível não apenas nas favelas da Zona Sul da cidade mas em toda a região. Resultado da injeção desproporcional de capitais em setores competitivos da cidade – leia-se áreas nobres, no caso do Rio de Janeiro basicamente a Zona Sul e a região portuária – o custo geral de vida é projetado a níveis estratosféricos provocando um processo de médio prazo de expulsão dos pobres das favelas, e a classe média dos bairros nobres – estes “escolhendo” entre as favelas ou áreas afastadas da ilha de riqueza que se forma. Tal reordenamento espacial no Brasil, bem como em diversos outros países do chamado terceiro mundo, é facilitado não apenas pelo empenho dos alguns governantes em levar adiante tal projeto, mas também em função da histórica concentração fundiária da cidade. A urbanista Ermínia Maricato, sobre essa questão no contexto neoliberal, afirma que

A cidade é um ativo disputado por todos, mas que beneficia poucos. O patrimônio já construído foi bancado por toda a coletividade especialmente por meio de investimentos públicos e o direito à cidade, melhor dizendo, a justiça social e

territorial exige a distribuição desse ativo, mas ele é dominado pelo mercado imobiliário. Essa característica de “ativo” que tem o ambiente urbano construído é que os economistas não enxergam. Não basta distribuir renda para assegurar a justiça urbana.²⁸

Com isso pretendo ter produzido algumas considerações iniciais que servirão de pano de fundo para toda a discussão que segue. Tratei aqui de tentar identificar, em linhas gerais, os efeitos da rearticulação de determinadas razões de governo na maneira como são pensadas e produzidas determinadas políticas. Sem propor uma conclusão sobre o tema, penso que a chave analítica da rearticulação de uma “razão social” para uma “razão comunitária”, de um projeto que se supõe social e totalizante, para um projeto assumidamente parcial e fragmentário pode nos fornecer aberturas interessantes para analisar as políticas públicas referentes a favelas e às cidades na contemporaneidade. Por fim, vale citar novamente Nikolas Rose

all these seem to signal that 'the social' may be giving way to 'the community' as a new territory for the administration of individual and collective existence, a new plane or surface upon which micro-moral relations among persons are conceptualized and administered. (ROSE, 1996, p.331)

3.3

A racionalidade normalizadora nas políticas urbanas e no policiamento comunitário

Antes de começar a discussão, é importante reafirmar que este trabalho não busca traçar uma ruptura completa ou uma necessária incompatibilidade entre as racionalidades normativa e normalizadora. Diversos aspectos de ordem normativa podem ser encontrados nas políticas urbanas contemporâneas nacionais e internacionais e, nesses casos, toda uma discussão pode ser feita no sentido de demonstrar como em alguns casos as práticas normativas são opostas à lógica

²⁸

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508%3Acatid%3D28&Itemid=

normalizadora e em outros podem servir para reforçar essa lógica.

Ao descrever as práticas de governo como tecnologias normalizadoras, a intenção não é a de declarar uma mudança histórica radical em um sentido único e definido, mas de trazer à tona as tensões que se apresentam na medida em que práticas de governo se rearticulam. O caso das práticas de remoção que será discutido adiante é um exemplo de como a distinção norma/normalização é um tanto mais turva do que uma simples contradição binária. O objetivo do presente trabalho é apenas o de apontar uma direção possível e não necessária, uma racionalidade geral que passa, cada vez mais, a conformar as políticas urbanas contemporâneas, sempre em relação de complementariedade ou conflito com outras racionalidades.

Tendo deixado claro a intenção da presente discussão, tratarei de mostrar como a filosofia do policiamento comunitário desenvolvida nos EUA e considerada cada vez mais como modelo de policiamento nos países ocidentais, trabalha a partir de uma lógica normalizadora diferentemente da racionalidade normativa presente nas políticas da década de 1960. Usarei como base de análise a teoria das janelas quebradas, que é uma das principais metodologias de policiamento adotadas pelo “*Introductory Handbook on Policing Urban Space*”, produzido pela UN-HABITAT. Essa teoria se relaciona diretamente com a filosofia do policiamento comunitário na medida em que contém os principais fundamentos de sua lógica de funcionamento.

Buscarei depois apontar como essa lógica está presente no atual programa de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro²⁹, o Programa de Pacificação e como ambas fazem parte de um dispositivo que, no caso da UN-HABITAT³⁰, atua no sentido de normalizar espaços urbanos de maneira geral e, no caso do

²⁹ Até agora (janeiro de 2013) implementado apenas na capital, a cidade do Rio de Janeiro.

³⁰ No que diz respeito à relação entre a UN-HABITAT e as políticas urbanas nacionais, o argumento de Iver B. Neumann de que as organizações internacionais não impõem simplesmente modelos de bom governo aos Estados mas tampouco atuam como mero fantoche a serviço das grandes potências é bem colocado. Trata-se de um “*site for the negotiation and formalization of universal categories and practices of rule*”. (NEUMANN, 2010, p.136)”. Nesse sentido não procurarei explicar as UPPs a partir da teoria das janelas quebradas, e sim mostrar como ambas, apesar de suas especificidades, se inserem na mesma racionalidade.

Programa de Pacificação, normaliza o espaço das favelas situados nos entornos das áreas mais ricas da cidade do Rio de Janeiro.

Cabe agora deixar bem claro o que quero dizer com uma racionalidade normalizadora e em que medida ela diferencia-se de uma ordem normativa. A distinção já foi feita no capítulo I, mas convém reforçar e deixar ainda mais claro o argumento. Sobre a lógica normativa, convém trazer de novo a definição de Foucault:

*There is an originally prescriptive character of the norm and the determination and the identification of the normal and the abnormal becomes possible in relation to this posited norm. Due to the **primacy of the norm in relation to the normal**, to the fact that disciplinary normalization goes from the norm to the final division between the normal and the abnormal, I would rather say that what is involved in disciplinary techniques is a **normation rather than normalization**.* (FOUCAULT, 2009, p.85, grifo meu)

A normalidade aqui é extraída da norma. A norma imaginada, o ideal de boa sociedade é quem vai definir a normalidade, a ordem e a paz. Estes são conceitos que se constituem a partir de um ideal preestabelecido. Trata-se de uma razão onde a norma precede e define a ordem.

Os mecanismos de governo normalizadores não operam a partir de uma norma que define a ordem, a paz, a normalidade. A lógica se inverte de modo que é a própria ordem³¹ que vai definir a norma. A normalidade aqui é extraída não de uma norma anterior, mas da própria realidade a qual ela se refere. Trata-se, portanto, de uma normalidade que é sempre negociada, flexível, mutável. Na normação existe um quadro, um manual, uma referência inequívoca de normalidade a qual as coisas devem se adaptar. Na normalização essa referência sai de cena, entrando em jogo uma normalidade que é fluida, residual, negociada, percentual. Aqui há níveis de legalidade, de vulnerabilidade, de ordem.

Nenhum lugar é totalmente livre da desordem. Se não há como eliminar a

³¹ A noção de 'ordem' que utilizo aqui se refere a uma determinada regularidade, uma 'ordem das coisas', que não é prescrita, mas observada. Trata-se da necessidade dos mecanismos normalizadores de produzirem um determinado tipo de ordenação, mas não a partir de modelos de boa sociedade aos quais a realidade deve se adaptar, mas a partir da própria ordem das coisas e tendo como objetivo a promoção da circulação ordenada.

desordem, trata-se portanto de um mecanismo de governo que busca administrar seus índices da maneira mais efetiva. Temos, portanto, uma primeira díade. A normação, onde a norma é quem define a ordem. E a normalização onde a ordem é quem define a norma.

A segunda diferença importante é que a normação opera a partir do cerceamento, da definição de espaços e alocação específica de corpos. Trata-se de criar locais específicos para pessoas e funções específicas. Na normalização a prioridade não é cercear, mas justamente o oposto, que é permitir a circulação, uma circulação sempre controlada. Toda a forma de controle exercida aqui objetiva não mais a conformação a um ideal, mas a promoção da 'livre' circulação.

Esse trabalho busca mostrar que a normalização é típica de um período histórico onde não há mais uma opinião consensual, inequívoca a respeito da melhor maneira de se viver e de se organizar socialmente. Estamos diante de um contexto onde deus, a ciência ou a civilização não servem mais como pilares inequívocos para balizamento de práticas e normas políticas. O que resta, portanto, é a necessidade de produzir um mínimo de ordem para a convivência, não mais entre sujeitos necessariamente fiéis, esclarecidos ou civilizados, mas simplesmente diversos e desejantes.

O sucesso do vocabulário da pacificação, sobretudo no que diz respeito ao Programa de Pacificação do Rio de Janeiro, pode ser atribuído a esse contexto histórico onde o ordenamento e a necessidade de pacificação de uma realidade caótica e diversa torna-se o imperativo que substitui qualquer tipo de norma civilizatória. Tendo deixado clara essa distinção conceitual, procurarei descrever em detalhes o que é a *Broken Windows Theory*, e como ela se relaciona com o que já foi explicitado.

3.4

A Teoria das Janelas Quebradas como tecnologia normalizadora

Dentre as publicações da UN-HABITAT encontramos um manual de policiamento do espaço urbano, *Handbook on policing urban space*, criado para a UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) e para a UN-HABITAT por Enrique Desmond Arias, professor assistente na John Jay College of Criminal

Justice em Nova Iorque e cuja área de interesse de estudo atualmente é a criminalidade no Rio de Janeiro, mas seus trabalhos compreendem policiamento e democracia em países subdesenvolvidos. Apesar da análise da UN-HABITAT ser o foco da seção seguinte, esse manual nos permite produzir uma análise que insere práticas de governo internacionais e nacionais em uma racionalidade governamental normalizadora semelhante, possibilitando assim estabelecer uma ligação entre a teoria das janelas quebradas, uma das principais teorias que embasa o manual, e o programa de Pacificação do governo do Estado do Rio de Janeiro.

O foco do manual são os chamados “países de baixa ou média renda”. A ligação entre pobreza e crime é antiga. Porém a preocupação aqui é com a maneira através da qual essa articulação é produzida e é aqui que encontramos uma racionalidade que é bastante nova. O pobre aqui não é visto como criminoso por fazer parte de uma raça degenerada ou porque o crime é um hábito degradante típico das “classes perigosas” nas quais as regras morais mais básicas ainda não foram difundidas. O crime, como já foi discutido, é visto como uma realidade amoral sob um prisma estritamente economicista, que ocorrerá na medida em que o custo de cometê-lo for menor do que os eventuais benefícios. No capítulo 3 do manual, ao descrever as “teorias de ponta” (*cutting-edge theories*) que servem de base conceitual para as práticas de policiamento Enrique Desmond afirma: “*many argue that crime occurs because it makes rational sense for crime to occur*” (ARIAS, 2011, p.34)

O autor do manual, define qual deve ser a abordagem policial nas primeiras páginas da obra:

Rather than thinking about policing either in terms of arresting large numbers of suspects or removing slum areas, law enforcement officials need to consider proactive strategies to control crime, such as community policing, problem-oriented policing and situational crime prevention (ARIAS,2011, p.14)

Percebe-se que a lógica de normação que suporia a remoção das áreas “faveladas” é descartada, bem como a prisão ineficiente de suspeitos. Desmond Arias é tão explícito ao descrever os princípios que norteiam as novas teorias de policiamento

– no que diz respeito à ideia de *law enforcement* como a demanda negativa à oferta de crime – que sua fala poderia se confundir com a análise trazida por Foucault em suas palestras na década de 1970

“The strategies covered in chapter III reflect the underlying idea that criminal acts occur because of rational responses on the part of the population to certain urban conditions. Different crimes and different elements of the decision-making process involved in a criminal act are determined by conditions that emerge over time. Responding to crimes requires police and other stakeholders to analyse the particular incentives that give rise to the crimes and find ways to eliminate the incentives. (...) Responding to crimes involves changing the opportunity structure of crime through close empirical study of the environment of criminal activity” (ARIAS, 2011, p.40)

Uma das bases de sustentação da racionalidade governamental exposta nesse manual é a teoria das janelas quebradas. Discutirei essa teoria aqui pois há relações diretas e fundamentais de racionalidade entre ela e as UPPs que devem ser salientadas para a montagem do argumento central desse trabalho de forma coesa.

Nas décadas de 1960 e 70 a instituição policial sofria uma crise de legitimidade, sobretudo nas grandes metrópoles dos países desenvolvidos, em função da sua incapacidade de lidar com as novas dinâmicas criminais. A ideia é que o policiamento tradicional, repressivo e reativo, se tornava cada vez mais ineficiente diante dos olhos da sociedade. É daí que surgem novas propostas de policiamento que percebem os vínculos entre o policial e a comunidade como a chave para uma atuação mais eficiente e de caráter preventivo. É nesse contexto que surge também o conceito de policiamento comunitário propriamente dito e todas as suas vertentes. A teoria das janelas quebradas é uma delas.

O nome da teoria – *'broken windows theory'* – é retirado da ideia, compartilhada por psicólogos sociais e por policiais, de que se a janela de um prédio é quebrada e deixada sem conserto, todas as outras janelas do prédio irão consequentemente ser quebradas. Trata-se de uma abordagem onde o controle do crime passa necessariamente pela repressão dos menores tipos de desordem como forma de comunicar aos criminosos que estão sendo observados. O manual

informa que *“the underlying idea if the approach is that police have zero tolerance for even minor crimes, such as failure to pay transit fares, littering or vandalizing walls with graffiti”* (ARIAS, 2011, p.40).

No artigo que descreve a teoria, os autores James Q. Wilson e George L. Kelling afirmam que a implantação, em 1970, de patrulhas policiais a pé em Nova Jersey, e não apenas em veículos, não havia reduzido os índices de criminalidade, mas sim a sensação de segurança das pessoas dessas regiões. Além disso, *“officers walking beats had higher morale, greater job satisfaction, and a more favorable attitude toward citizens in their neighborhoods than did officers assigned to patrol cars”* (WILSON e KELLING, 1982, p.1).

Os autores continuam: *“what foot-patrol officers did was to elevate, to the extent they could, the level of public order in these neighborhoods.”* (WILSON e KELLING, 1982, p.2) Kelling passou horas caminhando com um policial *“to see how they define 'order' and what they did to maintain it”* (WILSON e KELLING, 1982, p.2). O local mais importante de patrulhamento era uma área relativamente abandonada em termos de moradia, porém bastante movimentada por se tratar de um centro de um *'major transportation center'*.

Os policiais distinguiam os presentes entre 'familiares' (*regulars*) e 'estranhos' (*strangers*). Os 'familiares' incluíam *'pessoas de bem'* (*decent folk*) e alguns 'bêbados e mendigos' (*drunks and derelicts*) que estavam sempre por lá, mas que 'conheciam seu lugar'. Os estranhos, por sua vez, eram sempre vistos com suspeita e de maneira apreensiva. Algumas regras informais no que diz respeito à ordem deviam ser estritamente respeitadas. *“These rules were defined and enforced in collaboration with the 'regulars' on the street. Another neighborhood might have different rules, but these, everybody understood, were the rules for **this** neighborhood.”* (WILSON e KELLING, 1982, grifo dos autores, p.2)

Os 'bêbados e viciados' podiam sentar nos muros mas não podiam deitar. Pessoas podiam beber nas ruas, desde que as garrafas estivessem em sacolas de papel, mas não na interseção principal, entre outras regras. Porém a principal delas, a mais estritamente observada e mais severamente punida – prisão – era a proibição de perturbar ou pedir esmolas para pessoas esperando pelo ônibus.

Percebe-se aqui uma série de mecanismos disciplinares, de normação – o controle direto dos corpos dos pobres. Porém, todos esses mecanismos fazem

parte de uma racionalidade que serve a uma lógica normalizadora. Pois a regra de ouro do policiamento nessa região é não incomodar os transeuntes. Portanto, todas as medidas disciplinares servem ao propósito não de regular e controlar o movimento normativamente, mas justamente de permitir a livre circulação através de uma série de aparatos de segurança que, atuando como uma peneira, impedem a 'circulação ruim' – os bêbados e viciados – enquanto promovem a 'boa circulação' – transeuntes.

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito à escala das práticas e aplicação das regras. Anteriormente tivemos a oportunidade de destacar a rearticulação do espaço político sobre o qual se operam práticas de condução da conduta no contexto da normação e da normalização. O espaço social geral dá lugar ao espaço comunitário específico. Nota-se claramente essa tendência não apenas na 'teoria das janelas quebradas', mas em todo o manual de policiamento da UN-HABITAT.

Sobre a forma como os policiais fazem as regras serem cumpridas, os autores afirmam que

Sometimes what Kelly [o policial] did could be describe as 'enforcing the law', but just as often it involved taking informal or extralegal steps to help protect what the neighborhood had decided was the appropriate level of public order. Some of the things he did probably would not withstand a legal challenge. (WILSON e KELLING, 1982, p.2)

Percebe-se que a lógica de uma polícia que cumpre leis fixas, determinadas pelo aparato Estatal e que abrangem toda a sociedade é abandonada em favor da imagem do policial que atua segundo uma concepção de ordem estritamente comunitária, local e excepcional.

Mais adiante no texto os autores se posicionam em relação a essa situação. Penso que é importante reproduzir todo o raciocínio:

Should police activity on the street be shaped in important ways, by the standards of the neighborhood rather than by the rules of the state? [...] the shift of police from order-maintenance to law enforcement has brought them increasingly under the influence of legal restrictions, provoked by media complaints and enforced by

court decisions and departmental orders. [...] This is, we think, an entirely new development. For centuries, the role of the police as watchmen was judged primarily not in terms of its compliance with appropriate procedures but rather in terms of its attaining a desired objective. The objective was order, an inherently ambiguous term but a condition that people in a given community recognized when they saw it. The means were the same as those the community itself would employ, if its members were sufficiently determined, courageous, and authoritative. [...] [In the state centered legal system], the police were expected to follow rules defining that process, though states differed in how stringent the rules should be. The criminal apprehension process was always understood to involve individual rights, the violation of which was unacceptable because it meant that the violating officer would be acting as a judge and jury – and that was not his job. Guilt or innocence was to be determined by universal standards under special procedures

Ordinarily, no judge or jury ever sees the persons caught up in a dispute over the appropriate level of neighborhood order. That is true not only because most cases are handled informally on the street but also because no universal standards are available to settle arguments over disorder, and thus a judge may not be any wiser or more effective than a police officer. Until quite recently in many states, and even today in some places, the police make arrests on such charges as 'suspicious person' or 'vagrancy' or 'public drunkenness' – charges with scarcely any legal meaning. These charges exist not because society wants judges to punish vagrants or drunks but because it wants an officer to have the legal tools to remove undesirable persons from a neighborhood when informal efforts to preserve order in the streets have failed. (WILSON e KELLING, 1982, p.6)

O que temos aqui, portanto, é o desenvolvimento de uma racionalidade de ordenamento do espaço que, ao considerar a comunidade como o objeto de atuação de práticas de governo, promove um ambiente de excepcionalidade onde a atuação policial não tem mais tanto que se reportar a leis abstratas, a critérios normativos de regulação da sua própria conduta, mas que operam por negociações locais, por acordos informais. O policial passa a acumular funções de promotor e juiz nessas situações de rua onde o cumprimento da lei claramente perde espaço frente ao imperativo de manutenção da ordem. Vemos claramente aqui o abandono de uma prática de governo que se baseia em um ideal normativo de boa sociedade e o desenvolvimento de uma racionalidade onde a norma é produzida *in*

loco e a partir das dinâmicas locais de organização tendo como objetivo fundamental a produção da ordem.

Wilson e Kelling também defendem que

window breaking does not necessarily occur on a large scale because some areas are inhabited by determined window-breakers whereas others are populated by window-lovers; rather, one unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (WILSON e KELLING, 1982, p.3)

Nota-se que não há qualquer tipo de julgamento de ordem moral dos indivíduos nessa afirmação. Há inclusive um desprezo claro por qualquer tipo de práticas de governo focadas na moralidade individual como causa para a desordem. O sujeito aqui não é aquele que deve ser moralizado segundo padrões de comportamentos normativos, mas um sujeito econômico que responde a cálculos de custo e benefício. O foco explícito está, portanto, na produção de um ambiente que aumentará o custo de oportunidade da prática do comportamento desviante. O cuidado ostensivo com a propriedade, a demonstração do apreço pelo patrimônio, assinala para o sujeito econômico que, de alguma maneira, a ordem é respeitada naquela localidade, aumentando assim o custo de oportunidade de um potencial vandalismo.

Foucault, ao definir a concepção de indivíduo construída pela racionalidade neoliberal normalizadora, diferenciando-a da liberal clássica normativa, afirma que

O criminoso [no neoliberalismo] não é, de forma alguma, marcado ou interrogado a partir de características morais ou antropológicas. O criminoso não é nada mais que absolutamente qualquer um. O criminoso é todo o mundo, quer dizer, ele é tratado como *qualquer outra pessoa que investe numa ação, que espera lucrar com ela e aceita o risco de uma perda.* (...) Aquilo de que o sistema penal terá de se ocupar já não é essa realidade dupla do crime e do criminoso. É uma conduta, é uma série de condutas que produzem ações, ações essas cujos atores esperam um lucro, que são afetadas por um risco especial. (...) Em outras palavras, ele terá de reagir a uma *oferta de crime.* (FOUCAULT, 2008, p.346, grifos meus)

Deixando clara a indistinção entre criminosos e respeitadores da lei a partir da concepção de potencialidade e risco, os autores afirmam que “*untended property becomes fair game for people out for fun or plunder, and even for people who ordinarily would not dream of doing such things and who probably consider themselves law-abiding*”. (WILSON e KELLING, 1982, p.3) E mais adiante: “*muggers and robbers, whether opportunistic or professional, believe they reduce their chances of being caught or even identified if they operate on streets where potential victims are already intimidated by prevailing conditions*” (WILSON e KELLING, 1982, p.5)

Assim a lógica normativa é invertida. Pois não é mais o sujeito desviado, o criminoso, o desordeiro, o sociopata que destrói o ambiente social, mas o ambiente – agora comunitário – desordenado é que produz comportamentos individuais desviantes e destrói famílias.

We suggest that 'untended' behavior also leads to the breakdown of community controls. A stable neighborhood of families who care for their homes, mind each other's children, and confidently frown on unwanted intruders can change, in a few years or even a few months, to an inhospitable and frightening jungle. A piece of property is abandoned, weeds grow up, a window is smashed. Adults stop scolding rowdy children; the children, emboldened, become more rowdy. Families move out, unattached adults move in. Teenagers gather in front of the corner store. The merchant asks them to move; they refuse. Fight occur. Litter accumulates. People start drinking in front of the grocery; in time, an inebriate slumps to the sidewalk and is allowed to sleep it off. Pedestrians are approached by panhandlers. (WILSON e KELLING, 1982, p.3)

O inferno se instala não mais a partir de grupos perigosos, de 'inimigos da sociedade' ou 'degenerados morais', mas de pequenos detalhes no ambiente que vão, aos poucos, tornando o custo de oportunidade de ações desviantes menor, de modo que qualquer tipo de comportamento fora da curva de normalidade, em qualquer sentido e por menor que seja, já representa em si o terror, a potencialidade da desordem em que um pequeno ato pode ser o estopim. A solução para o problema do declínio do homem público (SENNET, 1988) é vista

como uma questão de policiamento. Policiamento institucional e policiamento de si. E desenvolve-se um processo onde a mente é estimulada a exagerar os fatos, a imaginar no menor deslize uma violência macabra.

As Nathan Glazer has written, the proliferation of graffiti, even when not obscene, confronts the subway rider with the 'inescapable knowledge that the environment he must endure for an hour or more a day is uncontrolled and uncontrollable, and that anyone can invade it to do whatever damage and mischief the mind suggests.
(WILSON e KELLING, 1982, p.4)

O artigo termina com uma afirmação que seria tema para uma extensa fala de Michel Foucault sobre dispositivos normalizadores e biopolítica: “*Just as physicians now recognize the importance of fostering health rather than simply treating illness, so the police – and the rest of us – ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows.*” (WILSON e KELLING, 1982, p.10). A racionalidade normalizadora se faz presente através de uma ordenação específica de um espaço que condiciona sujeitos que agem segundo cálculos econômicos de custo-benefício e não através do disciplinamento de sujeitos que agem segundo regras morais.

Temos portanto, resumidamente, cinco aspectos fundamentais de caráter normalizador ressaltados acima. Em primeiro lugar o objetivo central de promover a circulação em oposição ao confinamento disciplinador. Em segundo lugar a rearticulação do espaço político sobre o qual se aplicam as regras de policiamento: sai de cena o todo social e entram as comunidades particulares. Esse aspecto se relaciona com o terceiro que é a constituição de um ambiente de flexibilização e negociação constante de regras onde a ordem é a principal preocupação e não mais a norma. Daí decorre o quarto aspecto que é o acúmulo de funções nas mãos do policial, imbuído da função de manter a ordem negociada e não de respeitar normas gerais. E por último percebe-se que o sujeito a ser governado, o sujeito alvo dessas práticas de governo não é mais o sujeito psicológico, moral, mas o *homos oeconomicus*, o sujeito que age segundo cálculos de custo-benefício.

4

POLÍTICAS URBANAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

O presente capítulo analisará políticas urbanas de maneira mais detida. Como já foi dito, no plano internacional serão estudadas as práticas de governo emuladas pela UN-HABITAT e, no plano nacional, será objeto do estudo o Programa de Pacificação de Favelas criado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro no plano nacional.

4.1

As políticas urbanas da UN-HABITAT e o contexto normalizador

Nessa seção investigarei as possíveis rearticulações no campo da racionalidade governamental liberal tendo como foco as políticas da *United Nations Human Settlements Programme*, a UN-HABITAT e, relacionando-as às políticas urbanas nacionais discutidas anteriormente, procurarei inseri-las na estrutura mais ampla da governamentalidade neoliberal. Tal qual feito anteriormente, a ideia aqui é identificar se há de fato uma mudança de foco do modo liberal clássico de governar, baseado em concepções distintas de liberdade e autonomia para a maneira como se governa no século XXI, no contexto pós reformas neoliberais e pós guerra-fria, onde parece se processar uma rearticulação dessas racionalidades.

A missão autoproclamada da UN-HABITAT é a de “*promote socially and environmentally sustainable towns and cities with the goal of providing adequate shelter for all*”³². Para atingir esse objetivo geral, no entanto, o programa se envolve em uma série de áreas de atuação que vão além da simples provisão de abrigo para os necessitados. Parcerias com o setor privado, segurança para cidades, manuais de policiamento do espaço urbano, preocupações com prevenção e risco de desastres naturais e humanos, construção de escolas e preocupações com o meio ambiente e as mudanças climáticas são alguns exemplos das práticas da UN-HABITAT.

³² <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0>

Tendo isso em vista é possível argumentar que esse programa, bem como diversos outros programas da ONU, não dizem respeito apenas a práticas neutras de governo, mas a políticas ativas de constituição de uma determinada ordem (DEAN, 2007). Trataremos as políticas da UN-HABITAT como práticas que se inserem em uma racionalidade governamental normalizadora própria do neoliberalismo (FOUCAULT, 2008).

4.1.1

Capacity-Building

A UN-HABITAT conduz um programa chamado *“Risk and Disaster Management”* que visa *“strengthen national capacities to prepare for, respond to and mitigate the humanitarian impact of emergencies on already vulnerable populations in the country”* o programa busca atingir esse objetivo através de práticas para *“strengthen institutional frameworks and systems for preparedness, response and disaster risk reduction at national, provincial, district and community levels within an overall vulnerability reduction perspective”*³³.

Nota-se aqui claramente uma perspectiva que define populações em termos de graus de vulnerabilidade, níveis de risco e políticas definidas com o objetivo de reduzir o risco, aumentar o nível de resiliência não a partir de uma intervenção direta – filantropia, caridade ou educação moral – mas de acordo com o conceito de *“capacity building”*, ou seja, da produção de uma moldura institucional que permitiria às populações diminuir seu grau de vulnerabilidade.

A noção de *“capacity building”* é recorrente em grande parte dos programas e missões de Desenvolvimento e Ajuda Humanitária da ONU e ela tem um papel central na racionalidade governamental neoliberal. Desenvolvimento de capacidades, segundo os órgãos que o promovem, diz respeito à produção de um aparato institucional a partir do qual populações e indivíduos podem exercer sua própria liberdade. A lógica autoproclamada é a de “ensinar a pescar” e não apenas “dar o peixe”.

A importância do mecanismo de *“capacity building”* reside no seu duplo papel para a racionalidade governamental neoliberal. Em primeiro lugar ele atua

³³ <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=7103&catid=286&typeid=13>

como mecanismo de legitimação na medida em que se mostra como uma prática emancipatória, cujo objetivo fundamental é governar através da liberdade. Seu segundo papel, e essa acredito ser a função mais importante desse mecanismo para a governamentalidade neoliberal, é o de atuar no sentido de construir indivíduos e populações responsabilizáveis (*accountable*). Na medida em que práticas de governo “promovem a liberdade e a auto-gestão”, elas constituem sujeitos que podem – e devem – ser inteiramente responsabilizados por suas ações, afinal o pré-requisito essencial para o desenvolvimento da ideia de imputabilidade é a liberdade de escolha, como já foi demonstrado anteriormente. Na racionalidade governamental liberal há um movimento simultâneo essencial de autonomia e responsabilidade. A responsabilização individual, a impossibilidade de “dividir a responsabilidade” é o preço a se pagar pela autonomia neoliberal.

Em um programa de construção subsidiada de conjuntos habitacionais em diversos centros urbanos do mundo, o *Cities without slums*, a noção de construir capacidades e de produzir um comportamento desejável, não através de educação moral mas de um ambiente favorável, é clara.

*Through the implementation of Cities without slums, Al Omrane enables a reinforcement of the capacities of the urban poor. Access to ownership allows slum dwellers to improve their living conditions and induces a new social behaviour as well as an increased involvement in local affairs.*³⁴

Nesse sentido, tornar indivíduos livres significa construir indivíduos responsáveis. A ideia de “*capacity building*”, portanto, pode ser enxergada como uma das tecnologias através da qual a governamentalidade neoliberal tira a sociedade³⁵ do jogo (ROSE, 1996), construindo assim o cenário de indivíduos

³⁴ http://www.unhabitat.org/downloads/docs/9117_8087_Al_OmraneGroup_Morocco.pdf

³⁵ Sociedade aqui é entendida como uma construção não apenas teórica, mas sobretudo governamental, que surge no XIX e cuja vida política fundamental pode ser datada grosseiramente de Durkheim a Keynes, ou do surgimento da sociologia ao fim do Estado de bem-estar social. Nikolas Rose (1996, p.328) descreve essa construção como “a soma de laços e relações – econômicas, culturais e políticas entre indivíduos e eventos dentro de um território mais ou menos demarcado e governado por leis próprias” que “estabelecem, a partir de um campo geográfico-temporal limitado, a maneira através da qual autoridades políticas, morais e intelectuais, em determinados lugares e contextos, pensam e agem sobre sua experiência coletiva”. Sociedade aqui é entendida como um território imaginado sobre o qual a

livres em competição no grande espaço global desterritorializado sobre o qual tais práticas supostamente se exercem. Como Rose afirma,

we are seeing the emergence of a range of rationalities and techniques that seek to govern without governing society, to govern through regulated choices made by discrete and autonomous actors in the context of their particular commitments to families and communities. (ROSE, 1996, p.328)

Percebemos aqui a mesma rearticulação das práticas de governo demonstradas anteriormente. Um recuo estratégico da forma como o poder se exerce de modo a tornar possível seu exercício mais profundo e eficiente³⁶.

4.1.2

Postes de Luz, o *homo oeconomicus* e a razão de mercado

Continuando com a análise das práticas do programa “*Risk and Disaster Management*”, analisarei agora um projeto premiado pelo *Habitat Business Award* em 2009, que se desenvolveu na periferia de Nairobi no Quênia, chamado “*Adopt a Light*” é bastante ilustrativo. O projeto, em abril de 2009, tinha instalado 3000 luzes de rua, erigido 33 postes de luz e empregado 50 pessoas³⁷.

A categoria na qual o projeto se insere é a de “controle do crime e aumento da segurança nas ruas”. A ideia é atrair o capital privado que então “adota” postes de iluminação cujo financiamento se daria em troca de propagandas em outdoors em estradas de maior circulação.

O projeto é bastante ilustrativo em muitos sentidos. Em primeiro lugar convém discutir a concepção de indivíduo presente em uma política que busca combater a criminalidade através da instalação de postes para maior iluminação em áreas públicas. Em relação aos indivíduos cuja atividade criminosa essa

política é pensada em determinado tempo histórico.

³⁶ Convém lembrar que o processo de rearticulação da governamentalidade é resultado da rearticulação das próprias relações de poder e de dominação que envolvem e constituem sujeitos, de modo que, partindo desta perspectiva foucaultiana, não se trata de entendê-las como a aplicação de estratégias conscientes de dominação e coerção por sujeitos dominantes a partir de novas ferramentas, mas de uma rearticulação global na maneira como o poder se exerce e constitui tanto dominantes como dominados.

³⁷ http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6855_19838_AdoptaLight.pdf

política pretende diminuir, não está mais em questão aqui o julgamento moral do indivíduo criminoso ou a necessidade de educá-lo ou discipliná-lo segundo padrões de civilidade aceitáveis. A ideia não é mais produzir indivíduos autônomos nos moldes do liberalismo clássico. O percentual de indivíduos que praticam crimes que será minimizado pela distribuição de postes de luz na cidade. Estamos diante do *homo oeconomicus* neoliberal, normalizado. Trata-se aqui de um sujeito racional que age segundo a lógica do custo-benefício. A redução da criminalidade pela iluminação das áreas públicas atua exatamente no sentido de criar uma estrutura onde a relação custo-benefício vá pender na direção de aumentar os custos de praticar o crime em função da maior visibilidade e consequentemente da maior probabilidade de ser pego.

Vemos claramente nessa política uma concepção de sujeito que não parte de uma perspectiva moral, mas sim econômica e, portanto, normalizadora. A grade de inteligibilidade a partir da qual se compreende e se governa o comportamento individual é uma grade econômica. Dentro desta perspectiva, um código penal severo, a polícia e os postes de luz, têm a mesma função, qual seja, a de fornecer uma estrutura que desloque a balança de custo/benefício no sentido de aumentar os custos da conduta desviante, ou seja, servir como demanda negativa para a oferta de crime. Foucault define a ideia de *law enforcement* justamente nesse sentido como “o conjunto de instrumentos de ação sobre o mercado do crime que opõe à oferta do crime uma demanda negativa” (FOUCAULT, 2008, p.348)

Temos aí, portanto o primeiro aspecto, a concepção de indivíduo envolvida nesse projeto. O segundo aspecto diz respeito à racionalidade da própria prática do projeto. Pois se o indivíduo suposto é o *homo oeconomicus*, a viabilidade e a legitimidade da política urbana também é julgada em função de uma grade de inteligibilidade econômica. Pois o projeto “*Adopt a Light*” não é apenas uma política de implantação de postes de luz, mas um “*unique business model that allows the financing of instalation and maintainance of efficient public light infrastructure*”³⁸. Ou seja, o projeto foi premiado na medida em que ele construiu um modelo econômico de financiamento a partir da troca entre, de um lado, custos para empresas privadas na instalação e manutenção da iluminação e, de

³⁸ <http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=2&catid=286>

outro, benefícios em termos de propaganda em outdoors. Os imperativos de eficiência econômica servem como grade de inteligibilidade geral, envolvendo instâncias tão diversas quanto o sujeito criminoso e o cálculo de políticas urbanas.

O terceiro aspecto diz respeito às razões que motivam a proposição das políticas urbanas e a redução da criminalidade. Aqui encontramos também a economia como grade de inteligibilidade. No documento do projeto, não encontramos um objetivo (*goal*), mas um objetivo de negócio (*business goal*). O objetivo de negócio envolve o respeito a todos os imperativos de eficiência e lucratividade econômica. E qual o efeito buscado com a redução da criminalidade resultante disso? O documento é claro: “*enhance road safety and improve the environment for carrying out business and social-economic activities*”³⁹. Tornar as ruas seguras para que os negócios e as atividades econômicas circulem livremente. Temos aqui, portanto, em três níveis, o do sujeito-alvo das práticas, o da racionalidade e legitimidade das práticas e o das razões fundamentais das práticas, a grade de inteligibilidade econômica típica da racionalidade governamental neoliberal.

Os conceitos de “*business model*” e “*business goals*” estão presentes em grande parte das “melhores práticas” (*best practices*) da UN-HABITAT. Consideremos outro projeto premiado cujo objetivo era lucrar, através de parcerias público-privadas, com a concessão de material para mexicanos pobres construírem casas populares. “*To offer a market-based solution to the housing needs of low-income families in urban marginalized areas in order to improve their quality of life and empower them (win-win situation)*”⁴⁰

Mitchell Dean, ao descrever chama atenção para essa rearticulação do público e do privado no contexto de governamentalidade neoliberal

A neoliberal way of governing emerged, [...] which sought to breach this distinction by the marketization of public provision by a host of means and techniques, and a new rhetoric and integration of non-government organizations, particularly the private non-profit ones sometimes called the 'Third Sector'. One way of looking at this rupture would be that the collectivization of risks came to be viewed as a risk itself to the performance of the economy and hence risk had to be,

³⁹ http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6855_19838_AdoptaLight.pdf

⁴⁰ http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6852_4555_AffordableHousingSolutions.pdf

at least to some extent, desocialized, individualized and privatized. (DEAN, 2007, p.27)

Temos, portanto, em três níveis, o da concepção do sujeito, o da legitimidade e o dos fundamentos, práticas que se inserem plenamente em uma racionalidade governamental neoliberal normalizadora.

Com isso pretendo ter mostrado de que maneira racionalidades de governo se rearticulam e fundamentam práticas distintas que envolvem novos espaços, novas tecnologias e novos sujeitos políticos. As tecnologias de governo normalizadoras fazem parte dessa rearticulação geral de práticas de governo e, considerando as especificidades dos territórios analisados tal qual foi feito aqui quando analisei o Rio de Janeiro, penso que tal lógica de funcionamento pode ser identificada, em maior ou menor medida, em qualquer nível de análise, seja no plano local, nacional ou internacional.

4.2

Unidades de Policia Pacificadora: o contexto normalizador

A ligação entre favelas e o narcotráfico teve início no final da década de 1970 e início de 1980, quando redes internacionais de tráfico de drogas se desenvolvem na América do Sul em função do aumento do consumo nos EUA e na Europa. O Rio de Janeiro se tornou um ponto estratégico importante nessas rotas de tráfico que partiam da Bolívia, do Peru e da Colômbia com destino aos grandes mercados estadunidense e europeu. A entrada de grandes quantidades de droga, sobretudo pela fronteira com o Paraguai, criou rotas de abastecimento do tráfico de drogas varejista no Rio, inicialmente pelo desvio de partes do carregamento e, em 1980, o Rio já começa a constituir suas próprias vias de abastecimento.

Nessa mesma época, em 1979, surge na prisão Cândido Mendes da Ilha Grande, em Angra dos Reis, o grupo criminoso Comando Vermelho (CV). A 'Falange Vermelha', como era chamada num primeiro momento, desenvolve-se a partir da mistura de presos comuns com presos políticos durante a ditadura militar no Brasil. Essa proximidade aliada às constantes injustiças, torturas e abusos

policiais geraram as condições para o desenvolvimento de um grupo organizado dotado de forte senso de solidariedade.

Inicialmente responsáveis pelo roubo de bancos, cujo dinheiro ia em parte para libertar seus amigos ainda presos, em pouco tempo o CV estava presente em praticamente todo o sistema prisional do Rio de Janeiro. Quando as redes internacionais de tráfico de drogas começaram a se desenvolver pelo continente, sobretudo a partir do Cartel de Medellín chefiado por Pablo Escobar, os líderes do Comando Vermelho viram no varejo da droga a possibilidade de um negócio mais seguro e rentável. As favelas rapidamente se tornaram seus quartéis-gerais

Esse fato, aliado ao secular abandono, por um lado, e repressão por outro, das práticas governamentais, transformou as favelas cariocas em redutos de traficantes de drogas varejistas fortemente armados. É nessa época que os fuzis, as AK-47, as granadas, AR-15 e bazucas antiaéreas entram nos morros. O resultado é uma criminalização e repressão ainda maior das favelas e da população favelada pelo Estado, inflada pela forte propaganda política contrária ao governador do Estado do Rio de Janeiro Leonel Brizola, que acabou sendo culpabilizado por todas essas transformações em razão de propor políticas menos duras em relação às áreas faveladas.

O 'caveirão'⁴¹ passa a ser a principal arma do governo para atuar nas favelas e o BOPE seu principal instrumento. A lógica da guerra se instaura e a década de 1990 é uma das mais sangrentas no que diz respeito a confrontos entre policiais e bandidos, gerando uma série de mortos, para todos os lados. A política do confronto consistia basicamente em incursões periódicas e pontuais da polícia em áreas faveladas em função de qualquer ocorrência violenta. O fracasso dessas políticas e a escalada da criminalidade e da desigualdade no país tornam evidente a necessidade de práticas de governo alternativas.

Em 2008, em um contexto de reconfiguração da cidade do Rio de Janeiro nos fluxos econômicos globais, e de alta evidência da cidade no cenário internacional, desenvolve-se o Programa de Pacificação.

A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de

⁴¹ Carro preto blindado do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (BOPE-PMERJ), que é criado exatamente nesse período com a intenção de combater o tráfico através de políticas de guerra.

policciamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades⁴²

Essa é a descrição das UPPs dada pelo site oficial do programa de pacificação na internet. As Unidades de Polícia Pacificadora começaram a ser implementadas em Dezembro de 2008 na favela Santa Marta no bairro de Botafogo. Uma descrição mais técnica nos é dada abaixo:

A Unidade de Polícia Pacificadora é uma experiência recente de política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009 (Bol PM nº. 012 – 22Jan09) assinado pelo governador em exercício Sérgio Cabral Filho. Em tal decreto, a atuação da polícia aparece como uma questão de política pública, ao se relacionar a **necessidade da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em estruturar uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes**. (FARIA, COSTA, CORRÊA, 2012, grifo meu destacando o trecho que é transcrito do próprio decreto, p.70)

O projeto é uma evolução de programas dentro da polícia militar que se desenvolvem a partir da filosofia do policiamento comunitário, ideia que chega ao Brasil no início da década de 90 baseado em modelos dos EUA⁴³, e que será discutido mais detidamente a seguir.

Paulo Storani, ex-capitão do BOPE, mestre em antropologia e coordenador de um núcleo de pesquisas em segurança pública na Universidade Cândido Mendes, descreve o processo de gestação das UPPs dentro da estrutura da polícia militar⁴⁴. A primeira experiência nesse sentido foi o Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO), primeira unidade de policiamento posta em

⁴² http://upprj.com/wp/?page_id=20

⁴³ O modelo de policiamento comunitário surge nos EUA na década de 1960. Ver. ALBERNAZ, E.R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>

⁴⁴ <http://rioradar.com/archives/655>

favelas com o intuito de atender a população e combater o narcotráfico. A falta de uma estrutura institucional específica para policiais atuando nessas condições permitiu que houvesse uma simbiose entre policiais corruptos e traficantes corruptores. Com isso foram criados os Postos de Policiamento Comunitário (PPC), onde pouca coisa mudou do ponto de vista institucional e prático, para além do nome das unidades.

Com o fracasso dessas experiências, criou-se o Grupamento de Polícia em Áreas Especiais⁴⁵. A ideia de policiamento permanente aliada aos princípios de policiamento comunitário foi, pela primeira vez, esboçada nesse projeto. No entanto, a falta de estrutura da instituição policial, sua cultura historicamente autoritária, corrupta e repressora, a desconfiança da população, as dificuldades geradas pela convivência constante com o tráfico de drogas e a falta de experiência em termos de policiamento comunitário fez com que o projeto tivesse um futuro similar ao das DPOs e PPCs.

Recentemente o Rio de Janeiro vem adquirindo crescente evidência no cenário internacional, e com isso, a cidade foi escolhida como sede de uma série de grandes eventos internacionais. Esse contexto gerou o ímpeto, a vontade política para a criação, um tanto às pressas, do Programa de Pacificação.

As UPPs são apresentadas, portanto, como “um amadurecimento dos erros que foram cometidos por todos os projetos anteriores”⁴⁶. Desde sua criação, em 2008, o projeto de pacificação vem obtendo resultados bastante expressivos, como se verá a seguir, no que concerne à diminuição do número de mortes violentas. A sensação de maior segurança com o fim dos tiroteios constantes é talvez o principal sucesso da unidade para a população das áreas pacificadas. O projeto tem amplo apoio midiático e também é bem visto por grande parte da população das áreas do entorno das favelas. No entanto, uma série de problemas já se apresentam e certamente novas questões se apresentarão com o tempo.

⁴⁵ Outro projeto de policiamento comunitário, que não é citado por Paulo Storani pois não formou uma unidade policial institucional específica, foi o chamado “Mutirão da Paz”, implementado na favela do Pereirão em Laranjeiras. Ver. “Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro”, de Daniel Ganem Misse e Rodrigo Mattos de Carvalho em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf

⁴⁶ <http://rioradar.com/archives/655>

4.3

Descrição das UPPs

Até março de 2013, a Unidade de Polícia Pacificadora conta com um contingente de 8014 policiais em 30 unidades instaladas, caminhando para a 31ª a ser feita na favela do Caju. A previsão oficial é que, até 2014, existam 40 UPPs no Rio de Janeiro. Ignacio Cano descreve como se organizam essas unidades dentro da estrutura da Polícia Militar. É importante ressaltar que o programa de pacificação foi criado praticamente sem nenhuma base normativa, sendo esta construída com o tempo, na medida em que as necessidades foram surgindo. Trata-se de um programa extremamente pragmático e dinâmico em consonância com uma racionalidade normalizadora de governo.

Do ponto de vista organizacional, o artigo 3 [do decreto-lei nº. 42.787 de 6 de janeiro de 2011, promulgado pelo governador] determina que todas as UPPs dependem operativamente e doutrinariamente da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo comandante se subordina diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar, devendo ainda estabelecer ‘articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador’. Isto significa que as UPPs estão operativamente desvinculadas do resto da estrutura territorial da Polícia Militar, composta por batalhões. (LAV, 2012, p.20)

Os policiais alocados em UPPs devem ser todos recém formados. Essa prática tem a intenção de eliminar com maior rapidez os vícios seculares da instituição que, criada para o confronto e para a guerra, não está preparada para atender às demandas da nova doutrina do policiamento comunitário. Também é dada uma gratificação de R\$500 mensais, auxílio transporte e alimentação aos policiais.

Os custos do programa e o impacto deste nos cofres públicos são algo muito difícil de estimar sobretudo porque, como é bem apontado pela única fonte que busca fazer um cálculo aproximado dos gastos do projeto, a transparência fiscal não é uma das características marcantes da administração pública no Brasil.

Porém, cabe citar a aproximação feita pelo RioRadar⁴⁷, que só abrange o período até setembro de 2011, quando havia aproximadamente metade das UPPs instaladas até os dias de hoje e menos da metade do contingente, na época pouco mais de 3 mil, hoje mais de 8 mil homens. Mesmo a projeção feita pelo articulista é de 6,852 policiais, ainda inferior ao contingente atual.

According to the state government, in the first semester of 2011, the 17 UPPs already installed cost the city and state a combined R\$19 million plus R\$8 million donated by Eike Batista's OGX (factored out, about R\$108 million a year). However, the Security Secretariat estimates that R\$6 million per year is spent for every 100 UPP officers. Thus, with the 3,065 officers already operating in the first 17 UPPs plus the 385 to be installed in Mangueira next month, that would come out to R\$207 million annually, presumably excluding certain operating and installation costs. The 2,000 officers that will gradually be implanted in Alemão and Penha starting next March would add another R\$120 million on top and the estimated 1,400 that will occupy Rocinha and Vidigal will cost approximately R\$84 million. Excluding the other favelas that will receive UPPs by the end of Gov. Cabral's term, that is, conservatively, a force of 6,852 officers with R\$411 million in operational costs per year just for the UPP by the end of 2012 – and that number is likely to grow with more units to be added.⁴⁸

Além disso o artigo aponta o aumento expressivo do contingente total da polícia militar – que irá de aproximadamente 40.000 PMs para mais de 60.000 em 2016 –, o plano de dobrar o efetivo do bope de 400 para 800 homens, o novo Comando de Operações Especiais que custará R\$250 milhões aos cofres públicos e o investimento maciço em tecnologia e equipamentos para a PMERJ e a PCERJ. Os custos são significativos e fica a dúvida se poderão ser mantidos quando a explosão de investimentos pela qual a cidade passa diminuir.

De dezembro de 2008 até o fim de 2012 foram instaladas 28 UPPs. A tabela a seguir descreve a data de instalação, a população, o efetivo policial total e o

⁴⁷ Segundo a própria descrição do site: “Rio Radar is a transmedia sounding board for current events and issues related to the changing security dynamic in Rio de Janeiro. (...) [It] was created in 2010 thanks to a Grant from the Dorothy M. and Maurice C. Shapiro Traveling Fellowship at the George Washington University. Its founding editor, Andrew Fishman, is a GWU graduate who splits his time between Rio de Janeiro and Washington DC. Contributing editors Katie Judd and Zoe Roller live and work in Rio de Janeiro.”

⁴⁸ <http://rioradar.com/archives/737>

efetivo policial por 1000 habitantes em cada favela. Convém notar que a média de policiais militares por 1000 habitantes no Estado do Rio de Janeiro é de 2,3.

Comunidade	Instalação	População	Efetivo	Efetivo / 100 hab.
Santa Marta	19/12/2008	3.913	105	26.83
Cidade de Deus	16/02/2009	47.021	343	7.29
Batan	18/02/2009	17.915	127	7.08
Chapéu-Mangueira	10/06/2009	3.740*	107*	28.61
Babilônia	10/06/2009	3.740*	107*	28.61
Pavão Pavãozinho e Cantagalo	23/12/2009	10.338	189	18.28
Tabajaras e Cabritos	14/01/2010	4.243	145	34.17
Providência	26/04/2010	4.889	209	42,74
Formiga	01/06/2010	4.312	111	25.74
Borel	07/06/2010	12.815	287	22.39
Andaraí	28/07/2010	9.704	210	21.64
Salgueiro	17/09/2010	3.345	140	41.85
Turano	30/10/2010	12.218	176	14.40
São João, Matriz e Quietos	31/01/2011	7.038	208	29,55
Escondidinho e Prazeres	25/02/2011	5.586	182	32.58
Coroa, Fallet e Fogueteiro	25/02/2011	9.013	193	21.41
São Carlos	17/05/2011	15.244	244	16
Mangueira, Tuiuti	03/11/2011	20.350	383	18,82
Macacos	30/11/2011	19.082	221	11.58
Vidigal	18/01/2012	10.372	235	22.65
Nova Brasília	18/04/2012	28.661	339	11.82
Adeus, Baiana	11/05/2012	4.354	245	56.27
Alemão, Pedra do Sapo	30/05/2012	15.094	340	22.52
Chatuba	27/06/2012	10.205	230	22.53
Fé, Sereno	27/06/2012	3.574	170	47.56
Parque Proletário	28/08/2012	18.661	220	11.79
Vila Cruzeiro	28/08/2012	17.170	300	17.47
Rocinha	20/09/2012	69.161	700	10.12

*A população e o efetivo policial dispostos na tabela são da Babilônia e Chapéu-Mangueira somados.

Data de inauguração das UPPs retirada do site oficial da UPP - <http://www.upprj.com/>

População e efetivo policial retirados do levantamento feito pelo r7 em - <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/upps-comunidades-mais-violentas-nao-tem-maiores-efetivos-policiais-20121117.html>

Obs. O efetivo policial e a população de cada favela são distintos dependendo da fonte utilizada e do período pesquisado, de modo que os números devem ser tomados como aproximações e não como dados exatos.

Tendo sido feita essa rápida introdução e descrição do programa, cabe agora partir para a proposta do presente capítulo que é produzir uma análise a respeito da rearticulação da dinâmica governamental envolvida nas práticas das UPPs no sentido de uma normalização progressiva das tecnologias de governo contemporâneas.

4.4

As UPPs, o Rio de Janeiro e o mundo

Essa seção se propõe a discutir a cidade do Rio de Janeiro que vem adquirindo evidência no cenário global na medida em que passa a fazer parte de toda uma rearticulação espacial das redes globais de circulação do capital. É nesse contexto que a cidade foi escolhida recentemente como sede de diversos eventos de escala global como o Rio+20, em 2012, a Copa das Confederações e a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo, em 2014⁴⁹, e as Olimpíadas em 2016. Todos esses eventos fazem parte desse processo de relativa centralidade da cidade no cenário global e engendram a necessidade de um rearranjo espacial do Rio de Janeiro condizente com seu novo lugar. Portanto, antes de descrever especificamente as políticas urbanas que visam preparar a cidade para exercer

⁴⁹ A Copa do Mundo será realizada em todo o país, mas o Maracanã foi escolhido como palco da grande final.

esse papel, convém contextualizar qual é esse novo lugar ocupado pela cidade na contemporaneidade de modo a situar a importância do Programa de Pacificação.

4.4.1

O novo lugar da cidade do Rio de Janeiro e o desenvolvimento do programa de pacificação

A Associação comercial do Rio de Janeiro homenageou os principais responsáveis pelo planejamento da segurança pública durante a conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, a Rio+20.

José Mariano Beltrame – 'As pessoas não iriam somente fazer um evento em paz. (...) As pessoas iriam levar uma outra imagem do Rio de Janeiro.'

“Além do Secretário de Segurança, foram homenageados o chefe de logística do Estado Maior conjunto das Forças Armadas, general Adriano Pereira Junior e o chefe do Estado Maior do Comando Militar do Leste, general Antonio Miotto.

General Adriano Pereira Júnior – 'Eram 32 órgãos envolvidos na segurança. Essa reunião, essa competência desses 32 órgãos brasileiros ressaltou pro mundo todo que nós podemos e temos condições de fazer qualquer grande evento nessa cidade maravilhosa.'⁵⁰

Esses trechos compõem uma notícia vinculada na internet pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Penso que nessa notícia estão contidos uma série de aspectos significativos para uma análise contextual do programa de pacificação⁵¹. Convém detalhá-los, portanto.

Em primeiro lugar podemos notar que é a associação comercial do Rio de Janeiro quem homenageia os responsáveis pela política de segurança. A importância da 'pacificação' de determinadas favelas da cidade está fundamentalmente ligada ao processo de abertura de determinados espaços da cidade para o mercado nacional e global. E não se trata apenas do território das favelas⁵², mas sobretudo seus entornos que conformam as partes da cidade do Rio

⁵⁰ <http://www.youtube.com/watch?v=9rbuhnePcE0>

⁵¹ A descrição e análise do Programa de Pacificação será feita adiante, de modo que, por ora, é importante apenas ter em mente que trata-se de uma política de ocupação permanente de favelas da cidade pelas forças policiais.

⁵² O tamanho do mercado das favelas não deve ser subestimado, no entanto. Em pesquisa recente, a Data Popular em parceria com a Central Única de Favelas (CUFA), afirma que o poder de

de Janeiro que se inserem nesses novos fluxos. Luiz Queiroz Ribeiro, Roberto Kant de Lima e Lenin Pires descrevem esse processo

[A] cidade do Rio de Janeiro, que parece ter-se inserido, definitivamente, no hall seletivo das cidades commodities; ingressando, agora definitivamente, na divisão internacional da indústria global do entretenimento, gerando na cena política carioca novos atores com novas demandas de políticas de segurança pública. Trata-se de uma indústria que precisa não da cidade enquanto meio social, mas como territórios de consumo delimitados, organizados e protegidos de possíveis ameaças de desvalorização dos pesados investimentos imobilizados no espaço. A legitimidade da política não pode ser mais atribuída às várias concepções éticas e políticas da segurança e nem ao reconhecimento do conflito como vertebrador da política. A legitimidade deve estar fundada na razão do mercado e na razão da estética a serviço do mercado. (RIBEIRO, KANT DE LIMA, PIRES, 2011, p.3)

O argumento acima deixa claro em que medida podemos compreender o programa de pacificação como inserido em uma lógica governamental que busca normalizar espaços em função de uma razão de mercado.

Outro aspecto significativo é o fato da homenagem ocorrer durante uma conferência da Rio+20, que contou com a presença de mais de 100 chefes de Estado. Tanto o Secretário de Segurança do Estado quanto os generais homenageados ressaltam a importância de mostrar uma boa imagem do Rio de Janeiro, de ressaltar que temos condições de sediar grandes eventos. É a imagem de uma cidade moderna e segura para os investidores e turistas que quer se fazer crer.

Pois no contexto de hipermobilidade do capital característico do capitalismo contemporâneo, aliado ao processo constante de destruição criadora, de constante reterritorialização do capital global, sempre a procura de novos mercados – impulsionado ainda mais pela crise de 2008 e suas implicações por toda Europa e Estados Unidos – as cidades que buscam entrar nesse fluxo de

consumo dos moradores de favelas chega a R\$56 bilhões por ano, o equivalente ao PIB da Bolívia. Notícia disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Negocios-e-carreira/noticia/2013/02/poder-de-consumo-de-moradores-das-favelas-brasileiras-chega-r-56-bi-por-ano.html>

capitais devem se transformar em imãs de investimentos. Em um mercado extremamente volátil, representações, imagens e boatos são extremamente poderosos. E neste sentido, a imagem mais importante para os investidores é a segurança.

Novamente a análise de Luiz Queiroz Ribeiro, Roberto Kant de Lima e Lenin Pires nos é útil

Para os presentes e futuros consumidores desta indústria globalizada do entretenimento o eterno cartão postal do Brasil, cujo ícone é a sua internacionalizada Zona Sul, parece agora transformar-se em um bem a ser usufruído por um público restrito, mas exigente. Público este interessado em cenários espetaculares, para a contemplação de grandes eventos, nos quais se podem produzir e reproduzir representações sobre ideais estéticos, artísticos e sobre a modernidade, ao mesmo tempo em que se mobilizam bilhões e bilhões de dólares em recursos. É o caso, por exemplo, da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, contextos que abrigam idealizações da excelência performática e exegeses sobre a capacidade da humanidade em transpor seus limites. Tudo auxiliado, evidentemente, por tecnologia de ponta, que aparece corporificada nas grandes marcas de roupas, calçados e alimentos, que ofertam e demandam os mais diferentes serviços, entre outros, aqueles responsáveis por grandes verbas de propaganda (RIBEIRO, KANT DE LIMA, PIRES, 2011, p.3-4)

O próprio coronel da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Robson Rodrigues, uma das cabeças pensantes do projeto de pacificação reconhece: “Realmente são as Olimpíadas que ditam a escolha. Eu diria até que, sem esse evento, a pacificação nunca teria ocorrido”⁵³.

As UPPs respondem a esse anseio por segurança em diversos níveis para o capital global. Em primeiro lugar a segurança física, mais óbvia, a segurança dos corpos. A criação de áreas de livre circulação de alguns corpos, da liberdade da 'boa circulação', como apontado por Foucault, é produzida na medida em que se exclui a 'má circulação', qual seja, a dos traficantes com suas armas.

Outro efeito que as UPPs se propõem a garantir é a segurança jurídica, sobretudo nos espaços das favelas. A subida do Estado vai junto com a

⁵³ <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1328>

regularização das propriedades, com todo tipo de garantia legal de cumprimento de contratos estabelecidos não apenas no 'asfalto' mas também no 'morro'. E por fim, como resultado dos outros dois aspectos, propicia-se a segurança do investimento, contra o risco de desvalorização, fim último das políticas voltadas para atração de capitais.

Esses três níveis de segurança estão intrinsecamente ligados e se complementam mutuamente promovendo a entrada da cidade na rota dos principais fluxos de capital global. A cidade do Rio de Janeiro deve ser vendida como um todo, como um produto, uma commodity, mesmo que apenas partes dela recebam essa injeção de capitais. O próprio prefeito da cidade Eduardo Paes deixa isso claro na carta introdutória do Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012, quando afirma:

O Rio é responsável pela criação das marcas brasileiras mais conhecidas no mundo: Maracanã, Copacabana, Ipanema, Corcovado, Pão de Açúcar, Samba, Bossa Nova. Sem mencionar a marca Rio, abrigada no imaginário de pessoas no mundo inteiro, e que fala por si só.⁵⁴

Em outra ocasião, o Secretário de Segurança José Mariano Beltrame afirma que “a segurança pública está atuando como um embaixador desse novo momento para o nosso estado”⁵⁵.

Ao analisar o papel desempenhado pelas chamadas 'cidades BRICS' no contexto da rearticulação do capitalismo contemporâneo, Pedro Cunha Bocayuva e Sérgio dos Santos argumentam sobre as cidades BRICS, onde se inclui o Rio de Janeiro, que

tanto para potencializar sua capacidade produtiva, quanto alcance de seu mercado interno de consumo, as cidades tem de se mostrar como lugares inovadores, estimulantes, criativos e seguros para viver ou visitar, para diversão ou consumo. A reconstrução de regiões urbanas degradadas e esquecidas, a inovação cultural e a

⁵⁴ Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012, disponível em http://200.141.78.79/dlstatic/10112/2116763/DLFE-234720.pdf/planejamento_estrategico_site.pdf

⁵⁵ <http://www.blogdapacificacao.com.br/sem-categoria/moradores-comemoram-a-chegada-da-upp-na-bahia/>

melhoria das infraestruturas urbanas de mobilidade e de moradia passam a ser, então, objetivos estratégicos fundamentais para a participação das cidades na globalização. (BOCAYUVA e SANTOS, 2012, p.7)

Além disso convém ressaltar o papel dessas cidades como centros de 'controle e gerenciamento das dinâmicas capitalistas' (BOCAYUVA e SANTOS, 2012, p.8), segundo a lógica das 'cidades globais' de Saskia Sassen.

ao constituírem-se como espaços concentradores das estruturas de gerenciamento, acarretando num agrupamento de profissionais qualificados, que desempenham as funções de chefia e controle das corporações, instituições, organizações e empresas centrais para a globalização, as cidades passam, também, a concentrar dispositivos de controle e disciplina. Assim, tornam-se espaços de armazenamento de recursos administrativos em torno dos quais a globalização se constrói. (BOCAYUVA e SANTOS, 2012, p.8)

Fica clara a centralidade do programa de pacificação nesse processo de reestruturação espacial de determinadas áreas da cidade de acordo com os imperativos de “adequação do espaço urbano ao paradigma de governança neoliberal, a partir da inserção da racionalidade administrativa privada no exercício do poder estatal” (BOCAYUVA e SANTOS, 2012, p.14)

Voltando à notícia sobre a homenagem concedida às UPPs, é importante frisar, no entanto, não apenas quem conferiu a homenagem ao programa de pacificação e onde, mas também quem foram os homenageados. O Secretário de Segurança e dois generais do Exército. Percebe-se que o foco da homenagem está nos braços armados da política de segurança. Na força repressiva e na sua capacidade de manter a paz e a ordem em determinados espaços da cidade. O debate, portanto, não está mais centrado em uma política de inclusão de uma população em um rol de direitos e garantias a partir de um processo normativo de civilização e moralização. A questão gira em torno da segurança das operações de mercado.

Não se trata mais da recuperação, da civilização dos sujeitos favelados, postos para morar em apartamentos típicos de classe média e removidos das áreas nobres da cidade para manter a coesão do todo social. O projeto das UPPs,

responde à necessidade de constituir um produto que é a cidade do Rio de Janeiro como algo atraente no mercado global. Não busca atuar diretamente sobre a moralidade ou sobre os direitos e deveres dos cidadãos das áreas faveladas, mas sim garantir que tais espaços e indivíduos não vão representar riscos a esse novo montante de fluxos de capitais do qual a cidade começa a fazer parte.

Não é possível afirmar que o debate sobre direitos está ausente dessas políticas, pois no programa UPP Social – voltado para desenvolvimento social das áreas com UPPs após a entrada das forças policiais – as discussões giram basicamente em torno dos direitos dos moradores das favelas. No entanto, o debate sobre direitos e deveres entra em discussão basicamente como um 'efeito colateral', ou seja, ele é discutido na medida em que contribui ou atrapalha o processo de abertura de espaços seguros e atraentes para o mercado. Darei alguns exemplos.

Em 30 de setembro de 2011, foi publicada a notícia de que oficiais de Justiça do Rio de Janeiro teriam se recusado a entrar em favelas sob o argumento da falta de segurança. O ofício do Ministério Público afirma que

Não se há de considerar tais locais como inacessíveis, sob pena de se confessar a total falta de soberania do Estado sobre parcelas de seu território, sobretudo em se tratando de área situada no seio da Zona Sul carioca, na qual os proprietários de imóveis pagam um dos IPTU's mais caros do Estado, quiçá do país, algo impensável e inadmissível em se tratando do Rio de Janeiro, sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.⁵⁶

É bastante significativo esse ofício. Pois trata-se de ninguém menos do que o Ministério Público afirmando que a situação de insegurança em determinadas áreas da cidade é mais grave em função de tratar-se de 'área situada no seio da Zona Sul carioca', 'um dos IPTU's mais caros do Estado, quiçá do país' e 'impensável e inadmissível' em função disso e dos grandes eventos de 2014 e 2016. Ou seja, o direito de todo cidadão a se sentir seguro aqui perdeu seu caráter público. Podemos ver claramente como na visão do MP o direito à segurança se encontra diretamente vinculado ao preço pago para se morar e à qualidade de sede

⁵⁶ <http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/brasil/oficiais-de-justica-se-recusam-a-entrar-em-favelas-no-rio-de-janeiro/>

de eventos internacionais da cidade do Rio de Janeiro. O que está em questão aqui, portanto, não é mais um debate sobre direitos mas um debate sobre demanda e oferta no mercado.

Sobre esse tema, é importante fazer um adendo. Pois se as práticas governamentais contemporâneas tendem a confundir esferas públicas e privadas e a garantia de direitos públicos com a aquisição, o consumo de direitos privados, convém lembrar que essa situação adquire tons específicos no Brasil. Pois, como afirma José Murilo de Carvalho (2006), o desenvolvimento da cidadania no Brasil não teve bases sólidas de conquista e luta popular, tendo sido fruto de outorga governamental. Roberto Kant de Lima afirma que

No Brasil do século XXI, ainda é fundamental lutar para que se obtenha a plena cidadania, a começar pelo princípio que no século XVIII fundamentou o direito civil: a igualdade de todos perante a lei e, principalmente, perante os tribunais (Marshall, 1967, Carvalho, 2001). É a desigualdade um princípio organizador oriundo da sociedade tradicional brasileira, dos tempos coloniais que, entranhada no tecido social, contamina as relações nas instituições sociais, sendo o sistema judicial criminal apenas uma das suas dimensões institucionais. (KANT DE LIMA, 2004, p.7)

Portanto, esse aparente recuo relativo de direitos públicos é processado com mais facilidade em uma realidade social como a brasileira, onde a cidadania nunca foi um direito definitivamente conquistado no meio social. O próprio autor descreve essa questão a seguir:

A situação paradoxal de vivermos em uma sociedade onde o mercado produz constantes desigualdades econômicas, que são ameaçadoras do princípio basilar da igualdade de todos perante a lei, não lhes desperta inquietações, porque tal situação é percebida como 'natural', motivo pelo qual absorvem esse paradoxo, como se vê no processo penal, onde privilégios estão a desigular o tratamento concedido a autores e co-autores dos mesmos delitos tipificados no Código Penal. (KANT DE LIMA, 2004, p.8)

Outro exemplo que demonstra como a necessidade de ordenar territórios se

sobrepõe à lógica de garantir direitos nas políticas urbanas contemporâneas do Rio de Janeiro é a campanha lançada por moradores da favela da Maré intitulada “Somos da Maré e temos direitos”. Em vias de receber Unidades de Polícia Pacificadora, os moradores se preocupam em dialogar com a polícia e com a prefeitura para garantir o respeito aos seus direitos durante a operação. Essa campanha é resultado de um histórico de abusos por parte das forças oficiais que atuam em favelas. No entanto, é evidente que esse problema não é privilégio das UPPs, pelo contrário, e há indícios de que existe um movimento de reformulação das práticas policiais em andamento no Rio de Janeiro. Portanto, nesse sentido, talvez o não respeito pelos direitos dos moradores de favelas seja mais uma constante que permeia práticas tanto de ordem normativa quanto normalizadoras.

Outra questão importante a ser apontada nesse sentido são as diversas remoções que voltam a ser praticadas, muitas vezes de maneira ilegal, em áreas que se situam no caminho desse grande reordenamento do território da cidade. Uma análise das remoções será feita adiante de forma mais detalhada na seção seguinte.

4.5

As características normalizadoras das UPPs

Nas favelas do Rio de Janeiro, a lógica da 'polícia comunitária' ainda é um ideal a ser concretizado (LAV, 2012, p.144-146) tendo em vista o histórico centralizador e repressor da instituição policial que ainda opera, em grande medida, a partir da lógica da guerra.

Profundamente marcada por uma herança militarista na concepção do trabalho policial, a PMERJ é caracterizada pela centralização de comando, pelo distanciamento entre policiais de ponta e comandantes, pela ampliação prioritária de seu aparato logístico (armamentos, viaturas, coletes), pelo condicionamento voltado para a constituição de uma força combatente e pela existência de indicadores de avaliação pautados na eliminação dos conflitos em detrimento de sua administração. (ALBERNAZ, CARUSO, PATRÍCIO, 2007, p.47)

No entanto, tratando-se de uma instituição tão autoritária e avessa a mudanças

como é a polícia do Rio de Janeiro, a velocidade com a qual algumas mudanças têm ocorrido é significativa. O dado mais significativo dessa mudança é a diminuição quase total da letalidade da polícia nas áreas 'pacificadas'. Nascida de uma instituição que nos últimos 10 anos matou em torno de 10000 pessoas, (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009) o fato das Unidades de Polícia Pacificadora terem índices de letalidade próximos a zero é notável. Isso nos leva a crer que há uma forte vontade política no sentido de promover uma imagem de paz na cidade do Rio de Janeiro, imagem essa que esconde uma série de contradições, conflitos e desafios pelos quais o programa de pacificação passou, passa e ainda passará⁵⁷.

As UPPs, como a teoria das janelas quebradas, seguem os preceitos gerais do policiamento comunitário. O patrulhamento a pé, a ideia de aproximação da polícia com a comunidade, a participação desta no sentido de combater a criminalidade, a descentralização de comando⁵⁸, e um foco na administração de conflitos a partir de uma prática preventiva e não reativa também, em tese, são as principais características desse policiamento.

Vejamos agora como os aspectos de caráter normalizador se relacionam com as práticas das UPPs no Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, convém ressaltar a relação direta feita entre a pacificação e a liberdade de ir e vir, ou seja, a liberdade de circulação. Em 2010, na época em que concorria à reeleição, o atual governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, afirmou que

A mãe de todas as políticas é a segurança pública. Porque quando você tem política de segurança pública e quando você tem tranquilidade no ir e vir, paz, você tem a garantia de que todas as demais políticas públicas terão a efetividade e o resultado esperado⁵⁹

⁵⁷ Um exemplo disso pode ser visto no uniforme dos policiais das UPPs, camisa e calça sociais, que aparentemente passam a imagem de um policiamento social e pacífico, mas que é motivo de reclamação para muitos policiais que o consideram extremamente inadequado para as funções que eles precisam de fato desempenhar no dia a dia. Ver **LAV-UERJ. 'Os donos do morro': uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Coord. Ignacio Cano, Maio, 2012**

⁵⁸ A participação da comunidade no combate ao crime e à desordem e a descentralização do comando são aspectos que, apesar de presentes no manual de policiamento comunitário produzido pelo governo federal e nos discursos do governo do Estado, não são uma realidade nas áreas de UPPs. Para mais informações ler **LAV-UERJ. 'Os donos do morro': uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Coord. Ignacio Cano, Maio, 2012**

⁵⁹ <http://www.youtube.com/watch?v=3LwrsjZC5ao>

No site oficial das UPPs há uma estimativa do número de pessoas que moram nas áreas que receberam as unidades, e referem-se a elas como 'pessoas libertadas'. Um morador do Morro dos Macacos entrevistado pelo Laboratório de Análise de Violência, afirma que “Hoje a gente vê que algumas coisas, mudando né, até mesmo a liberdade entendeu? Agora a gente tem mais liberdade de transitar, entendeu, nos lugares.” (LAV, 2012, p.113) Em outra entrevista um comandante da polícia militar diz:

uma [criança] veio me perguntar qual é a palavra-chave da UPP, para eu resumir com uma palavra, eu fiquei pensando e falei liberdade, as pessoas tem liberdade para ir e vir, até pra se expressar, pra brigar, antigamente não tinha isso. (LAV, 2012, p.136)

Temos aqui, por um lado, a ideia liberal de que a segurança é condição para se exercer qualquer tipo de liberdade, e por outro, a constatação de que a possibilidade de circulação é um imperativo nessa ordem de coisas. Como já foi explicitado, a lógica do confinamento disciplinar normativo é rearticulada em função de uma racionalidade onde a circulação é que deve ser garantida na medida em que é a condição de reprodução do sistema neoliberal.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é a redefinição do espaço sobre o qual atuam as práticas governamentais. A lógica comunitária em oposição a um escopo social está visivelmente presente nas UPPs e liga-se diretamente com a flexibilização das normas e o acúmulo de funções do policial, já analisados no que se refere à teoria das janelas quebradas.

Convém, portanto, ressaltar que o Programa de Pacificação não é voltado para o conjunto de 'comunidades carentes' do Estado do Rio de Janeiro. Em funcionamento há 3 anos e impulsionado pela proximidade de grandes eventos sediados pela cidade e pelo país, 30 UPPs foram instaladas ao todo. Nenhuma UPP foi instalada fora da cidade do Rio de Janeiro e o Estado tem algo em torno de 800 favelas.

Trata-se de um programa localizado, voltado para resolver problemas pontuais em localidades específicas. Diferentemente do Programa de Remoção de

favelas que continha em suas diretrizes, expressamente, o objetivo de 'acabar com o problema das favelas', de 'extinguir esse cancro social', o programa de pacificação é assumidamente parcial, comunitário.

Em função disso, bem como da rapidez com a qual se desenvolveu o projeto, “baseado numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas de pequenos decretos” (LAV, 2012, p.17), o processo de flexibilização das normas é patente e negociado cotidianamente em cada comunidade.

A pesquisa feita pelo Laboratório de Análise da Violência nos mostra diversas instâncias onde fica claro que as UPPs não buscam aplicar nenhum tipo de norma geral que deva ser respeitada, igualmente, por todo o tecido social. O que se percebe é a negociação, a flexibilização das normas em função do imperativo central que é produzir uma ordem mínima que garanta e promova a circulação.

Os dois melhores exemplos talvez sejam os dos mototaxis e dos bailes funk. Os mototaxis representam um serviço essencial para os moradores das favelas, e os bailes funk são uma das principais formas de lazer da juventude dessas regiões. Em ambos os casos, “no cenário de ausência normativa, cada comandante aplica seus critérios pessoais” (LAV, 2012, p.155). É evidente que não se trata de puro autoritarismo na medida em que esses critérios são, em maior ou menor medida, dependendo do comandante e da relação entre policiais e moradores, negociados em função do objetivo maior que não é se fazer respeitar regras ou leis gerais, mas manter a ordem local. O resultado é exposto a seguir:

Assim, em algumas UPPS, houve uma negociação com os moradores para decidir o número de mototaxis que seria autorizado. Em outros lugares, os policiais decidiram não intervir por falta de base legal. Em ainda outras comunidades, o comandante decidiu unilateralmente sobre o número, numa situação não apenas de grande fragilidade normativa, mas também, a princípio, de desconhecimento técnico sobre temas de circulação”. (LAV, 2012, p.155)

Convém transcrever os depoimentos colhidos pelo LAV de três policiais que atuam em diferentes áreas pacificadas a respeito dos mototaxis. O estudo não cita o nome das favelas.

Na questão do moto táxi, ele cobrava uma taxa de R\$100 de cada moto táxi, semanalmente, pra poder passar pra família do traficante que tá preso. Fora que o pessoal que tinha que trabalhar, ele tinha que pagar uma vaga, uma espécie de autonomia do táxi, uma vaga ali no ponto por R\$10.000,00. Aí a gente chegou, o moto táxi andava todo mundo uniformizado, só que a gente comelou a receber muita denúncia a respeito disso: 'a gente tem que dar R\$100, a gente tem que dar R\$100' Aí o que é que a gente fez? A gente tirou essa liderança, ele passou a não liderar mais nada, e o controle passou a ser feito por nós. Mas como assim, controle? Questão das motos, nem todo mundo que trabalhava era habilitado, os documentos das motos, nem todos estavam em dia. A gente não criou regras, a gente só fez cumprir as leis de trânsito, habilitação em dia, o veículo estar em dia. A gente propôs um modelo de colete pra eles, [...] Só posso andar com aquele colete e aquela motocicleta, porque eu sei que aquela motocicleta não é produto de roubo, não é produto de furto, ela tá em dia, entendeu: E assim foi feito, claro que é assim uma atribuição que não é regulamentar nossa. A gente não tem essa competência legal, mas de acordo com a necessidade. Pelo fato de não ter também uma regulamentação específica da atividade de moto táxi, uma cooperativa, eles não podem ainda criar uma cooperativa. Foi um jeito, foi uma solução que a gente encontrou para evitar aqueles abusos. Hoje em dia como é que funciona: A gente fez uma reunião com eles, passando as novas diretrizes, eles decidiram manter o número antigo. São 50 moto táxi, eles que decidiram, não foi a gente que decidiu, eles decidiram manter 50 e assim foi feito. (Subcomandante, Comunidade 5)

Pra falar a verdade a gente tem um problema seríssimo. A polícia ela é muito dividida, a gente aqui não tem nem, bloco de autuação de trânsito. Só se a gente pudesse pelo menos autuar esses mototaxistas que andam sem habilitação, andam sem capacete, a gente conseguiria tirar eles daqui, eles não passariam. A população precisa de mototáxi pra poder subir. Tem idoso que pra subir o morro precisa, tem criança que sai da escola, precisa de mototáxi, mas a gente não tem como autuar. (Soldado, Comunidade 7)

Tinha caos de moto táxi aqui. Só em [nome da comunidade] eram 70 mototaxis. Moto roubada, moleque de doze anos e tal, trafegando por becos e tal. A gente reuniu todos os moto táxis, o que é que eu fiz [na comunidade]? Eram setenta, bom, trinta e cinco vagas.

[Entrevistador: E essas vagas são autorizadas por quem?]

Passa por todo procedimento aqui. Tem que ser o cara tem que ter uma...[sic]
 [Entrevistador: Foram vocês que decidiram as trinta e cinco vagas. Quem decidiu?]
 Eu que decidi. Eu que decidi por conta própria acerca de moto táxi era o caos, era um caos aqui. Setenta motos pra cima e para baixo e acidentes acontecendo e tal. Não. Trinta e cinco vagas. (Comandante, Comunidade 3) (LAV, 2012, p.156)

No caso dos bailes funk, a postura dos policiais é um tanto mais autoritária em função de vertentes do ritmo representarem, historicamente, uma afronta à instituição policial, reproduzindo letras que exaltam grupos de traficantes, drogas e armas. Nem por isso deixamos de notar a instabilidade das permissões ou proibições.

Os bailes funks foram proibidos na maioria das comunidades de UPP. Em algumas, contudo, eles continuam existindo, enquanto em outras há uma regulação conturbada, com permissões e proibições sucessivas em função dos incidentes observados nas últimas celebrações. [...] Esse cenário não deixa de suscitar ambivalência nos policiais, que se reflete, por exemplo, nas contradições nos discursos. Há comunidades onde enquanto o comandante declara ampla tolerância a qualquer tipo de baile, seus subordinados afirmam que baile funk lá não é autorizado de jeito nenhum. (LAV, 2012, p.154)

Também sem citar o nome das favelas onde os bailes são permitidos ou proibidos, o estudo do LAV nos mostra a relação turva dos policiais com esse tipo de manifestação:

Eu avalio o local e digo tem condições, não tem. Por exemplo, fazer uma festa a gente orienta quanto ao som, eu oriento ao policial ir lá no local, passar algumas vezes, conversar com o responsável, cobrar o horário de término, trazer alguma coisa dos moradores do entorno. (...) (Comandante, Comunidade 2)

'[Entrevistador: Tem algum critério para quais são autorizadas e quais não?]

- Baile funk em hipótese nenhuma. Geralmente, o [comandante] sempre permite aí festas das igrejas nas pracinhas, porque é pras crianças'

(Sargento, Comunidade 2) (LAV, 2012, p.154)

A base normativa que autorizaria a intervenção da Polícia Militar na autorização

ou proibição desses eventos, uma

Resolução da Secretaria de Segurança (Resolução 013 de 23 de janeiro de 2007, que regulamenta o Decreto Estadual 39.355 de 24 de maio de 2006) [...] exige uma longa lista de requisitos ao organizador, muitos deles impossíveis de cumprir para um evento de pequeno porte. [...] Embora essa normativa ofereça uma aparência de ato objetivo de natureza legal, a realidade é que a decisão não poderia ser mais discricionária, considerando que, como foi mencionado, é humanamente impossível, exceto para eventos de grande porte e vultosos recursos, cumprir com todas as exigências. (LAV, 2012, p.154)

Em um debate, o Secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame foi questionado pelo presidente da Associação dos Profissionais e Amigos do Funk (APAFUNK), Mc Leonardo, a respeito da resolução 013, que é motivo para uma série de atos abusivos por parte dos policiais. O Mc dá inclusive o exemplo de policiais cobrando pelo estacionamento em lugares de eventos em função de um dos requisitos da resolução ser a existência de um estacionamento. A resposta de Beltrame deixa bem clara a lógica normalizadora em questão. Em primeiro lugar ele afirma que os eventos devem sim ser autorizados mas completa: “O que a gente pretende só e procura saber da comunidade é a questão de ordem. É só isso. [...] O que eu acho, e digo isso para os comandantes, é que sentem com a comunidade [...] e digam: e aí, vamos fazer? Vamos nos responsabilizar nós todos?”⁶⁰. Ficam evidentes os princípios normalizadores de preocupação fundamental com uma ordem que é negociada localmente e cuja manutenção é também responsabilidade da própria comunidade.

Como já foi dito, essa instabilidade normativa resultante de uma preocupação fundamental com uma ordem que permita a circulação, acaba implicando em um acúmulo de funções do policial da UPP. No mesmo debate citado acima, José Mariano Beltrame afirma que as incumbências da resolução 013 não eram para ser papel da polícia. Em uma análise das notícias oficiais sobre

⁶⁰ O debate foi veiculado pela Rede Globo no programa “Esquenta” em 3/03/2013. O trecho em questão está disponível na página do facebook do APAFUNK - <http://www.facebook.com/photo.php?v=547921268574207>

o Programa de Pacificação⁶¹, podemos listar como algumas das funções atribuídas a esses policiais: professores⁶², educadores⁶³, assistentes sociais⁶⁴, guardas de trânsito (LAV, 2012, p.155), socorristas⁶⁵ conselheiros ou mediadores de conflitos⁶⁶, guardas ambientais⁶⁷ e até ajudantes de parto⁶⁸ e papai noel⁶⁹!

Ainda nesse contexto de uma governamentalidade pautada pela flexibilização das regras convém deixar claro que a rearticulação das práticas de policiamento se insere num processo mais amplo de flexibilização das regras de ordenamento da cidade do Rio de Janeiro típica da governamentalidade neoliberal. Como foi apontado na primeira seção, o plano diretor da cidade, visto como um engessamento excessivamente burocrático e normativo da cidade, é flexibilizado e posto de lado em função dos imperativos de mobilidade e lucro.

O Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 2001, segundo definição institucional tem como objetivo

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182. (OLIVEIRA, 2001, p.3)

⁶¹ <http://www.upprj.com/>

⁶² <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/aulas-de-jiu-jitsu-aproximam-policiais-de-jovens-na-cidade-de-deus/Cidade%20de%20Deus>,
<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/os-futuros-ases-do-tabuleiro-de-xadrez/Escondidinho%20%7C%20Prazeres>

⁶³ <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/upp-e-escola-unidos-pela-educacao/Vila%20Cruzeiro>

⁶⁴ A notícia “Os primeiros passos da aproximação” estava no site antigo da UPP que foi reformulado. Procurei pela notícia depois da reformulação e não a encontrei. A reportagem mostrava o capitão Felipe que acumulava funções de assistente social, professor, árbitro de futebol e chegava a ser considerado até como familiar por algumas crianças que o chamavam de 'tio'.

⁶⁵ <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2013/03/10/pesquisa-questiona-upps-como-programa-de-seguranca-publica/>

⁶⁶ <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/mp-faz-parceria-com-upp-para-mediacao-de-conflitos-em-comunidades/Rocinha>

⁶⁷ <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/upp-parque-proletario-salva-animais-em-extincao/Parque%20Prolet%C3%A1rio>

⁶⁸ <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/especial-policia-de-proximidade-gera-mais-confianca-e-resultados/Santa%20Marta>

⁶⁹ <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/papai-noel-vestiu-azul-e-foi-levar-brinquedos-no-morro-dos-macacos/Macacos>. Todas essas notícias podem ser encontradas no site oficial da UPP, <http://www.upprj.com/>.

Como aponta Carlos Vainer⁷⁰, esse Estatuto permite explicitamente que consórcios, parcerias público-privadas desrespeitem as regras estabelecidas pelo Plano Diretor da cidade, quando for interessante de acordo com as partes envolvidas no consórcio. Trata-se de um processo de excepcionalidade, parafraseando Carlos Vainer, de um urbanismo *ad hoc*, onde acordos e negociações informais suplantam regras gerais, na passagem da razão social para a comunitária. No documento institucional produzido para explicar o que é o Estatuto da cidade podemos perceber esse desenvolvimento

Para viabilizar uma operação urbana, há a possibilidade de serem previstas a modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; as alterações das normas para edificação; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão.

Os condicionantes impostos para aplicação deste instrumento referem-se à dinâmica do mercado imobiliário, à existência de interesse dos agentes envolvidos na participação e à capacidade do poder público em estabelecer parcerias e mediar negociações, bem como firmar sua competência para gerir a aplicação da operação urbana consorciada. (OLIVEIRA, 2001, p.36)

Nesse sentido, a ideia de uma norma geral, universal, a ser aplicada a toda a realidade social representada pelo Estado, vai sendo cada vez mais criticada em função dessa nova racionalidade mais pessoal, mais localizada e particular. Podemos perceber assim um amplo e articulado processo de reordenamento governamental.

A constituição do policiamento comunitário dentro da lógica da governamentalidade neoliberal pode ser ainda melhor compreendida se retomarmos as principais rearticulações que operam do liberalismo clássico para o neoliberalismo. Pois nota-se que, com o processo de crescente indistinção entre as noções de liberdade e autonomia presentes no liberalismo clássico, o neoliberalismo constitui uma realidade onde não se busca reformar o indivíduo

⁷⁰ <http://www.youtube.com/watch?v=p-05-os6AFI&feature=relmfu>

para torná-lo autônomo, apenas parte-se do pressuposto que ele já o é, sendo dever das práticas de governo apenas controlar suas ações de modo normalizador, ou seja, a partir de índices de gerenciamento de risco.

Isso significa que algumas instituições tipicamente disciplinares como institutos psiquiátricos, escolas, quartéis e fábricas perdem, em alguma medida, seu caráter central de ordenação social. No contexto neoliberal de controle de indivíduos livres, a polícia e a prisão – não mais em seus sentidos disciplinares/reformistas, mas apenas como instituições de ordenamento e enclausuramento – tornam-se cada vez mais fundamentais. A imagem do policial comunitário – ou de proximidade – é a representação da racionalidade governamental. Pois a principal função destes é garantir pacificamente a liberdade de circulação de indivíduos livres, desde que devidamente normalizados. E o braço forte deve também estar sempre presente para conter a má circulação. Qualquer paz, nesse ambiente de liberdade neoliberal, só será real na medida em que houver a possibilidade de coerção, de aplicação (*enforcement*) dessa paz. É nesse sentido que podemos compreender mais claramente esse processo de acúmulo de funções do policial em detrimento de outras figuras sociais que carecem desse tipo de capacidade coercitiva.

Nesse contexto descrito por Foucault, onde a principal preocupação é estimular a 'boa circulação' enquanto se impede a 'má circulação', o policial se apresenta como figura necessária e suficiente para garantir essa situação no ambiente urbano. Em um ambiente de flexibilização, hipermobilidade e compressão do espaço e do tempo, todo o processo judicial tradicional se torna cada vez mais anti-econômico, burocrático, ineficiente, de modo que a atuação discricionária e a resolução de conflitos *in loco* pelo policial torna-se um imperativo que atende às necessidades da governamentalidade neoliberal.

No Brasil essa indistinção entre o papel institucional e o pessoal fica ainda mais clara por dois motivos. Primeiro em função do histórico patriarcal de nossa cultura. Em anúncio sobre a pacificação de novas favelas – Arará e Rato Molhado – o comandante-geral da Polícia Militar, Coronel Erir Ribeiro, “pediu aos policiais que vão trabalhar nas novas UPPs que cuidem das pessoas das

comunidades como se fossem seus familiares e que tenham carinho por elas”⁷¹. É notável o teor cordial (HOLANDA, 2006) da afirmação do policial. Em segundo lugar, devido ao relativo vazio normativo que existe na maioria das favelas do Rio de Janeiro, resultante da ausência do Estado e da oferta de seus serviços públicos básicos (LAV, 2012, p.155). Esses dois fatos em conjunto, geram risco ainda maior dos policiais das UPPs tornarem-se os novos 'donos do morro'. (LAV, 2012, p.156)

Nota-se aqui uma postura normativa que se mistura a um aparato normalizador. Pois existe uma espécie de

'projeto moral' que embasa parte das intervenções policiais. [...] Os policiais não estão apenas regulando os conflitos existentes entre moradores, mas também promovendo um certo padrão moral, do qual eles seriam exemplo, padrão que inclui também elementos da esfera privada. (LAV, 2012, p.158)

A lógica normalizadora da cidadania ativa e da administração de riscos se confunde com uma lógica normativa de definição de determinados padrões morais aos quais a população favelada deveria se adaptar.

Outro ponto que é importante de ser ressaltado é resultado da análise do estudo feito pelo Laboratório de Análise da Violência (LAV) a respeito do impacto das UPPs sobre as áreas 'pacificadas' e na cidade do Rio de Janeiro como um todo. Foram produzidos diversos gráficos das ocorrências de diversos tipos de crimes, antes e depois da implantação das UPPs. As principais tendências sublinhadas pelo estudo foram a diminuição substancial do índice de mortes violentas – sobretudo as efetuadas pela polícia – e o aumento do registro de crimes não letais nas áreas que receberam as Unidades Pacificadoras.

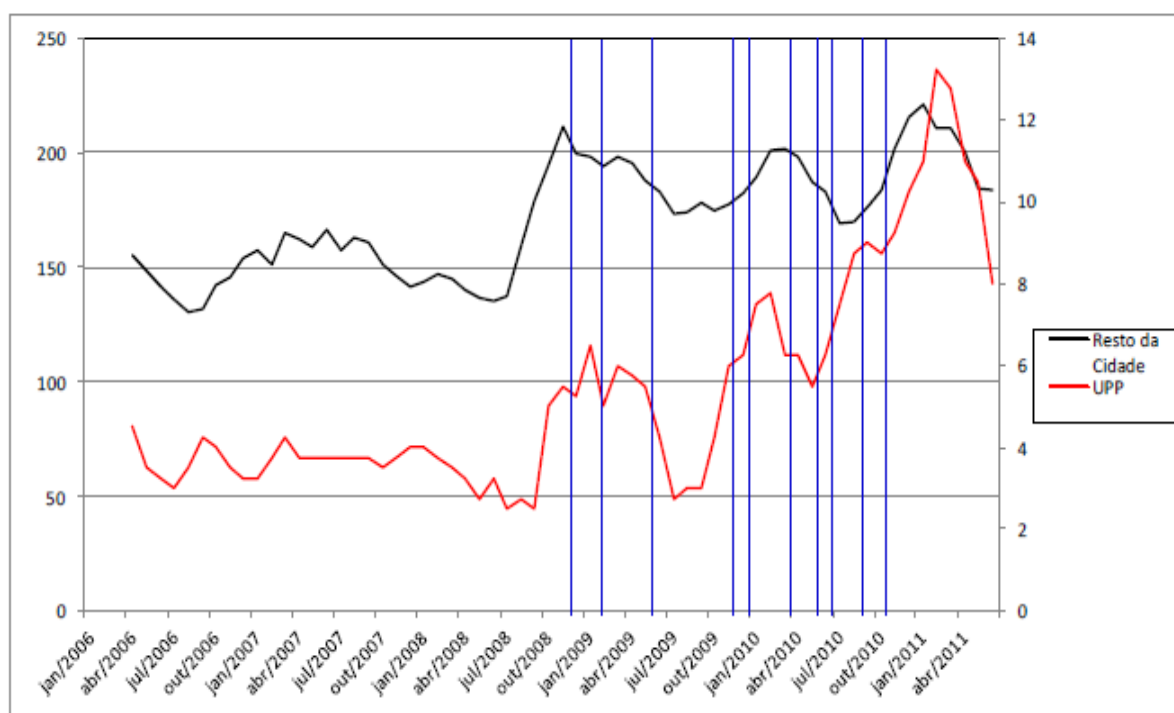
No entanto, um ponto que não é levantado pelo estudo, mas que fica claro ao olharmos para o conjunto dos gráficos, é que, em quase todos os que comparam os índices gerais de criminalidade da cidade, como um todo, com os índices de criminalidade nas áreas com UPPs, a tendência geral é de um nivelamento entre as duas curvas. Com exceção das mortes violentas – que experienciam um recuo vertiginoso e se mantêm em um nível tendencialmente

⁷¹ <http://oglobo.globo.com/rio/favelas-do-arara-do-rato-molhado-serao-as-proximas-comunidades-pacificadas-7311184>

inferior ao das outras áreas da cidade⁷² - todos os outros gráficos nos mostram uma tendência ao nivelamento. É importante percebermos que não se trata de um nivelamento absoluto de ocorrências, mas sim de tendências. A seguir apresento os gráficos que demonstram esse movimento retirados do estudo do LAV.

⁷² Esse fato pode ser explicado facilmente. Em primeiro lugar a queda vertiginosa se dá em função do fim dos confrontos armados entre policiais e traficantes e entre as próprias facções criminosas. Cabe lembrar que o principal vetor dessa queda é a diminuição a quase zero do número de mortos por policiais. E a diferença de índice entre as áreas com UPPs e o resto da cidade se explica sobretudo pelo número de policiais por habitante nessas áreas que, como nos mostra o mesmo estudo, oscila entre 9 e 88 policiais para cada 1000 habitantes, enquanto a média estatal é de 2,3 por 1000.

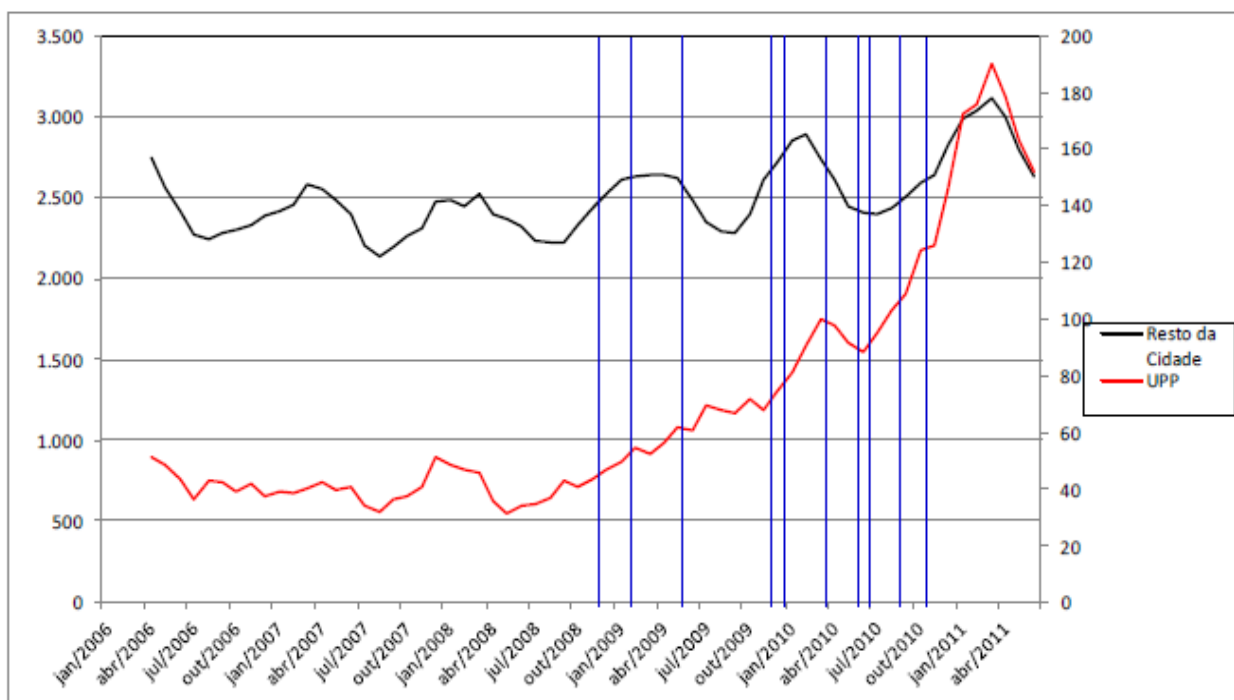
Gráfico 8: Vítimas de Desaparecimentos registrados por mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP versus resto da cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

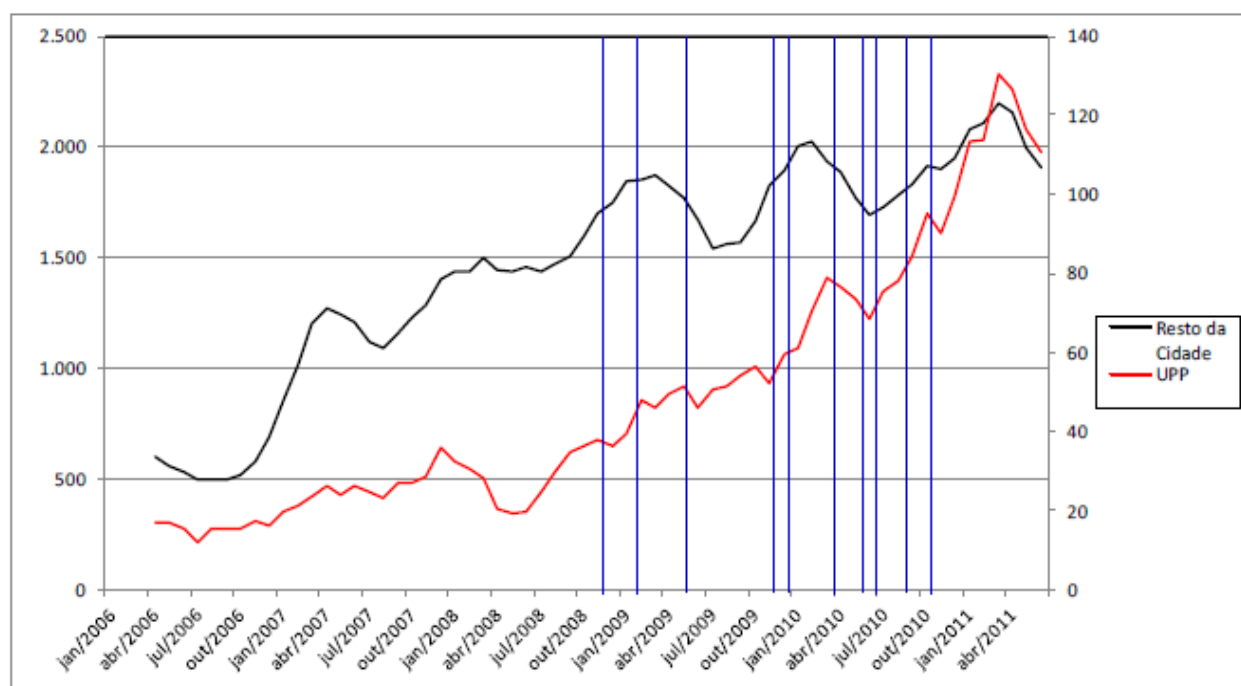
Gráfico 9: Vítimas de Lesões Corporais Dolosas registradas por mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP versus resto da cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

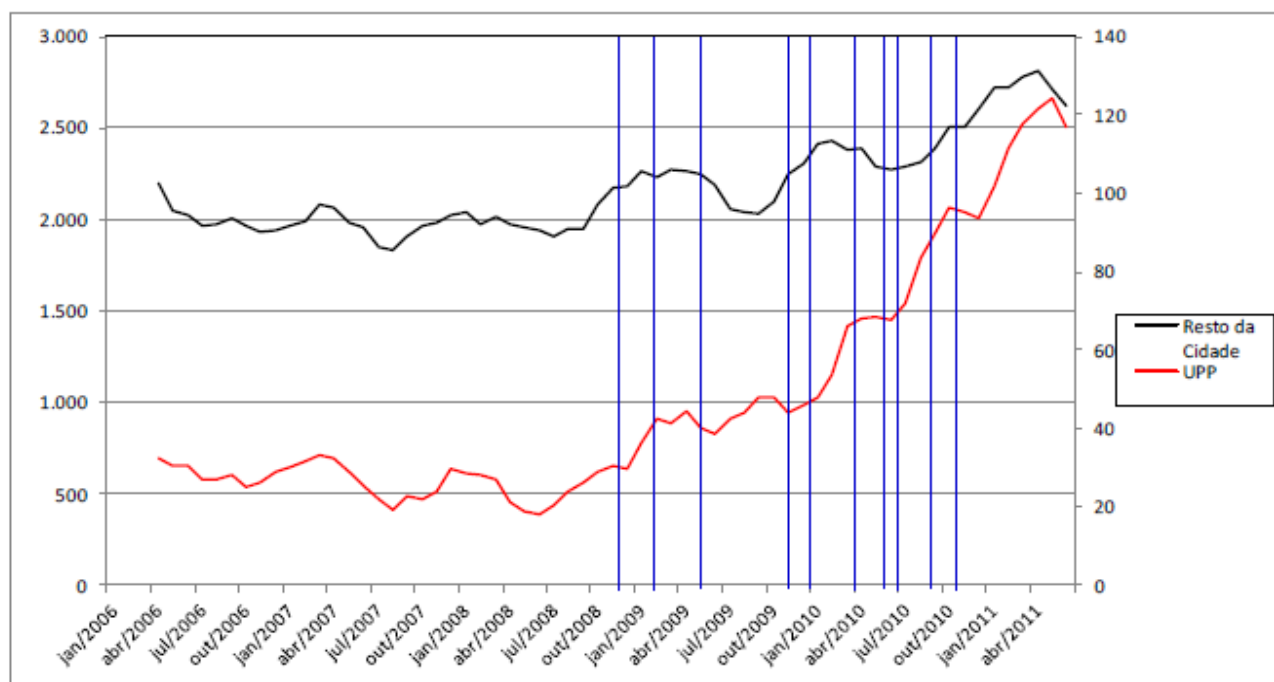
Gráfico 10: Vítimas de Violência Doméstica e Familiar registradas por mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP versus resto da cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

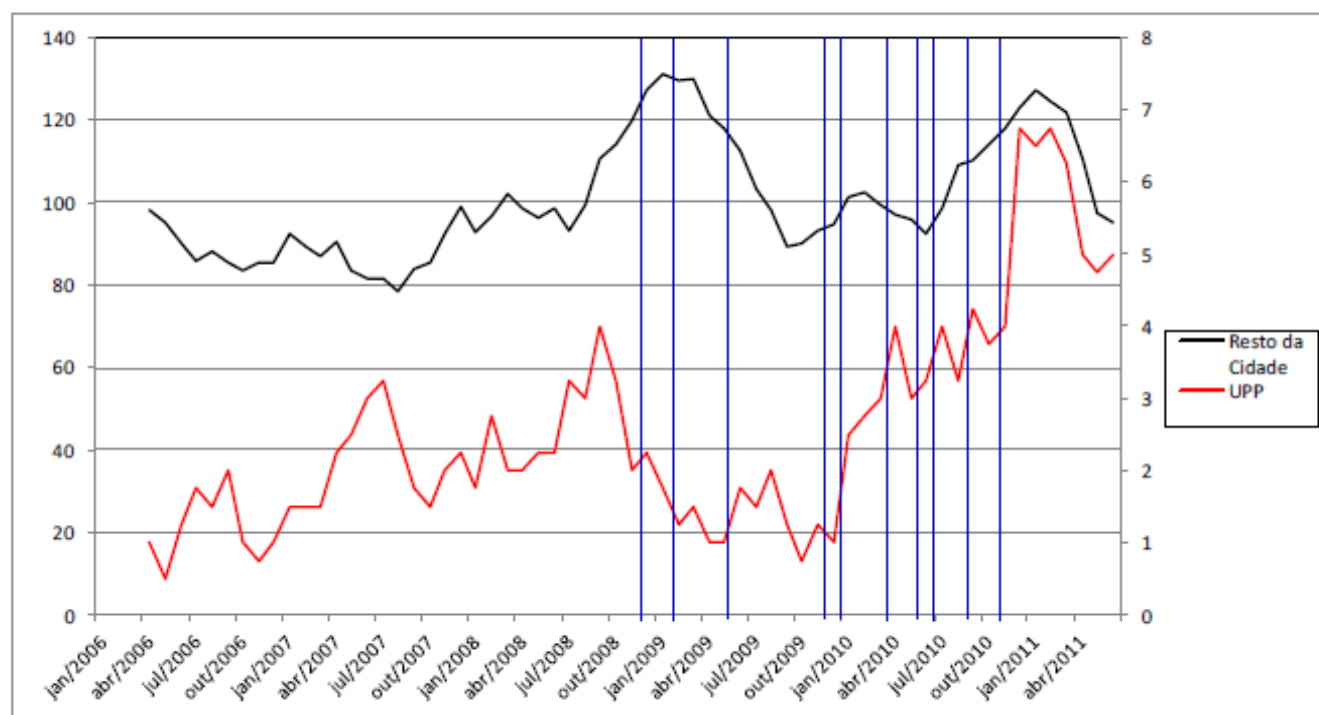
Gráfico 1: Vítimas de Ameaças registradas por mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP versus resto da cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

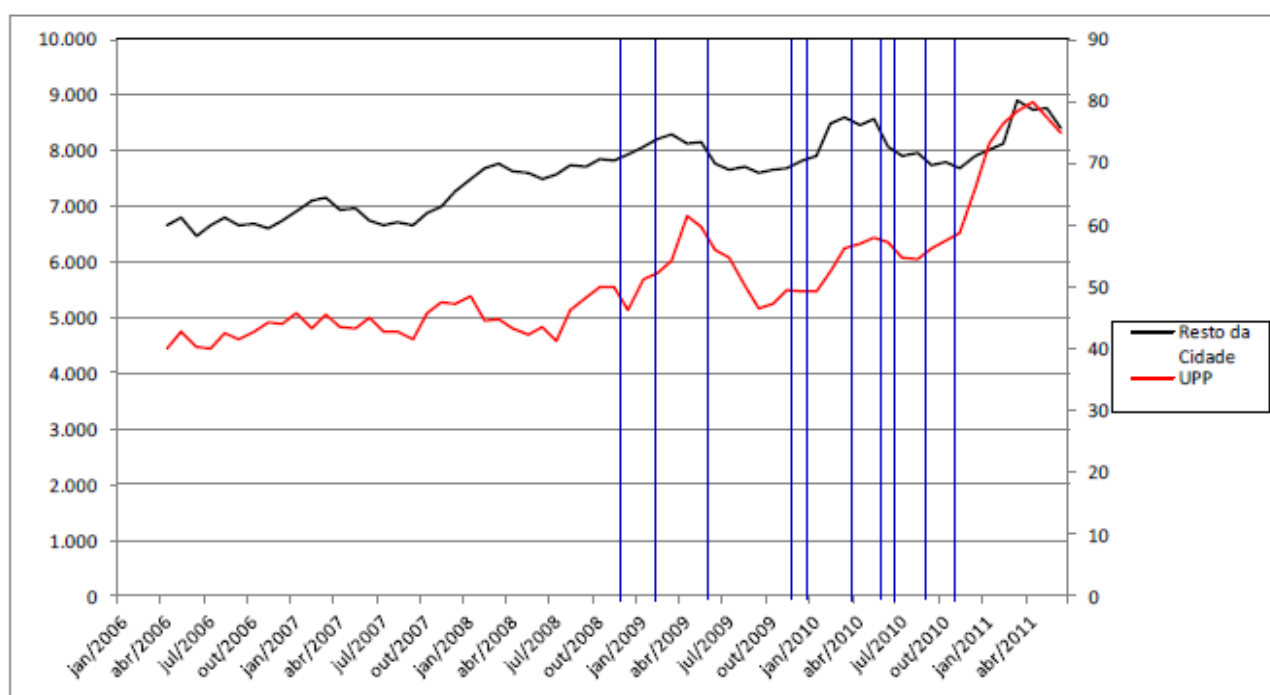
**Gráfico 2: Vítimas de Estupros registrados por mês no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP versus resto da cidade**



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

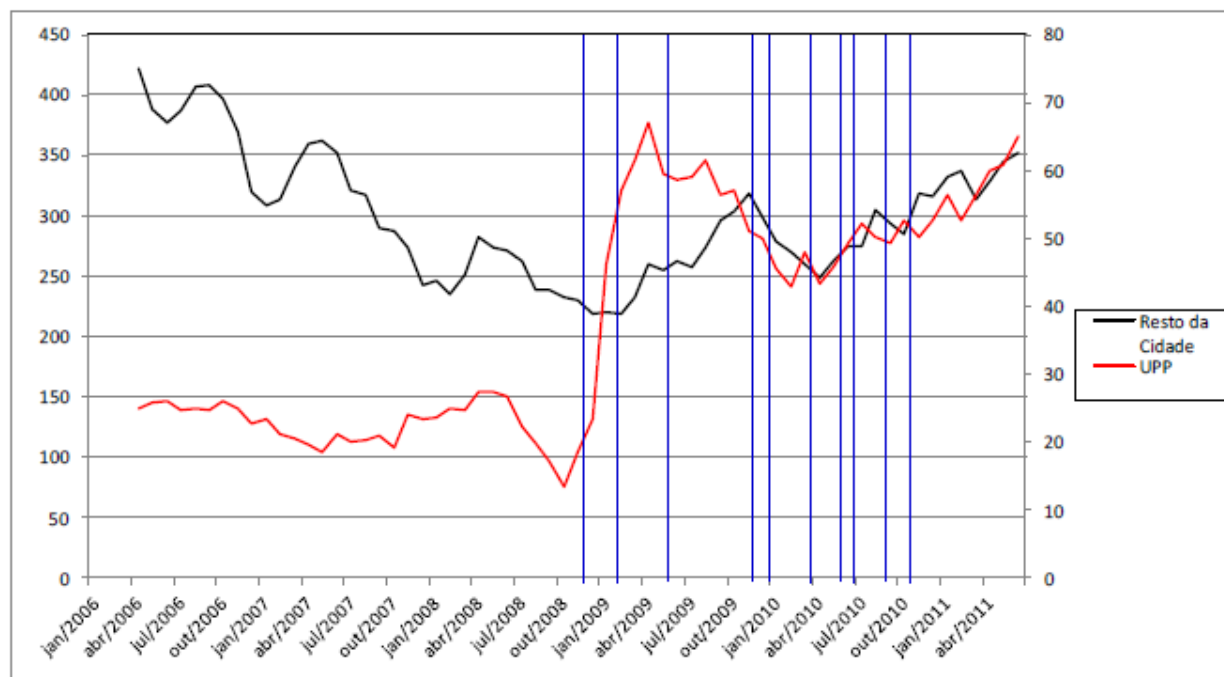
**Gráfico 4: Número de Furtos registrados no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP versus resto da cidade**



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 5: Número de Crimes relativos a Drogas registrados no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP versus resto da cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implantação das UPPs

De 11 gráficos apresentados, 7 índices tendem à equiparação de tendências de criminalidade em áreas com UPPs e o resto da cidade, atestando seu sucesso normalizador.

São bastante heterogêneos os caminhos que tais índices percorrem após a instalação das UPPs. O número de mortes violentas, homicídios dolosos e autos de resistência caem drasticamente e, como foi observado, são os únicos que atingem tendências consideravelmente menores do que do resto da cidade, resultado também do percentual de policiais por habitante ser muito maior em áreas de UPP. O número de roubos também diminui. No entanto, o número de vítimas de desaparecimento, de lesões dolosas, violência doméstica e familiar, vítimas de ameaça, de estupro, furtos e crimes relativos a drogas aumenta. (LAV, 2013, p.32, Tabela 3)

Outro aspecto importante a se ressaltar está em uma afirmação presente nesse próprio estudo:

“Talvez mais estratégicos que os objetivos declarados, e certamente mais revolucionários, sejam justamente os objetivos que não fazem parte do programa: o

fim do narcotráfico e a vitória na guerra contra o crime. Se a guerra contra o narcotráfico constituía o paradigma tradicional da política de segurança no Rio de Janeiro, dentro de um marco de tiroteios constantes, a aceitação de que o tráfico não acabará com esta intervenção abre espaço para uma política de pacificação e para a redução dos confrontos armados. Assim há uma aceitação explícita por partes dos formuladores e gestores do programa de que o tráfico poderá continuar, mas sem o controle do território e da população, cuja recuperação representa o grande objetivo estratégico da intervenção (LAV, 2013, p.19)

Se, por um lado, o porte ostensivo de armas pelos traficantes acabou, por outro são diversas as notícias que apontam a presença do tráfico em favelas com UPPs⁷³. Os próprios moradores percebem e expõem o fato.

Tem tráfico, tem bandido, mas não tem arma. O pior de tudo é ter tráfico, bandido, e armas, armas de fogo. Agora pode ter tráfico, tem o bandido, mas não tem arma, então acho que diminui em setenta por cento o medo das pessoas de estar entrando na comunidade, né? (LAV, 2012, p.114)

Em outra entrevista outro morador afirma

Olha, se eu falar pra você que o tráfico acabou é mentira. Tem tráfico em todos os lugares. (...) No entanto, assim, a violência sabe? A maneira como... A violência também visual porque crianças vendo, sabe, a galera andar armada. Porque... Tráfico sempre teve aqui. Só que no finalzinho, antes de entrar a UPP, eles tavam escrachando demais, eles tavam perdendo a linha, eles tavam começando a perturbar. (LAV, 2012, p.114)

Como já foi visto, as tecnologias de normalização não buscam anular, erradicar o desvio. A lógica é de um ordenamento que opera através da administração, do gerenciamento de curvas de risco, de índices percentuais. Admite-se assim um determinado grau de desvio, desde que este esteja dentro dos parâmetros de normalidade constituídos a partir de uma série de outras curvas

⁷³ <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/-trafico-em-favelas-com-upp-e-dificil-de-flagrar-diz-delegada-20110128.html>, <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/915304-policia-prende-suspeito-de-chefiar-trafico-em-favela-com-upp.shtml>, <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/09/pms-prendem-suspeito-de-trafico-em-favela-com-upp-no-rio.html>

estatísticas sobre indivíduos e populações. Mais uma vez, convém trazer a fala de Foucault sobre as técnicas normalizadoras: *“It will try to reduce the unfavourable, deviant normalities in relation to the normal, general curve, to bring in line with this normal, general curve.”* (FOUCAULT, 2009, p.90).

Sobre a própria metodologia de atuação da pacificação das favelas, também podemos notar elementos normalizadores. A pacificação é desenvolvida em quatro fases.

Intervenção Tática, desenvolvida preferencialmente por grupos de operações especiais (BOPE e BP Choque) que realizam ações táticas para a efetiva recuperação do controle territorial; Estabilização, que contempla ações táticas e de cerco para preparar o terreno para a implantação; Implantação da UPP, quando policiais especificamente designados e treinados para essa função ocupam o local; Avaliação e Monitoramento.⁷⁴

Trata-se portanto de um programa que supõe uma ocupação permanente, diferentemente das incursões periódicas fracassadas da década de 1990. Segundo o ex-coordenador geral das UPPs e atual chefe do Estado-Maior administrativo da PM do Rio, Coronel Robson Rodrigues⁷⁵, a atuação policial também segue uma lógica distinta das práticas da década supracitada. Não se trata mais de atuar em 'lugares perigosos' contra 'pessoas perigosas'. A ideia é transformar contextos, transformar espaços, de modo que não se criem mais estes lugares e pessoas perigosas. E é por isso que todas as missões de pacificação são precedidas por um aviso, de modo que os traficantes podem fugir ou se desarmar, eliminando a violência dessas incursões.

Essa afirmação evidencia um caráter normalizador da política de pacificação. Pois percebe-se que a preocupação das forças oficiais não é com indivíduos morais, os 'perigosos'. Não se trata de julgar moralmente indivíduos segundo suas escolhas, mas sim de trata-los como sujeitos racionais e desejantes, que não são bons ou maus em si, mas que tomam decisões em função de um determinado contexto que lhes é apresentado. Por isso importam menos os criminosos que fogem do que o contexto transformado com a ocupação. Não se

⁷⁴ <http://www.upprj.com/index.php/faq>

⁷⁵ Palestra proferida no seminário da HASOW na PUC-Rio em 26 de março de 2013.

trata, portanto, de eliminar a criminalidade, mas de controlar níveis de ordem a partir de práticas sobre o espaço urbano, de modo a tornar menos provável o comportamento desviante segundo uma lógica racional de custo-benefício.

Nota-se que o mesmo processo que ocorre com o desenvolvimento das práticas penais, descrito por Foucault em *Vigiar e Punir* (2004), pode ser observado aqui. A forma como o poder se exerce vai se rearticulando no sentido de se 'suavizar', se abrandar, para melhor se exercer. Trata-se de um poder que se torna mais 'leniente' para penetrar mais profundamente nas capilaridades do tecido social.

Portanto, se é evidente que uma série de práticas de ordem normativa fatalmente ainda se fazem presentes, sobretudo em função do que já foi exposto, penso que é possível argumentar que, se comparada com práticas de governo passadas, o Programa de Pacificação pode ser caracterizado como uma tecnologia de governo que atua no sentido de normalizar determinados espaços da cidade a partir de uma racionalidade neoliberal.

Se compararmos com as práticas históricas de policiamento no Rio de Janeiro – e em grande medida em todo Brasil –, de brutalidade, combate e repressão claramente centrada na manutenção de uma ordem de classe, voltadas para a guerra, é evidente que o policiamento comunitário traz uma série de benefícios do ponto de vista humanitário e social. Mas esses eventuais avanços trazem também uma série de novas tensões, conflitos e problemas. Nesse sentido, como afirma Deleuze, “não se deve perguntar qual é o regime mais duro, ou o mais tolerável, pois é em cada um deles que se enfrentam as liberações e as sujeições” (1992, p.219). Fazer tal julgamento significaria supor que existe um lugar 'fora da história' a partir do qual podem ser feitos julgamentos e comparações a seu respeito.

Após ter discutido a questão do policiamento comunitário e sua inserção na racionalidade normalizadora de governo, convém discutir uma questão importante a respeito de políticas urbanas, sobretudo no Rio de Janeiro, que é a questão das remoções e como essa questão também se insere na discussão do presente trabalho.

4.6

A questão das remoções, normação e normalização: uma análise comparativa

Recentemente diversas áreas em favelas do Rio de Janeiro vêm sendo marcadas para remoção. Esse fato reacende o debate sobre um possível retorno de práticas arcaicas e higienistas em relação aos moradores de favelas. Diversas casas estão sendo caracterizadas como 'áreas de risco'⁷⁶ e marcadas para remoção mesmo quando se trata de casas já instaladas a décadas e até mais de um século no local⁷⁷. Percebe-se aqui uma prática de governo que, a primeira vista, pode parecer um retorno à política de remoções da década de 1960. No entanto procurarei argumentar que essas práticas respondem a uma racionalidade de funcionamento um tanto distinta.

Convém destacar as diferenças entre as práticas de remoção da década de 1960 e a atual. Em primeiro lugar, a remoção era um dos objetivos centrais do programa desenvolvido em 1962. Remover os moradores favelados das áreas representadas como precárias, insalubres e toscas era fundamental para a harmonização do tecido social, para a moralização dos indivíduos e para a normação estética do então Estado da Guanabara, haja visto o apoio incondicional da grande imprensa e das classes médias e altas à remoção das favelas (SAUER, 2006). Nesse período tratava-se de remover construções e populações que não se adequavam à norma estético-moral vigente.

As remoções hoje não são tidas como solução e nem são o objetivo central das práticas de governo. Se comparadas com o alarde feito pelo governo e pela imprensa a respeito das remoções na década de 1960, atualmente percebe-se, claramente, uma espécie de silêncio reinante. As remoções são feitas localizadamente, esporadicamente e, sobretudo, às escuras.

Isso nos leva a outra diferença importante entre as políticas. Na década de 1960, toda a favela deveria ser removida. Tal qual um 'cancro' – palavra recorrente nos discursos jornalísticos e oficiais da época – as favelas tinham que ser

⁷⁶ A prefeitura busca legitimar as remoções a partir do discurso do risco em dois sentidos. Ou afirmam que as casas correm risco de desabamento em função da precariedade das instalações ou afirmam que representam um risco para o meio ambiente.

⁷⁷ <http://www.youtube.com/watch?v=pbuCkI5Hyv8&feature=youtu.be>
<http://www.youtube.com/watch?v=PsFxiA14ac4>

removidas como um todo do tecido social para dar lugar a habitações e indivíduos mais limpos, mais morais e mais civilizados. Imperava a lógica da normação. Atualmente a remoção não ocorre necessariamente em toda a favela mas apenas em determinados espaços que obstaculizam a expansão capitalista.

O silêncio do governo e da grande imprensa sobre os processos recentes de remoção, em contraposição ao barulho feito por esses mesmos órgãos na década de 1960, deixa bem clara essa mudança de racionalidade. Pois em 1960 tratava-se de um projeto 'para os pobres', um projeto de recuperação, de moralização e humanização de indivíduos 'degradados', 'jogados à própria sorte'. A imagem era do braço paterno do Estado reclamando esses sujeitos no sentido de transformá-los em algo melhor.

Com o abandono desses ideais tutelares, dessas práticas paternalistas presentes, tanto no liberalismo clássico quanto no liberalismo social, descritos no capítulo 1, tal fala não detém mais grande legitimidade. E é por isso que existe um silêncio a respeito das remoções recentes. Pois estas não fazem mais parte de um projeto emancipatório mais amplo. Elas são consideradas apenas como efeitos colaterais do processo de modernização, baixas necessárias à destruição criativa do capitalismo.

Se na década de 1960 as políticas urbanas se preocupavam com o tipo de vida, com a forma com a qual os sujeitos favelados passariam a levar suas vidas, percebe-se um recuo das práticas governamentais e da forma como o poder biopolítico se exerce, que agora passa a se fundamentar não na defesa de um tipo específico de vida, mas na defesa da própria vida em si. Trarei exemplos que demonstrem a mudança de racionalidade.

Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara e fundador do programa de remoções, em 1948, quando era vereador, criou o movimento “A batalha do Rio”, cujo principal objetivo era “solucionar o problema das favelas”. O programa de remoções ainda não havia sido criado, mas a racionalidade do movimento é, em larga medida, a mesma. Em um artigo publicado por ele no jornal Correio da Manhã, Lacerda define como um dos objetivos do programa: “Resolver o maior número possível de casos individuais, quanto a habitação, higiene, educação, organização familiar, localização segundo as necessidades de

trabalho, etc.”⁷⁸. Outro objetivo:

mobilizar, assim, a população, tornando possível a sua participação imediata e cotidiana na solução dos seus próprios problemas, de modo a fazê-la compreender o valor da vida democrática e sentir o horror à dependência total ao poder do Estado.⁷⁹

Está clara a preocupação em constituir um modo de vida específico, um *ethos* particular, entre os moradores de favelas. É o tipo de vida destes que deveria ser reorganizado segundo determinados padrões normativos.

Convém lembrar que 7 anos antes do Programa de remoção ser desenvolvido, foi inaugurada a Cruzada São Sebastião de Dom Helder Câmara⁸⁰ que, apesar de propor uma solução aparentemente oposta ao programa de remoção, obedecia à mesma racionalidade normativa de governo. A Cruzada São Sebastião é um conjunto habitacional localizado no Leblon, bairro mais nobre da cidade, e que abriga moradores da favela da Praia do Pinto, que foi removida na ocasião.

Dom Helder Câmara, então secretário-geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), tinha a ideia de manter os moradores da favela no lugar em que eles moravam inicialmente. A lógica que conforma essa prática política, no entanto, é essencialmente a mesma do programa de remoção. Pois o objetivo declarado do bispo era erradicar, em 10 anos o 'problema das favelas'. E a lógica da criação da Cruzada baseava-se na crença de que esse 'problema' era de cunho moral e, portanto, seria resolvido na medida em que os sujeitos favelados fossem postos para viver em apartamentos, tal qual a classe média. Os hábitos morais condizentes com indivíduos de classe média, aos poucos, transformariam esses sujeitos inferiores moralmente em cidadãos comuns. Percebe-se claramente que,

⁷⁸ Publicado em Rio Estudos, nº 144, Janeiro de 2005 – Favelas Cariocas, um tema comum a Dodsworth e Lacerda, em http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/114_favelas%20cariocas,%20um%20tema%20comum%20a%20dodsworth%20e%20lacerda.PDF, p.7

⁷⁹ Publicado em Rio Estudos, nº 144, Janeiro de 2005 – Favelas Cariocas, um tema comum a Dodsworth e Lacerda, em http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/114_favelas%20cariocas,%20um%20tema%20comum%20a%20dodsworth%20e%20lacerda.PDF, p.8

⁸⁰ O programa de remoção de favelas foi criado em 1962 e a Cruzada São Sebastião foi inaugurada em 1955.

mesmo operando práticas distintas, Carlos Lacerda e Dom Helder Câmara pensavam a questão do governo a partir de uma perspectiva fundamentalmente normativa e moral.

No que se refere às remoções contemporâneas o quadro é bem diferente. Estas não atendem a uma demanda de ordem moral, não se fundamentam somente em uma concepção normativa de cidade a qual os moradores deveriam se adaptar, e tampouco respondem a uma demanda de direitos dos moradores das favelas. Elas respondem, fundamentalmente, a demandas do mercado e dos novos fluxos de capital que se desenvolvem na cidade. Os compromissos estabelecidos para a realização dos grandes eventos que se darão na cidade, bem como as ligações do atual prefeito da cidade Eduardo Paes com empresas do setor de construção e imobiliário, principais financiadores de sua campanha política, fazem com que qualquer concepção de ordem normativa deva ceder espaço para as demandas desse capital.

No entanto, a preocupação teórico-metodológica do presente trabalho não é tanto de 'desmascarar reais intenções por detrás dos discursos' e, portanto, não se trata aqui de procurar os 'motivos reais que fundamentam as remoções', mas perceber sobre que bases se sustentam os discursos que buscam legitimar as práticas de remoção. A seguir poderemos perceber como essas bases de legitimação são um tanto distintas daquelas que sustentavam as remoções na década de 1960:

Questionado sobre vídeos que mostram moradores de áreas do Morro da Providência e da Mangueira, na zona central da cidade, admitindo que são obrigados a deixar suas casas, Paes respondeu: "essas são obras da prefeitura, e que nada têm a ver com a Olimpíada. Quem faz vídeo, só faz agora. Quando chove e cai o barranco, ninguém volta lá para mostrar. A prefeitura está tirando essas pessoas de zona de risco"⁸¹

O prefeito se ancora em questões de ordem técnica, na noção de risco à própria vida dos moradores para legitimar sua política.

A grande mídia também se baseia nos mesmos critérios de ordem técnica e

⁸¹ <http://esportes.terra.com.br/noticias/0,,OI6317770-EI14532,00-Paes+apresenta+Parque+Olimpico+e+defende+remocoes+em+zonas+de+risco.html>

de preservação de vidas. Em 9 de abril de 2010, após fortes chuvas que deixaram a cidade em estado de emergência, o jornal O Globo publicou:

a tragédia de 2010 tem de ser o marco zero de uma política séria de remoções de moradores de áreas de risco e de pequenas favelas, ainda em condições de ser erradicadas. Não há mais por que manter o preconceito contra remoções, quando é possível fazê-las sem os erros do passado, e por se tratar de medida inadiável para a preservação de vidas. (...) A ficar como está, a próxima catástrofe será maior que a atual, por sua vez mais extensa que as da década de 60, e assim sucessivamente. O drama se agravará ao ritmo da favelização. É inexorável. (O GLOBO, 9/04/2010)

Em 14 de abril de 2010, a revista Veja publica:

Nos casos em que os moradores chegam a correr risco de vida ou em que a existência de amplas áreas degradadas tem impacto econômico negativo para a cidade, este tipo de ação, sim, se justifica.”⁸²

Aqui não apenas a preservação das vidas dos moradores, mas também a explícita preocupação com o 'impacto econômico negativo das favelas' são as formas de legitimação das práticas de remoção.

Em outra notícia publicada pelo mesmo jornal, em 5/10/2012, afirma-se que Eduardo Paes estaria acima de “interesses políticos, ideológicos e especulativos” para então “enfrentar desafios impostos pela ocupação anárquica”⁸³. Fica claro aqui também como o apelo a questões de ordem técnica, em oposição à “interesses políticos, ideológicos”, se faz presente.

A manipulação da noção de risco para legitimar determinadas práticas de

⁸² GONÇALVES, Soares. Disponível no endereço eletrônico https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ungs.edu.ar%2Fms_ico%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F07%2FSoares-Gon%25C3%25A7alves-y-Otros_A-no%25C3%25A7%25C3%25A3o-de-risco-e-o-retorno-de-remo%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-Favelas...docx&ei=cVKWUenGKIrq8gTCloHIBg&usg=AFQjCNFF7QGqLsiDOBvnx91bLrbbbPy5dA&sig2=bAHfwSKpVsMEQoP7-2cAQw&bvm=bv.46751780,d.eWU

⁸³ <http://www.cidadespossiveis.com/post/11257673650/a-quem-interessam-as-remocoes-no-rio>

remoção é essencial, na medida em que trata-se de uma disposição legal prevista na constituição de 1988.

A nova ordem jurídica, instituída após a promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu o princípio da não-remoção de favelas no Rio de Janeiro. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro definiu que este deve assegurar a urbanização, a regularização fundiária e a titularização das áreas ocupadas por favelas, sem a remoção de seus habitantes, salvo quando as condições físicas impuserem risco de vida aos mesmos (artigo 234). Por sua vez, o artigo 429 da Lei Orgânica da cidade prevê que a política de desenvolvimento urbano deve centrar-se na reabilitação e na regularização fundiária das áreas faveladas. Ao observar as disposições da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, este artigo confirmou a proibição à remoção salvo quando as condições físicas imponham riscos aos habitantes. A Lei Orgânica estipula, ainda, que o risco deve ser constatado por um relatório de um órgão municipal competente, que a população afetada deve participar de todo o procedimento de remoção, sendo transferida para áreas próximas à sua residência de origem, ou então de seu local de trabalho (artigo 429. VI).⁸⁴

Laudos técnicos de análise de risco são, portanto, as fontes de legitimação das práticas de remoção contemporâneas. Observemos como, em uma área conhecida como Laboriaux, na favela da Rocinha, se constitui a necessidade da remoção de acordo com o laudo da GEO-RIO.

Para o Setor Laboriaux, além das condicionantes geológicas desfavoráveis, que tornam o local tecnicamente inadequado para uma ocupação desse tipo, o avanço da favelização tem representado um desequilíbrio nas condições geotécnicas e ambientais da encosta, através de desmatamentos, cortes, e lançamentos de aterro, entulho, lixo e águas servidas. Todo esse somatório de condições desfavoráveis, associados ao histórico de ocorrências, algumas delas com vítimas fatais, justificam

⁸⁴ GONÇALVES, Soares. Disponível no endereço eletrônico https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ungs.edu.ar%2Fms_ico%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F07%2FSoares-Gon%25C3%25A7alves-y-Otros_A-no%25C3%25A7%25C3%25A3o-de-risco-e-o-retorno-de-remo%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-Favelas...docx&ei=cVKWUenGKIrq8gTCloHIBg&usg=AFQjCNFF7QGqLsiDOBVnx91bLrbbbPy5dA&sig2=bAHfwSKpVsMEOoP7-2cAQw&bvm=bv.46751780,d.eWU

a remoção de todas as casas em risco.⁸⁵

Não apenas o risco à vida dos moradores é salientado, mas também a noção de 'risco ambiental' pode ser utilizada para justificar remoções

A Secretaria de Meio Ambiente e Conservação (SMAC) atribui a esta região o mesmo conceito de uma APA, ou seja, considera esta área dotada de atributos bióticos com importância para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e sua preservação são determinantes para a proteção da diversidade biológica e para sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Em função dos problemas relacionados a desmatamentos, ao assoreamento de drenagens naturais, ao lançamento de lixo e esgoto sanitário nas galerias pluviais, a região é classificada como de risco ambiental.⁸⁶

Com isso reconfigura-se a prática da remoção que, não podendo mais se ancorar no discurso notadamente político de salvar populações, de melhorar indivíduos, deve se despolitizar⁸⁷, se pautar em critérios aparentemente técnicos de análises de risco e de resguardo da própria existência das populações removidas em uma concepção que, cada vez mais, se desgarra da lógica normativa e configura-se como uma tecnologia normalizadora de governo. Dessa forma, uma mesma prática se rearticula para atender a novas demandas, fundamentando-se em novos regimes de legitimação reconfigurando assim os objetos e os atores envolvidos nessa política.

⁸⁵ *Relatório de Avaliação de risco geológico-geotécnico da GEO-Rio*, de 12 de abril de 2010, p.18. Disponível na internet no endereço <http://www.sarj.org.br/uploads/documentos/38.pdf>

⁸⁶ *Relatório interno GEO-Rio/DEP/GG. Avaliação do risco geológico-geotécnico associado a escorregamentos para a comunidade do Laboriaux-Rocinha*, de 27 de maio de 2010, p.12.

⁸⁷ É evidente que esse movimento de despolitização opera no plano das representações, tendo em vista que, segundo o arcabouço teórico do presente trabalho, não existem formações discursivas que não sejam políticas.

5

CONCLUSÃO

O governo dos outros, ou a condução das condutas, foi o interesse principal do presente trabalho. Nas páginas acima procurei demonstrar como determinadas formas, racionalidades de governo, são levadas a cabo e rearticuladas em diferentes contextos históricos. Se, por um lado, as práticas analisadas – as políticas urbanas – são claramente tidas no senso comum como práticas de governo, a abordagem metodológica para com essas políticas não foi tão óbvia. Pois o que procurei analisar não foi a efetividade ou a utilidade destas práticas. Partindo da concepção de governo como condução de condutas, do conceito de governamentalidade, busquei apreender a racionalidade mais ampla, não apenas no plano estatal, institucional, mas de todo um conjunto de dispositivos, que envolvem concepções de sujeitos e objetos de governo, inseridos em um regime de verdade específico que tornam possível pensarmos não apenas no governo *stricto sensu*, mas na forma como o poder se exerce dentro de um dado período histórico.

Portanto, procurei salientar formas de governo que não se aplicam apenas de maneira vertical, mas também de forma horizontal, conformando governantes e governados. A governamentalidade, a forma como um determinado tipo de poder se exerce nas sociedades modernas, não foi visto apenas como repressão, mas como condição de possibilidade das próprias relações sociais.

Foi essa chave analítica que nos permitiu ressaltar as tensões entre uma razão normativa, típica de um determinado arranjo de dispositivos de poder e outra normalizadora, característica de outro arranjo, outra racionalidade de governo. Se, na prática, foi possível notar como não estamos diante de uma mera transição entre racionalidades definidas, esse trabalho procurou demonstrar que pensar essa tensão norma/normalização pode nos fornecer instrumentos valiosos para a compreensão do mundo em que vivemos. E foi partindo dessa tensão que procurei analisar as reconfigurações ocorridas nos últimos anos, na forma como se pensa e se produz o espaço urbano.

A ideia foi demonstrar que a racionalidade normativa de governo corresponde a um contexto histórico onde hierarquias – formais ou informais –

são amplamente aceitas no cenário nacional e internacional. Trata-se de um período onde determinadas parcelas da população – no cenário nacional – e determinados Estados – no cenário internacional – se julgam mais avançados no tão sonhado caminho moderno rumo ao progresso. Essa condição hierárquica é que permite a criação de determinadas normas, determinados modelos preconcebidos por estes 'povos esclarecidos', que servem como baliza para práticas políticas e segundo o qual todos devem se adequar.

A racionalidade normalizadora já traz consigo um contexto histórico onde o imperialismo declarado arrefeceu, e os discursos mais claramente hierárquicos vão perdendo legitimidade de modo geral. Nesse contexto, onde o discurso de autoridade da hierarquia vai perdendo legitimidade, a ideia de determinados grupos ou Estados estabelecerem normas ideais para que a realidade se adeque a elas, também vai perdendo força. E com isso reconfigura-se, em alguma medida, a forma através da qual o poder se exerce.

No contexto típico normalizador, é a própria realidade governada que vai legitimar as práticas de governo. Com isso não se trata mais de impor um determinado *mores* a populações, independentemente de suas próprias peculiaridades, mas apenas de manter um determinado tipo de *ordem* que permita manter o controle de indivíduos e populações. É com base nessa tensão que procuramos diferenciar, por exemplo, as práticas de remoção de favelas da década de 1960, e as políticas da UN-HABITAT ou o programa de pacificação de favelas contemporâneos. Portanto, o argumento fundamental do presente trabalho é que a racionalidade através da qual se pensa, se ordena e se constitui o espaço urbano vem se reconfigurando de modo a tensionar a lógica normativa, típica do liberalismo clássico, e se constituindo, em alguma medida, através de mecanismos de ordem normalizadora.

Portanto, o presente trabalho procurou mostrar como a questão do governo de si e dos outros, no âmbito urbano, que ganha cada vez mais centralidade na contemporaneidade, articula-se, em grande medida, não tanto em torno de sujeitos e problemas morais, mas sim de sujeitos e problemas racionais/econômicos. A contraposição entre o programa de remoção de favelas da década de 1960, e as atuais políticas de pacificação e as práticas da UN-HABITAT nos permitiu perceber como a forma através da qual o espaço urbano é produzido e ordenado

pauta-se menos por imperativos normativos de ordem moral e mais por ordenamentos normalizadores de cunho racional/econômico.

6

Referências Bibliográficas

ALBERNAZ, E.R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. **Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>> . Acesso em: 19 jan. 2013.

ANDERSEN, N. A. **Discursive analytical strategies: understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann**. Bristol: Policy Press, 2003.

ARIAS, E. D. **Introductory handbook on policing urban space**. UNODC e UN-HABITAT, Criminal Justice Handbook Series, United Nations, New York, 2011. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3197>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

BABU, A. **Governmentality, Active Citizenship and Marginalization: the case of rural drinking water supply in Kerala, India**. Asian Social Science, Kerala, Vol.5, n.11, Mahatma Gandhi University, November 2009.

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

_____, **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

_____, **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

BIGO, D. *Security: a field left fallow*. In: DILLON, M.; NEAL, A. W. (orgs.) **Foucault on Politics, Security and War**. Palgrave Macmillan, 2008, pp.93-114.

_____, Delivering Liberty and Security? The Reframing of Freedom When Associated with Security. In: BIGO, D.; CARRERA S.; GUILD E.; WALKER, R. **Europe's 21st Century Challenge. Delivering Liberty**. Londres: Ashgate, 2010, pp.388-420.

BOCAYUVA, P. C. C.; SANTOS, S. V. **Cidades-BRICS e o fenômeno urbano global**. BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, Rio de Janeiro, Abril / 2012.

BONDITTI, P. Act different. Think dispositif. In: SALTER, M. B.; MUTLU, C. E. **Research Methods in Critical Security Studies: An Introduction**. Routledge. 2012.

BURCHELL, G. Liberal Government and Techniques of the Self. In: BARRY, A.; OSBORNE, T.; ROSE, N. (orgs.), **Foucault and political reason: liberalism, neoliberalism and rationalities of government**. Londres: UCL Press Limited, 1996, p.19-36.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CHOMSKY, N. **Profit over people: neoliberalism and global order**. New York: Seven Stories Press, 1999.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editora, 2006.

DEAN, M. **Governing Societies**, New York: Open University Press, 2007.

DELEUZE, G. Post-scriptum sobre as sociedades de controle. In. DELEUZE, G. **Conversações: 1972-1990**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, p.219-226.

DUFFIELD, M. **Global Governance and the new wars: merging of development and security**. London & New York: Zed Books, 2001.

_____. **Getting savages to fight barbarians: development, security and the colonial present**, Conflict, Security & Development, 5:2, 141-159, Aug. 2006.

_____. **The Liberal Way of Development and the Development--Security Impasse: exploring the global life-chance divide**, Security Dialogue, 41:53, 54-77, Fed. 2010.

FARIA, A. M. T.; COSTA, A. S.; CORRÊA, R. M. Áreas Integradas de Segurança Pública e suas representações: Efetivo policial, densidade demográfica e ocorrências criminais, In: **Cadernos de Segurança Pública**, ISP, Ano 04, Nº 03, Maio de 2012..

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**, Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

_____. **Em defesa da sociedade (1975-76)**, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **O nascimento da biopolítica (1978-79)**, São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **A arqueologia do saber**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008b.

_____. **Security, Territory, Population (1977-78)**, Londres:

Palgrave Macmillan, 2009.

_____. **O governo de si e dos outros** (1982-83), São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**, Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1992.

GRAHAM, S.; SIMON, M. **Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities, and the urban condition**. London and New York: Routledge, 2001.

GONÇALVES, A. F. **O conceito de Governança**. In. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

GONÇALVES, S. **A noção de risco e o retorno de remoções de Favelas em tempos de grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro**, S/D. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zdNmdKqTi10J:www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2012/07/Soares-Gon%25C3%25A7alves-y-Otros_A-no%25C3%25A7%25C3%25A3o-de-risco-e-o-retorno-de-remo%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-Favelas...docx+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&q=br. Acesso em: 13 abr. 2013.

HAESBAERT, R. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Editora Contexto. 2002.

HAYEK, F. A. **O caminho para a servidão**. Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

HINDESS, B. *Liberalism, Socialism and Democracy: variations on a governmental theme*, In: BARRY, A.; OSBORNE, T.; ROSE, N.; (orgs.), ***Foucault and political reason: liberalism, neoliberalism and rationalities of government***, London: UCL Press Limited, 1996, p.65-80.

_____, The liberal government of unfreedom, In. ***Alternatives: Global, Local, Political***. Vol. 26, n.2, 2001, pp. 93-111.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos**, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**, São Paulo: Editora Schwarcz, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH, **Força Letal: violência policial e segurança pública no Rio de Janeiro e em São Paulo**, New York, 2009. Disponível em:

<<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209ptwebwcover.pdf>>.

Acesso 22 mai. 2013.

KANT DE LIMA, R. **Direitos Civis e Direitos Humanos no Brasil: uma tradição judiciária pré-republicana?**, São Paulo Perspectiva, Vol.18, no.1, São Paulo, Jan./Mar., 2004.

LAV-UERJ. **'Os donos do morro': uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Coord. Ignacio Cano, Maio, 2012.

LEFEBVRE, H. **La Révolution Urbaine**. Paris: Ed. Anthropos, 1970.

NEV/USP. **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança**. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – Dados eletrônicos – 2009, 104 p.

NEUMANN, I. B. **Governing the global polity: practice, mentality, rationality.** Iver B. Neumann and Ole Jacob Sending, University of Michigan, United States, 2010.

NORTH, D. Economic Performance through Time. **American Economic Review**, 1994, 84(3), p.359-368.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade**; para compreender... Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em:

<http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2013.

ONG, A. Neoliberalism as a mobile technology. **Journal compilation Royal Geographical Society.** Institute of British Geographers, 2007.

QUEIROZ, L. C.; KANT DE LIMA, R.; PIRES, L. **Entre a guerra e a pacificação**: paradoxos da administração institucional de conflitos no Rio de Janeiro, 2011. Disponível em
<http://web.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1537%3Aentre-a-guerra-e-a-pacificacao-paradoxos-da-administracao-institucional-de-conflitos-no-rio-de-janeiro&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2013.

ROSE, N. **The death of the social?** Re-figuring the territory of government. In: *Economy and Society*, Volume 25, Number 3, Routledge, August 1996, pp. 327-356.

_____, Governing "advanced" liberal democracies. In: BARRY, A.; OSBORNE, T.; ROSE, N.; (orgs.). ***Foucault and political reason: liberalism, neoliberalism and rationalities of government***, London:

UCL Press Limited, 1996b, p.37-65.

_____, **Powers of Freedom: reframing political thought.** United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

_____, **The politics of life itself: biomedicine, power, and subjectivity in the twenty-first century.** New Jersey, Princeton University Press, 2007.

ROUANET, S. P. **As razões do iluminismo,** São Paulo: Editora Schwarcz, 2005.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SASSEN, S. **The Global City. New York, London, Tokyo.** New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SAUER, V. A. R. **O olhar do jornal sobre as favelas cariocas no governo Lacerda (1960-65): uma abordagem bakhtiniana,** Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

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

_____. **Respeito: a formação do caráter em um mundo desigual.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

SELMECSI, A. **'We are the people who do not count' – thinking the disruption of the biopolitics of abandonment.** Doctoral School of Political Science, Public Policy and International Relations, Budapest: Central European University, 2012.

WILSON, J. Q.; KELLING, George L. **Broken Windows:** the police and neighborhood safety. Manhattan Institute, 1982. Disponível em: <<http://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingssystem/BrokenWindowTheory.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.