

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Luisa Fenizola Rodrigues

**“Estado falido”, “cidade frágil”, “problema favela”:
narrativas de intervenções de infraestrutura e segurança na Maré**

Dissertação de Mestrado

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

Orientadora: Profa. Máira Siman Gomes

Co-orientador: Prof. Sérgio Veloso Santos Júnior

Rio de Janeiro

Setembro de 2019



Luisa Fenizola Rodrigues

**“Estado falido”, “cidade frágil”, “problema favela”:
narrativas de intervenções de infraestrutura e segurança na Maré**

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

Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Profa. Maíra Siman Gomes

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Sérgio Veloso Santos Júnior

Co-orientador

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Marta Regina Fernández y Garcia Moreno

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos

Departamento de Estudos Sociais do Instituto
de Estudos Sociais e Políticos (IESP) – UERJ

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2019

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

Luisa Fenizola Rodrigues

Graduou-se em Relações Internacionais em 2016 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ficha Catalográfica

Rodrigues, Luisa Fenizola

“Estado falido”, “cidade frágil”, “problema favela” : narrativas de intervenções de infraestrutura e segurança na Maré / Luisa Fenizola Rodrigues ; orientadora: Maíra Siman Gomes ; coorientador: Sérgio Veloso Santos Júnior. – 2019.

151 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Estado falido. 3. Cidade partida. 4. Nexo segurança-desenvolvimento. 5. Ausência do Estado. 6. Complexo da Maré. I. Gomes, Maíra Siman. II. Santos Júnior, Sérgio Veloso. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. IV. Título.

CDD: 327

Ao Rio de Janeiro, a partir de onde vejo e sinto o mundo – cidade que me deu tanto e para a qual direciono minhas pesquisas e minha militância como forma de torna-la um pouco mais gentil e um pouco menos desigual. À Maré, lugar de afeto e de inspiração, e suas gentes.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradecimentos

Agradeço a todos que tornaram esse trabalho possível. Primeiramente à Maíra, minha orientadora desde a iniciação científica, pela minha primeira experiência com pesquisa e pelo estímulo a abraçar o então impensável projeto de mestrado, pela paciência com os prazos, por ter comprado a ideia e viabilizado a extensão da minha estadia em Moçambique por mais algumas semanas, por todo o carinho e pela orientação preciosa ao longo do mestrado. Ao Sérgio, que embarcou nessa viagem mais para o final, e foi essencial para assumir os rumos enquanto a Maíra embarcava na sua própria viagem, a da maternidade, e por também ter plantado a sementinha do mestrado em uma conversa ao final de uma aula sua, uma das melhores disciplinas que eu cursei na graduação. Além da orientação que lhes era de competência, por várias vezes os dois falaram precisamente o que eu precisava ouvir para ter forças para continuar, inclusive um dos maiores elogios que eu poderia ouvir e ao qual espero realmente ter feito jus: a de uma dissertação que transita de forma fluida entre a literatura acadêmica e a vida real. Agradeço à Martinha, que me orientou na graduação, deu ideias valiosas e integrou a minha banca, e a Mariana, que chegou com graça para fechar o time da banca e cuja produção acadêmica inspirou em grande parte esse trabalho. Agradeço à CAPES pela bolsa que viabilizou a condução dessa pesquisa e à PUC pela bolsa integral na graduação que viabilizou a minha inserção no ensino superior.

Agradeço aos meus colegas do mestrado, em especial a Marina, que me acompanha com carinho desde a graduação, que me convenceu a entrar no único grupo de estudos que integrei nesses quase sete anos de vida acadêmica (uma viagem gostosa por abordagens autobiográficas nas RI) e que fez a minha matrícula no mestrado na minha ausência – sem ela eu literalmente não estaria aqui. Ao time da Secretaria da Pós, que me salvou de algumas enrascadas, e ao time dos auxiliares de serviços gerais e seguranças, cujo trabalho foi essencial para que todos nós pudessemos desenvolver os nossos trabalhos.

Agradeço à Comunidades Catalisadoras e à Casa Fluminense e às pessoas que as integram pelo espaço de afeto, crescimento e aprendizagem na militância e por tornarem os finais de semana em eventos pela metrópole momentos divertidíssimos e inspiradores. Um obrigada especial ao Vitor, que não me contratou como estagiária da Casa há alguns anos atrás, mas me abriu inúmeras portas depois disso, me convidou para um curso de Políticas Públicas que mudou meus rumos, me acompanhou na circulação desses territórios metropolitanos e dividiu comigo a ansia por reduzir desigualdades.

Agradeço aos moradores incríveis da Vila Autódromo, símbolos de resistência que despertaram em mim o interesse pelo tipo de pesquisa que faço hoje e que de certa forma promoveram o encontro com o *RioOnWatch*. Escrever para um site de mídia alternativa tem sido um desafio diário, especialmente para mim que não sou jornalista e faço pesquisa (e escrevo períodos de cinco linhas, como vocês verão a seguir), mas foi um alento nesses anos que me permitiu sentir-me conectada à vida real, que me fez conhecer muita gente encantadora e me fez acreditar na disseminação desses saberes, dessas opiniões, dessas soluções. Foi uma viagem

deliciosa nesses três anos de colaboração, que começou numa viagem pelo morro dos Macacos, Guararapes, Alemão, Vidigal e Vila Autódromo em uma única semana e que, 66 matérias depois, já me levou a todos os cantos da região metropolitana.

Agradeço à Redes da Maré, ao Observatório de Favelas, ao Data_Labe e às dezenas de projetos que deles se desdobram pela inspiração e pelas amizades queridas que me deram, nessa linha tênue entre trabalho, lazer, ativismo e afeto. Sou fã de todo o trabalho desenvolvido e não poderia falar da Maré sem falar de toda a potência e vida nesse território. Tudo o que vi e vivi foi essencial para o desenvolvimento desse trabalho e para o meu desenvolvimento enquanto pessoa.

Agradeço a meus pais, irmã, primos, tios, avós. Um agradecimento especial à minha vó Cida, que inviabilizada de sair da cama nos últimos meses, me investiu oficialmente com a responsabilidade de dar continuidade ao seu legado de ativismo político e social – e que eu espero estar levando à altura.

Agradeço aos amigos que tornaram a jornada mais leve e mantiveram a minha sanidade mental me afastando justamente da academia. Aos amigos queridos da graduação, todos os quais praticamente desistiram de RI, mas me estimularam a não desistir e mantiveram-se por perto – especialmente à Thais Chang e à Andressa, que ainda se fazem bastante presentes de suas maneiras e me dão muitas alegrias e orgulho. Aos amigos do colégio, Letícia, Maurício, Amanda, Carol e Victor, que me acompanham com lealdade inquebrantável e me fazem acreditar em mim mesma – mesmo quando me lançam olhares reprovadores diante dos relatos das aventuras e das voltas pela cidade, seus sorrisos transparecem zelo e estímulo, com uma pontinha de admiração que me faz acreditar que estou no caminho certo.

Aos que fizeram de Maputo casa durante alguns meses e que fizeram desse interregno entre a graduação e o mestrado de forma alguma um momento só de passagem, mas um momento de construção, de completude e de inspiração. Especialmente à Denise e à Eleonora, que dividiram comigo não só o ambiente de trabalho na ONU-Habitat, mas as alegrias das viagens e dos passeios gastronômicos-cervejeiros, da Feira Popular às Barracas do Museu, e também os perrengues, dos cartões e celulares bloqueados à falta de água e de teto. Obrigada por terem feito tudo ser tão encantador e tão difícil de abandonar pelo mestrado, mas obrigada por terem me estimulado a abandonar tudo e vir fazer o mestrado – obrigada, Eleonora, por ser um exemplo de disciplina acadêmica e por ter me seguido até o Rio de Janeiro e continuado a ser parte do meu dia a dia.

Aos que fizeram do apartamento 1004 um lugar de afeto para onde voltar ao fim do dia – mas que também dificultaram muito o processo de escrita com as maravilhosas conversas sem fim. Obrigada Marina, que bagunçou minha vida em três meses que pareceram uma eternidade, que inúmeras vezes brigou comigo para “terminar logo esse mestrado”, que divide minha angústia e sede por justiça social e que está me levando junto para Pernambuco de pedacinho em pedacinho depois que foi embora. Obrigada Victor, que já topou muita coisa comigo nesses 15 anos de amizade – mas morar junto realmente foi um risco alto que duvidei que você assumiria, mais alto até do que dançar forró em um canal congelado que poderia quebrar

a qualquer momento. Obrigada Malu e Iamê, que me inseriram nas suas vidas, nas suas amizades, que me tranquilizaram com a própria tranquilidade com que levam suas pós-graduações, que trouxeram toques de cuidado à casa e a mim. Obrigada Chloe que me encanta com sua energia e brilho nos olhos, que conquistou minha família e que partilha comigo valores e sonhos – temos muitos planos para concretizar na vida pós-mestrado. Obrigada Natasha, que não mora no 1004, mas quase – a ponto de a mãe sugerir sua participação nas compras de mês –, e que é parte principal dessa rede de segurança que me cerca – que delícia é olhar para o lado e ver tantas mulheres maravilhosas. Finalmente, agradeço à Thais, que conheci em um Fórum Social Mundial, em Salvador, e que lá choramos juntas a morte da Marielle. Que me acolheu na sua casa na Maré antes de finalmente se tornar minha colega de casa e amiga de vida. Bruxona que me inspira todos os dias, que me desafia, que sem se esforçar faz com que eu enxergue o mundo de outra maneira, que conquistou todos os meus amigos e me fez amiga dos dela, que me proporciona rolés nunca antes imaginados e que topa os meus – lá vamos nós para a terceira viagem para o Nordeste, em comemoração ao meu fim e ao seu início do mestrado, com muita fé.

Resumo

Rodrigues, Luisa Fenizola; Siman, Maíra (Orientadora); Veloso, Sérgio (Co-orientador). **“Estado falido”, “cidade frágil”, “problema favela”**: narrativas de intervenções de infraestrutura e segurança na Maré. Rio de Janeiro, 2019. 151p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Narrativas acerca de intervenções de infraestrutura e de segurança nas favelas do Rio de Janeiro são construídas em torno da “chegada” do Estado onde ele supostamente estava ausente com o objetivo de resolver o “problema favela”, tanto em termos da dita informalidade e precariedade, quanto em termos da suposta marginalidade dos seus habitantes, e integrá-las ao restante da cidade como forma de superar a “cidade partida”. A concretude de sucessivas intervenções de infraestrutura e as frequentes intervenções de segurança, no entanto, permitem o questionamento desse mito da ausência do Estado nas favelas, enquanto a proximidade geográfica entre favela e asfalto, a circulação do espaço e a mão de obra que sustenta as relações na cidade empreendidas por seus moradores, e toda a sua vibrante produção social e cultural permitem o questionamento do mito da cidade partida. A principal pergunta que se coloca, portanto, é como o Estado brasileiro atua sobre esses espaços e corpos onde tradicionalmente é visto como ausente e frágil. Para tal, o presente trabalho partirá da literatura de Relações Internacionais para entender a relação entre discursos de falência, fragilidade, desordem e práticas específicas de intervenção e reconstrução no âmbito global (a partir dos conceitos de Estado falido, *peacebuilding* e nexos segurança-desenvolvimento), passando por uma literatura que mobiliza esses conceitos para pensar o urbano, pensar a cidade como um problema e suas possíveis soluções (em termos de *peacebuilding* urbano, cidades frágeis, urbanismo militar). Então, a partir da literatura brasileira especializada em favelas, questionará a construção da favela enquanto problema e as soluções articuladas por meio de formas específicas de presença do Estado, de forma a repactuar o problema como sendo um problema da atuação seletiva e imperfeita, muitas vezes racista, do Estado nesses espaços. Finalmente, a partir das contribuições e insuficiências dos conceitos e literaturas anteriores, o trabalho refletirá como as intervenções estatais, com foco em intervenções de infraestrutura e segurança, materializam-se especificamente no Complexo da Maré, reproduzindo exclusões e desigualdades, e como os moradores e organizações locais resistem a elas.

Palavras-chave

Estado falido; Cidade Frágil; nexos segurança-desenvolvimento; ausência do Estado; favela; problema favela; Complexo da Maré; cidade partida

Abstract

Rodrigues, Luisa Fenizola; Siman, Maíra (Advisor); Veloso, Sérgio (Co-advisor). **“Failed State”, “Fragile City”, the “Favela Problem”**: narratives about infrastructure and security interventions in Maré, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. 151p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Narratives about infrastructure and security interventions in Rio de Janeiro favelas are often built around the “arrival” of the State in places where it was supposedly absent, aiming at resolving the “favela problem”, both in terms of their informality and precariousness, and in terms of the marginality and criminality, and at integrating them with the formal neighborhoods so as to overcome the “divided city”. The concrete reality of successive infrastructure and security interventions, however, allows us to question the myth of State absence in favelas, whereas the territorial proximity between favelas and the rest of the city, their residents’ labor and circulation across the city and their vibrant social and cultural production allow us to question the myth of the divided city. Therefore, the main question posed is how the Brazilian State acts upon these spaces and bodies where it is traditionally seen as fragile and absent. With this aim, the presente work mobilizes International Relations literature to understand the relation between failure, fragility, disorder and practices of intervention in the global realm (which involves concepts such as failed State, peacebuilding and security-development nexus), and also literatures which mobilize such concepts in order to understand the urban realm, to understand cities as problems and their solutions (in terms of urban peacebuilding, fragile cities, military urbanism). Then, departing from a favela-focused Brazilian literature, the work questions the myth of the “favela problem” and also the solutions which are articulated in terms of specific forms of state presence, so as to reframe the problem as a problem of selective and imperfect, often racist, state actions. Finally, building upon those literatures’ contributions and limitations, the work reflects upon how state interventions, especially infrastructure and security interventions, materialize in Complexo da Maré, reproducing exclusion and inequality, and how residents and local organizations resist those interventions.

Keywords

Failed state; Fragile city; security-development nexus; absence of the State; favela; the “favela” problem; Maré; divided city

Sumário

1	Introdução	16
1.1	Contextualização e objetivos da pesquisa	16
1.2	Por que falar de favelas nas Relações Internacionais?	20
1.3	Estratégia analítica e apresentação dos capítulos	23
2	Estados falidos, cidades frágeis e suas “soluções”	27
2.1	Dos Estados falidos ao Nexo Segurança-Desenvolvimento.....	27
2.2	Perspectivas críticas	31
2.3	A virada local	39
2.4	A virada urbana: cidades frágeis, <i>peacebuilding</i> urbano e urbanismo militar	41
2.5	A militarização do espaço urbano.....	47
2.6	Soluções para o problema das cidades.....	52
3	A Favela como o Problema da Cidade.....	57
3.1	O “problema favela”	57
3.2	Da “cidade partida” ao racismo de Estado.....	62
3.3	Do Estado ausente às diferentes presenças do Estado: deslocando o problema	68
3.4	Favela como solução	74
4	Intervenções de infraestrutura e segurança para o “problema favela” na Maré	79
4.1	As intervenções de infraestrutura e segurança para resolver o “problema favela”	79
4.2	A construção da Maré e o Estado.....	91
4.3	Intervenções de infraestrutura: as múltiplas presenças do Estado na Maré.....	98
4.4	Maré é potência: intervenções de resistência protagonizadas por moradores.....	115
5	Considerações finais	132
6	Referências	136

Lista de siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOPE	Batalhão de Operações Policiais Especiais
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CEASM	Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEP	Código de Endereçamento Postal
CESeC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CODEFAM	Comissão de Defesa das Favelas da Maré
COIN	<i>Counterinsurgency</i> , contrainsurgência
COMLURB	Companhia Municipal de Limpeza Urbana
COOPMANH	Cooperativa Mista e de Consumo dos Moradores de Nova Holanda
CPTED	<i>Crime Prevention through Environmental Design</i> , Prevenção de Crimes Através do Design Ambiental
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i> , Departa- mento de Operações de Manutenção da Paz
ESPOCC	Escola Popular de Comunicação Crítica
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i> , Fe- deração Internacional de Futebol
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GPAE	Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais
IPP	Instituto Pereira Passos
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i> , Missão das Nações Unidas para a Estabiliza- ção no Haiti
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PM	Polícia Militar
Pouso	Posto de Orientação Urbanística e Social
PPP	Parceria Público-Privada
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PUI	Plano de Urbanização Integrado
RI	Relações Internacionais
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMU	Secretaria Municipal de Urbanização
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

Ainda vão me matar numa rua.
Quando descobrirem,
principalmente,
que faço parte dessa gente
que pensa que a rua
é a parte principal da cidade.

Leminski, *Rua*

1 Introdução

1.1 Contextualização e objetivos da pesquisa

Intervenções de infraestrutura e de segurança no espaço geográfico das favelas do Rio de Janeiro têm como primeiro e mais óbvio traço em comum resolver o “problema da favela”, tanto em termos da dita informalidade e precariedade, quanto em termos da suposta marginalidade dos seus habitantes. Acredita-se que a falta de infraestrutura urbana e de segurança as separam do resto do espaço urbano da cidade. Para superar esse problema, portanto, seria necessária a entrada do Estado (com serviços, infraestrutura e domínio único sobre o território), a integração da favela à cidade e a rotinização dos serviços e redução dos confrontos e da insegurança.

Por outro lado, a concretude de sucessivos projetos de urbanização nesses territórios e as frequentes operações policiais e ocupações militares contribuem para o questionamento desse mito da ausência do Estado nas favelas, do discurso de “entrada” ou “chegada” que inaugura cada novo programa. Como argumenta Cavalcanti,

nem os projetos de urbanização de favelas nem a combinação com ocupações policiais constituem novidades na paisagem política e urbana do Rio de Janeiro – pelo contrário, é essa justaposição que caracteriza o processo histórico de consolidação das favelas cariocas (2013, p. 201).

Além da repetição, ainda que descontínua e seletiva, dessas intervenções nas favelas da cidade, é possível observar a existência de uma relação com o Estado na outra direção, do morador que demanda serviços. Essa relação por vezes é muito mais direta que no “asfalto” (termo usado na linguagem corrente para caracterizar todo espaço que não é favela), seja por meio das Associações de Moradores, instituição muito mais presente no cotidiano dos moradores de favela que em outros territórios e com acesso direto a representantes e funcionários públicos, seja como no caso de uma moradora de Parque Colúmbia, favela na Zona Norte do Rio de Janeiro recorrentemente vítima de inundações pelas cheias do rio Acari, que relatou

ter um grupo no *Whatsapp* com funcionários da Comlurb para solicitar os serviços após enchentes, enquanto moradores do asfalto muito provavelmente teriam que buscar pontualmente na internet um número oficial da mesma instituição para solicitar um serviço.

Pode-se também disputar a ideia de que a solução passa por integrar as favelas à cidade, solução essa calcada no discurso de que a cidade do Rio é uma “cidade partida”, baseado nessa percepção de que as favelas são o espaço da ausência do Estado, de anomia, em contraste com a ordem que impera no asfalto. Essa cidade seria partida em pelos menos duas dimensões. A primeira é mais sensível, visível, e se materializa na diferença em termos de infraestrutura de serviços e das construções. A segunda, um tanto mais subjetiva ainda que sentida materialmente nos corpos, é a restrição de mobilidade entre uma parte e outra da cidade que é justificada com base em argumentos de segurança – favela é o espaço da marginalidade, enquanto o asfalto é espaço da ordem, do *nomos*.

Apesar desses desníveis e dessas restrições, a favela não deixa de ser parte constituinte da cidade, assim como seus moradores são parte constituinte, e essencial, para a sustentação e reprodução da cidade. O conceito de “cidade partida” (VENTURA, 1994) é amplamente criticado por ativistas e produtores de conhecimento de favelas que argumentam que a favela é na verdade parte íntima da cidade (seja pela proximidade geográfica, seja pela circulação do espaço, seja pela mão de obra que sustenta as relações na cidade) e essa fronteira deve ser erodida, caso contrário só contribuirá para reforçar a marginalização dos moradores.

Somado a isso, pode-se questionar as próprias “soluções” para o “problema favela”, na medida em que a propor soluções necessita da conceitualização anterior de um problema. Se, como no presente trabalho, questiona-se a ideia de cidades como problema, ou favelas como problema, é preciso repactuar o problema como sendo um problema da atuação seletiva e imperfeita do Estado nesses espaços. Assim, o problema não é o espaço em si – que surge inclusive como solução para o problema do déficit habitacional, da mobilidade urbana, do desemprego, da segregação espacial – mas a má provisão de serviços e infraestrutura e a incapacidade de garantir a segurança do morador.

Busca-se então neste trabalho compreender como as intervenções de infraestrutura e de segurança nas favelas cariocas reproduzem narrativas de desordem e violência pautadas nas ideias da ausência do Estado nesses espaços e da “cidade partida”. Ao permanentemente construir e reconstruírem as favelas e os corpos que as habitam como “problemas” derivados de uma carência, tais intervenções reforçam o Estado como “solução”. Assim, o objetivo principal deste trabalho é discutir os discursos e práticas de intervenção do Estado brasileiro sobre territórios e corpos favelados, construídos cotidianamente como fontes de desordem, de precariedade e da violência do espaço urbano. A principal pergunta que norteia este trabalho é, portanto, como o Estado brasileiro atua sobre esses espaços e corpos onde tradicionalmente é visto como ausente e frágil.

Para isso, o trabalho irá analisar e problematizar os argumentos articulados tradicionalmente pela literatura de Relações Internacionais acerca dos chamados “Estados falidos” e “cidades frágeis” e sua suposta relação com dinâmicas de conflito, violência e desordem no sistema internacional e no espaço urbano. Também irá discutir, a partir da literatura brasileira especializada, como a favela e os corpos favelados são construídos como “problema” para a cidade contemporânea, tanto em termos de informalidade quanto de desordem e criminalidade, e como a “solução” é tradicionalmente pensada por meio de formas específicas de presença do Estado. Finalmente, irá refletir, à luz das literaturas apresentadas, como essas intervenções estatais materializam-se especificamente no Complexo da Maré, complexo de 16 favelas na Zona Norte do Rio de Janeiro, reproduzindo exclusões e desigualdades, e como os moradores e organizações da sociedade civil local resistem a elas.

A escolha pelo termo “intervenções” não é neutra. “Intervenções” são uma dentre as diversas escolhas vocabulares que surgem nas falas de moradores¹ e de tomadores de decisão para as ações do Estado nas favelas. O uso desse termo no presente trabalho se dá por ser a palavra que mais se aproxima da opinião da autora de que Estado não está ausente das favelas, mas atua nesses espaços de forma descontínua, seletiva, pontual, na forma de “intervenções”. Também faz alusão ao

¹ Souza e Silva, por exemplo, antigo morador da Maré e fundador do Observatório de Favelas, coloca que “os diversos tipos de **intervenções** nas favelas, decorrentes de demandas e ações organizadas pelos próprios moradores ou fruto de projetos estatais voltados para a reordenação do espaço urbano, geraram profundas mudanças na paisagem urbana brasileira” (2002, p. 113, grifo meu).

momento que permeou parte do processo da escrita dessa dissertação, o de um Rio de Janeiro sob intervenção militar federal, que durou de fevereiro a dezembro de 2018. Entende-se em linhas gerais para este trabalho intervenções de infraestrutura como ações protagonizadas pelo Estado na direção de construir estruturas físicas básicas para promover qualidade de vida e o desenvolvimento em determinado espaço (incluindo intervenções físicas como asfaltamento, implementação de postes e iluminação, de tubulação para água e esgoto, construção de casas, de muros, de praças, de pontes, de escadas, de pontos de ônibus, de teleféricos).

As intervenções de segurança, por sua vez, são entendidas como a operacionalização pelo Estado, tradicionalmente por parte da polícia e excepcionalmente por parte das Forças Armadas, das tecnologias de poder e racionalidades políticas que visam regulamentar a circulação de bens e corpos no espaço, reduzir as imprevisibilidades e eliminar as ameaças (FOUCAULT, 2004) – passando pela triagem de quem, onde e quando a circulação é permitida. Podemos questionar as intervenções de segurança em favelas em termos de quem é o beneficiário dessa segurança (se é para proteger os moradores da favela da violência ou se é para proteger o resto da cidade da violência atribuída a favela) e que tipo de segurança é essa. Intervenções de segurança como concebidas pelo Estado manifestam-se no campo da segurança física, do controle dos corpos, no campo da segurança contra a criminalidade. Mas existem outras ameaças nesses territórios que demandam ações de segurança por parte do Estado, como a segurança da posse da terra e contra remoções, a segurança contra desastres naturais. Esse trabalho restringe-se às narrativas de intervenções de segurança, que se limitam à segurança pública.

Percebe-se assim que essas políticas e práticas de intervenções de infraestrutura e segurança não ocorrem, portanto, no vácuo; pelo contrário, têm efeitos bastantes materiais sobre os moradores dessas localidades. Assim, acredito que entender por que os territórios habitados por esses indivíduos são passíveis dessa relação com o Estado que é marcada por uma alternância entre ausências de serviços básicos e presença que se materializa em práticas repressivas, perpassada por projetos sazonais e pouco participativos de urbanização, passa por entender como que os corpos e os espaços por eles habitados são marginalizados, racializados e até mesmo criminalizados.

1.2

Por que falar de favelas nas Relações Internacionais?

A literatura tradicional de Relações Internacionais (RI) vem passando por várias viradas teóricas para responder aos problemas específicos dos contextos históricos em que se inserem. As viradas têm importante papel de romper com as fronteiras cristalizadas nas lentes para enxergar o mundo e na produção acadêmica – muitas vezes restritas geográfica, ideológica, política ou metodologicamente –, de forma a expandir o poder explicativo das teorias sobre o mundo real. Nesse sentido, foi preciso perceber que o mundo real é muito mais extenso do que aquele que foi, e ainda é, apreendido como objeto de pesquisa das teorias das correntes tradicionais (chamadas no campo como o *mainstream* das RI).

As RI têm seu mito fundador na Paz de Vestfália, conjunto de tratados de 1648 que são considerados por codificar a invenção da soberania e o nascimento do sistema moderno de estados, e surge como disciplina acadêmica autônoma em 1919, no País de Gales. Assim, o mundo que as RI tradicionais explicam em suas raízes é um mundo, no mínimo, estadocêntrico e eurocêntrico. É preciso puxar as RI para mais perto de territórios outros que não a Europa e unidades analíticas outras que não o Estado.

Uma dentre essas inúmeras viradas que vem sendo empreendidas principalmente ao longo do final do século passado e início do século presente é a chamada “virada local”, feita no campo específico dos Estudos de Paz e Conflitos dentro de RI, no sentido de perceber tanto como o “internacional” expressa-se no “local”, quanto de apontar para a necessidade da literatura de RI incorporar debates sobre o cotidiano das sociedades em sua dimensão nacional. Pode-se argumentar que, para além da virada local, ainda se faz necessária uma “virada urbana”, em que esse local é entendido a partir das especificidades das cidades (tanto em termos de suas alegrias, quanto em termos de suas mazelas), como reação aos imperativos da época em que vivemos, em que mais da metade da população vive em áreas urbanas². As ferramentas atuais de Relações Internacionais ainda não são capazes de abrir com precisão a complexidade urbana, a complexidade da vida contemporânea.

² Segundo cálculos da Organização das Nações Unidas, em 2014 já eram 54% (ONU, 2015a).

Outro corolário desse eurocentrismo da disciplina é o apagamento da raça nas RI. O mito de fundação dos Estados modernos europeus frequentemente ignora a colonização e a escravização de ameríndios, africanos e asiáticos, que sustentaram não só materialmente, mas ideologicamente (pelo estabelecimento de fronteiras externas, de “Outros”, em cuja oposição afirmou-se “eus”, o que permitiu a criação de identidades nacionais) a formação dos Estados europeus. É preciso recuperar a raça para entender a formação dos Estados europeus e, analogamente, recuperar o lugar da raça para entender a formação (calcada na violência da escravidão para a construção de um projeto de nação) e a reprodução do Estado brasileiro (calcada na pacificação dos territórios e extermínio dos corpos negros³ em nome de uma pretensa ordem).

No caso específico desse trabalho, que pretende chegar a análise de fenômenos em um local e uma temporalidade específicas – nominalmente, em um complexo de favelas do Rio de Janeiro nos primeiros anos do século XXI – a partir da literatura de RI, pretende-se também oferecer contribuições em forma de tributo ao arcabouço teórico de RI de onde ele parte, mas apontando suas limitações e potenciais de aperfeiçoamento. Assim, considera-se nesse trabalho que é importante falar de cidades nas RI, pois as fronteiras hoje não estão mais necessariamente constrictas aos limites entre Estados-nação, mas manifestam-se em diversas formas nas cidades. Considera-se que é preciso falar de favelas nas Relações Internacionais pois as favelas são campos importantes de disputa política e materialização de fenômenos internacionais, pois as favelas estão nas margens que a disciplina não facilmente alcança (mesmo quando “alcança” o que chama de “local”) e porque é preciso que o campo epistemológico das RI se adeque aos imperativos históricos.

Acredito também que a pesquisa acerca de intervenções e presenças do Estado nas favelas se faça necessária em um momento de fragilidade democrática pelo qual o Brasil passa, que demanda atenção ao resguardo de direitos e liberdades, especialmente dos moradores dos territórios onde a garantia desses direitos e liberdades já são mais frágeis. Faz-se ainda necessária nesse momento imediatamente

³Entre 2017 e 2018, três em cada quatro pessoas mortas pela polícia no Brasil eram negras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

após o encerramento da intervenção militar federal, que escancara aos olhos dos moradores do resto da cidade as intervenções que são frequentes nesses territórios.

Em uma visão mais ampla, acredito que ela se faça necessária como produção de conhecimento comprometida com a redução de desigualdades. Há uma inquietação que perpassa a minha vida acadêmica – inquietação que tem o potencial de tornar-se paralisante –, de realizar um empreendimento acadêmico que seja responsável para com atores e territórios envolvidos na pesquisa e produtivo no mundo sensível. Se em um primeiro momento a produção acadêmica engajada passa por desnudar opressões e desconstruir verdades únicas, em um segundo momento precisa construir, propor, agir – como forma de contornar a ameaça da paralisia.

As literaturas aqui analisadas serão sempre apreciadas a partir de uma perspectiva crítica, visando escapar à armadilha das teorias *problem-solving* (COX, 1981), que trata os problemas de forma conceitual e teórica para propor soluções frias. Isso é especialmente importante face à prática recorrente de “construção de problemas” que as teorias aqui analisadas empreendem – “Estado falido”, “cidades frágeis”, “problema favela” – e diante do arcabouço de soluções que elas propõem. Assim, a razão de ser dessa pesquisa é produzir um conhecimento que se preocupe mais com a transformação do que com a explicação da realidade (SHERRAT, 2006), que avance discussões não por serem boas em si mesmas, mas para articular e informar posições políticas, como a construção de agendas, formulação de políticas públicas, visando à redução das desigualdades. Importa menos a produção acadêmica em si, mas os efeitos das suas práticas de leitura para o mundo.

Finalmente, é necessário falar do Complexo da Maré devido à sua dimensão de quase 140 mil moradores (estando assim dentre as três maiores favelas da cidade do Rio, favelas que por sua vez respondem por quase um quarto da população da cidade (NERI apud O GLOBO, 2016)), devido à frequência de operações policiais que, além de serem invariavelmente letais, interrompem a reprodução da vida dos moradores (fazem com que percam o emprego pelas faltas, com que as crianças tenham menos dias de aula que no resto da cidade), devido à precariedade na provisão de serviços, devido à potência de suas organizações e de seus moradores que cotidianamente produzem (o que o Estado não produz) e resistem (ao que o Estado produz de nocivo). Para mim, é ainda necessário falar da Maré pelos amigos e

companheiros de ativismo que lá tenho e pela inspiração que eles me causam⁴, relação essa construída em uma trajetória que pode ser traçada até o curso de graduação em RI, mas que passou por muitas “viradas”, que espelham as viradas da disciplina e espelham o desenrolar dessa dissertação⁵.

1.3

Estratégia analítica e apresentação dos capítulos

A presente dissertação parte do questionamento dos discursos de “Estado falido” e “cidade frágil” para questionar o “problema favela”, e as intervenções

⁴ Essa proximidade ao objeto de pesquisa é anterior à pesquisa, a partir de relações pessoais com moradores e trabalhadores dessas organizações e atuação ativista no território. Ela não precisa significar uma perda de objetividade. Kalisha (2015), ao investigar a posição do autor em relação ao seu objeto de pesquisa, conclui que a escrita acadêmica é sempre realizada na margem, que o autor nunca está completamente dentro ou fora, mas transita entre os dois em seu processo de estar no mundo e produzir pesquisa – na medida em que ele se relaciona com o objeto, ele deixa de estar do lado de fora completamente, de ser um mero visitante, mas também não acessa completamente o lado de dentro, do cotidiano. Para Harding e Norberg (2005), refletir acerca desse papel, apostar na reflexividade do conhecimento científico torna-o mais e não menos objetivo, além de produzir um conhecimento mais comprometido com a redução de desigualdades e mais representativo, na medida em que pode trazer luz sobre questões que em geral estão à margem dos quadros conceituais, mas que nos afetam enquanto produtores de conhecimentos e que nós afetamos. Essa preocupação para com o intérprete para além do objeto permite que desnudem o papel do autor nesse processo, os privilégios dos quais goza e que o fizeram chegar a essa posição.

⁵ Minha trajetória na graduação envolveu a opção pelo eixo de pesquisa de “Conflitos Internacionais”, no qual fizemos as discussões presentes no capítulo 2, das mais tradicionais às críticas, e que de certa forma fomentou a pesquisa da minha monografia, que buscava desestabilizar narrativas sobre os conflitos na Somália. No segundo semestre de pesquisa no eixo de “Conflitos”, tornei-me bolsista da *Global South Unit for Mediation*, no *BRICS Policy Center*, e realizei a minha pesquisa de Iniciação Científica acerca de perspectivas críticas de mediação internacional de conflitos, já realizando então a “virada local”, o movimento de trazer as ferramentas da literatura internacional e explorar seus potenciais de aplicação ao local, resultando no artigo “Mediação de conflitos envolvendo atores armados não convencionais: o caso do Rio de Janeiro”, que rendeu a mim e a minha orientadora o Prêmio PIBIC 2016 do Centro de Ciências Sociais. Ainda nesse semestre, envolvi-me com um grupo de alunos da graduação que estava realizando o trabalho de conclusão de uma matéria na Vila Autódromo, favela que estava sendo removida para a construção do Parque Olímpico, no contexto dos Jogos de 2016. Passei a frequentar e participar da luta da Vila Autódromo, o que me trouxe ainda mais para perto dos fluxos globais, inclusive olímpicos e do capital, materializados nas favelas e onde conheci o *RioOnWatch* (canal de mídia alternativa e sem fins lucrativos focado em favelas com o qual colaboro regularmente desde então), em seu esforço de pautar essa luta na mídia nacional e internacional, o que me trouxe ainda mais para perto das discussões feitas no capítulo 3. Entre o fim da graduação e o início do mestrado, realizei um estágio na ONU-Habitat Moçambique, o que me trouxe mais para perto das discussões de desenvolvimento e urbanização, as quais busquei conjugar ao longo desse trabalho com as discussões de segurança e conflitos que já estudava antes, e em cuja interseção as favelas se reproduzem grandemente. Cheguei finalmente de volta ao Rio de Janeiro e, simbolicamente, ao capítulo 4, onde faço discussões acerca de intervenções de infraestrutura e segurança (inclusive no mestrado passei pelos eixos de pesquisa de “Globalização, Governança e Desenvolvimento” e de “Violência, Conflito e Pacificação”, espelhando a interseção entre essas duas dimensões) no Complexo da Maré, que virou palco frequente das minhas próprias intervenções na cidade, no formato de ativismo, participação em eventos da sociedade civil mareense e produção de matérias para o *RioOnWatch*.

visando solucioná-lo, especificamente no Complexo da Maré. Para isso, parte-se no capítulo seguinte de uma extensa análise da literatura de Relações Internacionais que pode ajudar a pensar intervenções de infraestrutura e de segurança a partir dos conceitos de Estado falido, *peacebuilding* e nexos segurança-desenvolvimento (de suas perspectivas tradicionais às críticas). Essa literatura nasce para lidar com questões globais, do âmbito dos conflitos internacionais e da integração dos Estados ditos falidos na ordem internacional, mas passa por uma ‘virada local’, na direção de incluir as dinâmicas locais e as relações que se desdobram nessa dimensão nas agendas de *peacebuilding*, como forma de construir uma paz mais duradoura. Isso permite olhar para níveis de análise abaixo do Estado, unidade de análise tradicional de RI, olhar por meio do qual pretende-se nesse capítulo chegar a uma literatura focada nas cidades, desde uma literatura que parte desse local para pensar o urbano (em termos de *peacebuilding* urbano, cidades frágeis, urbanismo militar), até a cidade como um problema e suas possíveis soluções.

O terceiro capítulo analisa a literatura brasileira especializada em favelas, em especial do campo da Sociologia Urbana, para compreender como as favelas e os corpos favelados são construídos como “problema” para a cidade, em termos de informalidade e de criminalidade, e como a “solução” é tradicionalmente pensada como uma maior presença do Estado. Com isso, ele busca desestabilizar os mitos da cidade partida e da ausência do Estado nas favelas, demonstrando a seletividade e imperfeição das múltiplas presenças desse Estado, e os recortes, especialmente raciais, que informam essa seletividade e a ordem produzida a partir dessas intervenções estatais.

A função desses dois capítulos é localizar conceitos que ajudam a pensar intervenções de infraestrutura e segurança como forma de resolver o dito problema favelas, seja em termos da precariedade da urbanização, seja em termos da violência. Assim, ao promover um encaixe inovador de arcabouços literários existentes, jogar com os limites epistemológicos das Relações Internacionais e conjugar literaturas de outras áreas do conhecimento e unidades de análise não tradicionais no campo de RI, a pesquisa aqui realizada busca montar uma moldura analítica que contribua para a compreensão da atuação do Estado brasileiro nesse contexto e nesse território específicos.

A leitura dessas duas literaturas a partir de seus pontos de contato é sintetizada, nessa dissertação, no conceito de “intervenção de infraestrutura”. Essa dissertação propõe-se a desenvolvê-lo e discuti-lo enquanto conceito, enquanto ferramenta analítica que permita expressar esse duplo movimento entre segurança e desenvolvimento, que na literatura de RI materializa-se nonexo segurança-desenvolvimento para dar conta de cenários de conflitos internacionais e na literatura da Sociologia Urbana materializa-se nas intervenções de infraestrutura e segurança protagonizadas pelo Estado nas favelas.

Assim, as discussões culminam na seção 4.1, “As intervenções de infraestrutura e segurança para resolver o “problema favela””. Esse quarto capítulo apoia-se nos aportes dos dois anteriores para pensar como essas intervenções se desdobram especificamente no território do Complexo da Maré, recorte espacial escolhido para a pesquisa e foco da análise aqui empreendida. A importância do estudo de caso em um território passa também por buscar superar a tendência homogeneizante que ronda as favelas, tanto na mídia e na opinião pública, como nas políticas públicas e estudos acadêmicos. É importante apreender a Maré em suas particularidades, ainda que mesmo dentro da Maré, um complexo de 16 favelas, existam enormes diferenças.

Esse estudo empírico envolve um levantamento de intervenções de infraestrutura e segurança ocorridos na Maré, a partir da análise de informações disponibilizadas nos canais oficiais da prefeitura, governo do estado e governo federal (incluindo decretos e leis relevantes, informações nos websites oficiais de secretarias e nos canais de imprensa do governo do estado e do Ministério da Defesa), de informações veiculadas na mídia hegemônica (incluindo Extra, O DIA, G1, O Globo, Rede Brasil Atual e Brasil de Fato) e na mídia alternativa local (Maré de Notícias, além de algumas análises do Data_Labe, laboratório de dados e narrativas baseado na Maré), e da análise dos discursos de como essas intervenções foram justificadas pelos poderes públicos e na mídia.

Para isso, realizou-se uma busca por termos-chave no jornal local Maré de Notícias, que é uma fonte de documentação mensal bastante completa dos assuntos de interesses das 16 favelas que compõe a Maré, de 2010 até a atualidade. Os termos buscados nas 100 edições disponíveis até a conclusão dessa dissertação foram:

“saneamento”, “infraestrutura”, “obra”, “urbanização”, “urbano”, “intervenção”, “policial”, “exército”, “operação”. Buscou-se nas matérias nos quais os termos ocorriam a correlação entre intervenções de infraestrutura e segurança protagonizadas pelo Estado, que alimentaram a seção 4.3, “Intervenções de infraestrutura: as múltiplas presenças do Estado na Maré”, e a realização de intervenções de infraestrutura e segurança pelos próprios moradores, que alimentaram a seção 4.4, “Maré é potência: intervenções de resistência protagonizadas por moradores”. Para a mídia hegemônica, buscou-se em canais de busca online os mesmos termos, acompanhados de “Maré” e “Rio de Janeiro”. Focou-se no período de 2010 até 2018, pela disponibilidade de informações na mídia alternativa e mesmo na mídia tradicional, que começou a ser mais digitalizada a partir da década anterior. Notícias mais antigas que isso foram trazidas a título de dar historicidade à análise, pois não se pretende afirmar que essa articulação é uma novidade. Outros registros acessados incluíram os arquivos digitais do Museu da Maré (de 1940 a 2010) e trabalhos acadêmicos de moradores da Maré que fizeram dela seu objeto de estudo (incluindo Edson Diniz da Nóbrega Júnior e Eliana Silva, fundadores e diretores da Redes da Maré, e Jailson Souza e Silva, fundador do Observatório de Favelas), que permitiram a reconstrução da história da Maré na seção 4.2, “A construção da Maré e o Estado”, e deram insumos para a identificação das articulações das seções 4.3 e 4.4.

O objetivo não é fazer um levantamento exaustivo que dê conta de todas as intervenções nesse território e que possa ser usado para análises quantitativas, mas realizar fotografias de momentos distintos da história da Maré em que intervenções de infraestrutura e segurança são desenroladas no território. A função desse quarto capítulo é, portanto, dar conta dessas intervenções à luz e a partir das contribuições e insuficiências dos conceitos e literaturas apresentadas nos capítulos anteriores, culminando na proposição das “intervenções de infraestrutura” enquanto categoria analítica, e das “intervenções de resistência” protagonizada pelos moradores da Maré, enquanto possibilidade de investigação para um trabalho futuro, possibilidade essa demonstrada nas considerações finais.

2 Estados falidos, cidades frágeis e suas “soluções”

2.1 Dos Estados falidos ao Nexo Segurança-Desenvolvimento

A vasta literatura produzida acerca de Estados ditos falidos – ou mais recentemente, Estados frágeis ou fragilizados – desde o fim da Guerra Fria busca dar conta de Estados nos quais acredita-se que o poder estatal não existe ou não consegue prover suas responsabilidades, incluindo a perda do monopólio do uso da força. Para além dos conflitos internos e da atuação de grupos civis ou paramilitares armados que caracterizam tipicamente essa situação de perda do monopólio do uso da força segundo essa literatura, também caracterizam um Estado frágil ou falido a incapacidade de prover bens e serviços para seus cidadãos, a falta de respeito à democracia e aos direitos humanos, a incapacidade de reprodução da máquina pública, etc.

Por sua vez, a literatura centrada nas operações de paz e de reconstrução do Estado está intimamente associada à literatura de Estados frágeis ou falidos, visto que esses são os alvos justamente dessas operações e que é a sua fragilidade que autoriza as intervenções externas de *peacebuilding* ou *peacemaking*. As primeiras iniciativas de *peacebuilding* datam do fim da Guerra Fria, em 1989 (com a primeira grande missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) do gênero para a Namíbia), e ao longo da década seguinte se proliferaram em cenários de Estados falidos ou de imediato pós conflito, almejando o fim da violência e a sustentabilidade dos acordos de paz. Assim, esses esforços visavam reconstruir o Estado, trazer o advento da ordem e da modernização para esses espaços de anomia, de forma que as zonas periféricas do sistema internacional poderiam ser reintegradas ao sistema e o Estado deixasse de ser falido. A ideia passa, portanto, que a solução para um Estado não-funcional se encontra fora do Estado, no internacional, que precisa agir nesse Estado na forma de uma intervenção para civiliza-lo, modernizá-lo, estabilizá-lo e finalmente reintegrá-lo ao sistema.

Assim, os esforços de *peacebuilding* ou *peacemaking* passavam por muito mais que a mera interrupção dos conflitos – e visavam muito mais do que a mera

recuperação do monopólio sobre o uso da força por parte do Estado dito falido. A criação de uma ordem, de uma governança, e a reintegração ao sistema muitas vezes sinalizavam a demanda por esforços de modernização e desenvolvimento, de forma que os Estado dito falidos alcançassem a plenitude de um Estado moderno, funcional, bem-sucedido.

Surgem assim nessa época, quase que paralelamente, as Agenda para a Paz e Agenda para o Desenvolvimento, relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, que datam respectivamente de 1992 e 1994. Essa paz não é apenas a ausência de conflitos, mas construída também em termos de governança e democracia, de forma que se aproxima da Agenda para o Desenvolvimento. Essa aproximação cristaliza-se na literatura de RI a partir da década de 90, mais como lente analítica do que como conceito, na forma de um nexo segurança-desenvolvimento.

Esse diagnóstico que informa tal aviso coloca que um conflito é um momento de perturbação ou suspensão do desenvolvimento de uma comunidade, mas também pode ser resultado da falha no seu processo de desenvolvimento e, ainda, que esforços na direção de desenvolvimento podem prevenir conflitos e que é necessária estabilidade para que haja desenvolvimento. “Nós não teremos desenvolvimento sem segurança, ou segurança sem desenvolvimento”, nas palavras de Kofi Annan (ONU, 2005, tradução minha), então Secretário Geral das Nações Unidas. Isso não quer dizer que anteriormente aos anos 90 práticas e políticas de segurança e desenvolvimento não ocorriam juntas, mas que elas passaram a ser praticadas também em nome do nexo, em nome da articulação entre as duas coisas⁶.

A proposição do nexo surgiu como uma resposta ao desconforto causado pelas práticas e políticas de promoção da segurança empreendidas de forma limitada ou desarticulada pela comunidade internacional. Surgiu para superar o abismo

⁶ Analogamente, Milliken propõe a existência de um nexo pobreza-violência (MILLIKEN, 2013, p. 2), tautológico na medida em que haveria mais violência porque há pobreza que motiva a criminalidade (ao premiá-la com ascensão econômica), e haveria mais pobreza porque há violência (que impede a continuidade da educação e do acesso a oportunidades). É análogo ao nexo segurança-desenvolvimento porque pressupõe-se que a segurança resolveria o problema da violência e o desenvolvimento, o da pobreza. É preciso tomar cuidado, no entanto, para não cair na imperatividade também desse nexo, sob o risco de criminalizarmos a pobreza ou de tratarmos com excepcionalidade meritocrática todos que rompem esse ciclo.

entre os estudos dos campos de segurança e dos campos de desenvolvimento, visando produzir análises e políticas intersetoriais mais coerentes e que dessem conta de um recorte mais próximo à realidade dos cenários de conflitos pós-Guerra Fria. Diante desse cenário, autores como Duffield (2010) ressaltam a importância de se pensar segurança e desenvolvimento não isoladamente, mas a partir de políticas intersetoriais e articuladas. Isso é possível porque para Duffield a segurança não é apenas a assecuração do território, mas uma segurança “humana”, isto é, que tenha o indivíduo como foco das políticas de segurança em vez do Estado.

Esse nexu informou as *policies* o formato de ação das Nações Unidas e organizações parceiras na provisão de auxílio internacional específica, a partir da ideia de que a prevenção de conflitos pelo tratamento de suas causas demandava a ação da sociedade internacional na transformação do conflito e reconstrução do Estado baseado na proteção dos direitos humanos, das instituições democráticas e no desenvolvimento (SOUZA, 2015). Sob esse prisma as operações de peacekeeping das Nações Unidas tradicionais tornaram-se multidimensionais (DPKO, 2007b), isto é, visam não só manter a paz e a segurança, mas “facilitar o processo político, proteger civis, auxiliar no desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, apoiar a organização de eleições, promover os direitos humanos e auxiliar a restauração do estado de direito” (ONU, [s.d.], tradução minha).

Souza, por exemplo, demonstra a partir de um levantamento dos relatórios das atividades empreendidas por diversas dessas missões, a sobreposição das agências e das frentes responsáveis por ações de desenvolvimento e de segurança, além de adicionar uma terceira dimensão, a do auxílio humanitário. Por exemplo, enquanto um cessar-fogo é estritamente da ordem da segurança e um plano de recuperação econômica da agenda do desenvolvimento, a reestruturação de um sistema legal, ações de desmobilização e reintegração (DDR), a reestruturação da infraestrutura e serviços e a boa governança seria comum a ambos. Além disso, ela nota que enquanto há uma profusão de atores de cada lado, a interseção entre as duas esferas é habitada por agências das Nações Unidas, além de algumas ONGs internacionais e agências de cooperação governamentais.

O nexu não seria, portanto, uma descoberta, mas a sua identificação é a identificação de um modelo específico que informa o modelo de desenvolvimento

liberal, seja ele capitaneado por Estados, como no passado, diante da ameaça comunista, ou pela ONU e pelas ONGs, como comum hoje no cenário do auxílio internacional (DUFFIELD, 2010). É interessante notar que Duffield inclusive menciona que, à época da Guerra Fria quando o desenvolvimento era liderado pelos Estados, esse era feito diante do “medo de que a crescente pobreza global iria alienar os camponeses e aumentar o fluxo para as favelas urbanas, e, portanto, aumentando a gama de possíveis convertidos ao comunismo” (DUFFIELD apud TSCHIRHART, 2011, tradução minha).

Já o termo estabilização surge para caracterizar uma transição entre as grandes operações de *peacebuilding* e programas mais pontuais e focados de aplicação de medidas de segurança e desenvolvimento (MUGGAH, 2013b). O termo surge no cenário do esforço de contraterrorismo no Afeganistão e Iraque e, para MacGinty (2012), a opção por ele denota uma predileção por um paradigma de segurança em vez de um paradigma de paz – segundo De Conning (2015), o objetivo é mais manter a ordem que construir a paz – e encontrou solo fértil pelo declínio da opinião pública acerca dos termos anteriores de *peacebuilding* e *peacekeeping*. No âmbito das Nações Unidas, a primeira vez que uma missão emprega o termo é em 2004, com a Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), seguida pelo Congo em 2010 e pelas missões Multidimensionais Integradas de Estabilização no Mali (2013) e na República Centro Africana (2014).

Para Muggah (2013a), as doutrinas e práticas de estabilização têm sido empregadas em cenários de violência organizada, como o do Brasil. Essas iriam além da dimensão militar e incluem investimentos em governança, equipamentos de policiamento e o engajamento de multinacionais, ONGs e agências de desenvolvimento internacional para promover ajuda humanitária e desenvolvimento de infraestrutura, demonstrando alinhamento à essa agenda de congregação entre segurança e desenvolvimento. Percebe-se uma continuidade na aplicação do termo estabilização para situações em que não há “nem uma guerra em curso, nem um acordo de paz duradouro e consensual” (ZYCK et al., 2013, tradução minha) e nos quais combate-se formas não convencionais de violência, como gangues. Assim, em suma, estabilização costuma-se referir a missões pontuais para permitir a “transição de poder político enquanto assegura um ambiente seguro e estável por meio de melhorias na lei e na ordem e do acesso a serviços sociais básicos” (SIMAN; SANTOS,

2018, tradução minha), isto é, configura-se em uma nova forma de lidar com conflitos a partir da mobilização donexo segurança-desenvolvimento. A ênfase, no entanto, permanece na ordem e no controle, em detrimento do progresso – não é mais uma questão dos atrasados alcançarem os mais desenvolvidos, mas de exportar técnicas e infraestruturas de controle, de ganhar escala, ou seja, não é mais uma questão de tempo, mas de espaço – e da paz – que é adiada.

2.2 Perspectivas críticas

Para categorizar os Estados falidos, a literatura apoia-se em mensurações de uma pretensa realidade objetiva, que fomentam a produção de recomendações acerca de como resolver a sua condição de falido e a sua implementação. Contra essa pretensão de objetividade, autores como Moreno (2015) argumentam que ambos os conceitos, de Estado frágil ou falido, são uma construção discursiva que tem impacto na produção da própria realidade e autoriza certas práticas (DOTY, 1993, p. 303), como intervenções de atores externos para a implementação das recomendações, e desautorizam outras.

O Estado é construído como falido na medida em que ele não se conforma ao Estado moderno, na medida em que ele não é um membro completo do sistema internacional e pode representar uma ameaça para o sistema, na medida em que ele é insuficiente, incompleto, não moderno o suficiente – e, portanto, atrasado. É construído negativamente, por aquilo que não é; ou seja, a sua diferença em relação ao Estado moderno, funcional, não é simétrica, mas hierarquizada, considerada uma anomalia, um problema a ser resolvido, um atraso a ser superado. Autores pós-coloniais argumentam que essa diferença não é só temporal, mas espacial: o “Estado falido” é construído como tal em comparação a uma “definição ahistórica e estática” de um Estado que tem os valores, as práticas e as instituições de um Estado europeu (HILL, 2005, p. 139). Nessa narrativa do “Estado falido”, diante da incapacidade de resolver seus próprios problemas, caberia a atores externos conduzi-los em direção à modernidade (MORENO, 2015), o que reproduz práticas de dominação que demonstram continuidade em relação ao período colonial (HILL, 2005). Em suma, o conceito pode ser rebatido por seu caráter relacional (“falido em relação a quem? O que é um Estado bem-sucedido?”), seu corolário doutrinário

(“precisamos salvá-los de si mesmos”) e seu eurocentrismo (“falido é o Estado cuja configuração se distancia da configuração moderna vestfaliana”).

O conceito de Estado falido permite, ainda, a reconcepção do internacional: ao deslocar a falha para dentro do Estado, o Estado deixa de ser o espaço da soberania e autoridade e o internacional deixa de ser o espaço da anarquia e dos conflitos, como definido na tradição realista, e passa a ser o espaço do progresso (MORENO, 2015). A atribuição da culpa pela falha a problemas internos faz com que a solução só possa ser encontrada no internacional, na reintegração do “Estado falido” à comunidade de Estados, no estabelecimento de uma governança internacional, na subscrição a regimes e participação em organizações multilaterais. Trata-se de uma reversão de polaridades, uma inversão do dilema de segurança, na medida em que a paz passa a ser característica do sistema internacional e a guerra da esfera doméstica (JACKSON, 2000).

Diversos autores desde então inclusive contestaram a solução via integração dos Estados ditos falidos ao sistema internacional, como propõem os esforços de *peacebuilding*. Isso porque, como argumenta Paris (1997), o *peacebuilding* está informado por uma lógica liberal na medida em que propõe a democratização e a mercantilização como estratégias para a prevenção da violência. Para o autor, apesar de se proporem meramente técnicas, a orientação dessas missões de paz para uma paz do tipo liberal e um crescimento econômico orientado para o mercado não é coincidência, mas um efeito direto do momento ideológico e da distribuição do poder no sistema internacional imediatamente pós-Guerra Fria. O *peacebuilding* seria, portanto, um “experimento de engenharia social”, que envolveria o transplante de instituições sociais, políticas e econômicas ocidentais para países devastados por guerras como forma de restaurar a ordem, em outras palavras uma “pacificação por meio de uma liberalização política e econômica” (2017, p. 56)⁷.

Nesse sentido, Paris reconhece que esse processo de liberalização que visava à estabilização acabou tendo efeitos colaterais de desestabilização, em alguns casos

⁷ É verdade que eu trabalho posterior, como em seu artigo “Saving liberal peacebuilding”, Paris (2010) coloca que as críticas ao *peacebuilding* liberal são muitas vezes exageradas (como a sua equalização ao colonialismo e imperialismo) ou generalistas, que criticá-lo sem propor algo no lugar nos leva a um impasse moral da “não intervenção” e que o desafio não seria superar o *peacebuilding*, mas reformá-lo dentro da moldura liberal. Em suma, propõe uma abordagem crítica e não paralisante.

dificultando a paz ou mesmo reacendendo conflitos. Outros autores vão além e alegam que os esforços de *peacebuilding* e *peacemaking* não só podem prejudicar o alcance da paz, mas criam uma ordem que obliteraria especificidades, estabelecem uma governança que controla corpos e comportamentos, em seu aspecto econômico criam apenas *shadow economies* (DUFFIELD, 2001) ou economias dependentes, entre outros. A partir da proliferação dessas críticas, o declínio desse *peacebuilding* liberal demandaria, portanto, a sua reinvenção em outros formatos, como é o caso das operações multidimensionais, que visavam lidar com problemas complexos a partir da combinação de diferentes abordagens, e esforços de estabilização, como descritos anteriormente.

Nesse cenário de combinação de abordagens, a proposição de umnexo entre segurança e desenvolvimento foi inicialmente bem-vinda por abrir espaço para a articulação de políticas progressistas que visassem lidar com problemas complexos de forma não simplista, mas articulada e integrada. Esse nexo, no entanto, não é imediato, não está dado, mas é também uma construção – narrativa, para a justificação de políticas e decisões, enquanto lente teórica, para a análise de fenômenos.

Nesse sentido, Stern e Öjendal (2010) chamam atenção para o fato de que a discussão não é sobre se o nexo existe ou não. De qualquer forma ele importa, a partir do momento em que decisões políticas, direcionamento de investimentos, reforma de instituições são tomadas em nome dele. Assim, o nexo não é real porque existe uma ligação anterior, dada, natural, entre segurança e desenvolvimento, mas é real porque ressoa na imaginação, nas decisões, nas experiências dos indivíduos. Similarmente, Duffield não abre mão de trabalhar sobre a perspectiva do nexos, mas chama atenção de que ele não pode ser encarado como uma realidade fixa e que precisamos nos atentar para o que é feito, por quem e para quem em nome dele. Isso precisa ser investigado especialmente porque seus dois termos são amplos (TSCHIRGI, 2005) e podem ser instrumentalizados em muitos sentidos e tendo como objetos coisas muito diferentes – por exemplo, a segurança pode ser de um Estado, de um indivíduo, de uma identidade e o desenvolvimento pode ser encarado em termos de crescimento econômico, de direitos humanos, de instituições, dentre muitos outros. Nesse sentido, Stern e Öjendal propõem investigar como os diferentes nexos que podem ser articulados entre “segurança” e “desenvolvimento”, como seus

termos são imbuídos de (diferentes) sentidos e como eles são mobilizados em diferentes discursos, com implicações em termos de políticas.

Primeiro é preciso conceituar segurança e desenvolvimento, visto que são termos que não só se referem a realidades empíricas diferentes, mas advém de diferentes campos do conhecimento e ontologias (STERN; ÖJENDAL, 2010). Segundo, as próprias políticas não são necessariamente consequências ou desdobramentos do nexos. Assim, não se trata de uma conexão natural, imediata, reconhecível, mas construída, articulada, reconhecida.

No primeiro caso, esses termos não só descrevem cenários e prescrevem soluções, mas constroem narrativas que autorizam certas práticas e produzem uma realidade específica (DOTY, 2006, p.303). Cada um dos dois termos contém em si múltiplas narrativas – desde a segurança realista até a segurança humana (DUFFIELD, 2007) e desde as teorias desenvolvimentistas da modernização até o pós-desenvolvimento (ESCOBAR, 1995). Assim, o que se torna objeto merecedor de análise não é o nexos em si, mas seu conteúdo, as várias formas diferentes de entender seus termos e de entender a articulação entre eles, para fugir do imediatismo do nexos que perpassa grande parte da literatura. As leituras acerca de segurança e desenvolvimento, crime e pobreza, são diferentes no Norte e no Sul Global, por exemplos.

Assim, Stern e Öjendal buscam traçar essas grandes narrativas que perpassam tanto a segurança quanto o desenvolvimento, e que, portanto, tornam-se úteis para interpretar, a partir das similaridades nessas narrativas que os constroem, como eles se articulam na forma de um nexos – ou diversos nexos. Essas narrativas são seis: (1) desenvolvimento/segurança como moderno, (2) aprofundamento e humanização do desenvolvimento/segurança, (3) desenvolvimento/segurança como impasse ou impossibilidade, (4) pós desenvolvimento/segurança, (5) desenvolvimento/segurança como técnica de governabilidade, e (6) desenvolvimento/segurança global. Para os autores, essas seis narrativas não são exaustivas, mas, ao contrário, são prova de que há infinitas formas de ler o nexos; elas não se pretendem suficientes, mas provam que o nexos não é imediato, não é dado. É justamente essa a ideia de um nexos: uma relação entre dois elementos distintos que pode ser

rearticulada de múltiplas e diferentes maneiras. Do contrário, cristalizar-se-ia os dois termos em um novo conceito, em uma *desenvolverança*.

Na primeira narrativa, o desenvolvimento está pautado em uma escala temporal, teleológica, que informou sucessivamente os discursos de civilização, progresso, modernização – os mais atrasados devem se guiar pelos mais adiantados para progredir na escala e atingir o patamar desejável de desenvolvimento –, enquanto a segurança desenvolveu-se como a garantia da soberania Estado moderno, que se opõe a um estado de natureza anterior em que tudo era permitido e a segurança do Estado e dos seus súditos ameaçada, e promete um estado futuro de ordem e segurança permanentes. Assim, na articulação entre os dois que ocorre sobre o espaço comum do Estado e o tempo comum do presente visando ao futuro, a promessa da segurança depende da marcha em direção à modernização e a promessa de progresso depende da garantia da segurança – políticas de bem estar social dependem de ordem interna e forças de defesas bem estruturadas dependem de uma economia pujante, por exemplo. Essa foi a formulação predominante proposta na década de 1990 pelas instituições multilaterais como receita para alcançar a segurança e o desenvolvimento, apesar de ter ao longo dos anos se mostrado disfuncional no Sul Global. Há ainda uma segunda articulação (compatível com a primeira segundo os autores) trans-espço-temporal: para garantir a segurança futura do Norte Global, é necessário assegurar o desenvolvimento do Sul, e o desenvolvimento do Norte também depende da segurança do Sul. Isso é evocado em discursos sobre as dinâmicas de *spill-over* de conflitos, guerra às drogas e guerra ao terror, provisão de matérias-primas, entre outros.

Na segunda, o desenvolvimento foi relativizado e seu significado ampliado pela teoria do sistema mundo (WALLERSTEIN, 1974) e da dependência (CARDOSO, 1980; GUNDE FRANK, 1966), que clamavam pelo desenvolvimento isolado para superar a inserção periférica das economias do terceiro mundo no sistema capitalista, e humanizado por iniciativas que clamavam a transição do foco no Estado para o foco no indivíduo, como é o caso da literatura sobre empoderamento (FRIEDMAN, 1992); já a segurança viu a literatura de securitização ampliar o que era considerado ameaças e objetos a serem protegidos, para além dos moldes estado-cêntricos, e o surgimento de uma literatura de segurança humana que cria espaço para questões de gênero, identidade, poder, subjetividade, etc. Nesse caso, o nex

se realiza na fusão entre desenvolvimento e segurança humanos, focando nas experiências locais de populações marginalizadas, por exemplo, podendo ser linear como no primeiro caso, ou não teleológico, cíclico.

Já na terceira narrativa, perspectivas críticas enxergam o desenvolvimento como algo fadado a falhar, um problema que deve ser abandonado, enquanto a segurança é criticada por gerar mais insegurança e violência (HANSEN, 2000) e produzir apenas ordens precárias que se sustentam nos danos a outros indivíduos, ao meio ambiente, etc. Assim, a articulação entre os dois elementos no melhor dos cenários são improdutivas para a melhoria real da vida dos indivíduos (nesse caso, o nexo é vazio, impossível), e no pior os próprios esforços para atingir o desenvolvimento geram mais pobreza e mais violência e as próprias práticas de segurança marginalizam e reforçam as desigualdades (caso em que o nexo é nocivo).

Na quarta, por sua vez, o pós-modernismo e colonialismo clamam pela superação das estruturas de poder coloniais que as informam e pela superação da segurança e do desenvolvimento como coisas que podem ser atingidas, postulando que são impossíveis de se realizar plenamente enquanto reprodutores de desigualdades ou reprodutores de medo e insegurança. Similarmente à terceira proposição, nesse caso as práticas e discursos autorizados pela articulação desse nexo reproduzem relações desiguais, excludentes, violentas; mais do que vazio, o nexo (e seus termos individualmente) é perigoso e deve ser rejeitado (NEOCLEOUS, 2008).

Na quinta narrativa, diante de Estados ditos frágeis e falidos, o desenvolvimento transfere o foco do desenvolvimento econômico nos moldes neoliberais para o desenvolvimento institucional, em termos de ordem e governança, que privilegia algumas vidas e marginaliza outras, e a segurança enquanto exercício de um poder soberano produz sujeitos, policia a vida e, analogamente ao desenvolvimento, segura certas formas de vida em detrimento de outras (DUFFIELD, 2010). Assim, por meio do nexo, a vida é biopoliticamente (ver seção 3.2) governada, regulada, tanto por meio dos esforços voltados para a sua melhoria, quanto por meio dos esforços de eliminação de ameaças. Essa leitura permite tornar visível essa regulação, esse controle, essa despolitização da disciplinarização conduzida pelas instituições.

Finalmente, na sexta narrativa a globalização desafia o desenvolvimento tanto em termos do desafio ao protagonismo do Estado no processo e da ascensão

de governança e regimes globais, mas também em termos do aprofundamento de vulnerabilidades individuais, ambientais, etc., que inclusive podem levar a conflitos e catástrofes (ANDERSON, 1999); enquanto isso, a segurança também é desafiada por governança e regime globais, como de direitos humanos, e também pela mudança dos referenciais tanto de ameaças, com a ascensão de ameaças globais como conceituadas na literatura de Guerra ao Terror, quanto dos objetos a serem assegurados, que já não são os Estados, mas a sociedade internacional, o meio ambiente, a humanidade. Nesse caso, o nexu é uma oportunidade de representar e lidar com desafios globais, transnacionais, desde as mudanças climáticas até a violência de gênero, de forma holística.

Stern e Öjendal chamam ainda atenção para o fato de que cada uma dessas narrativas acerca da segurança pode se combinar a cada uma das narrativas acerca do desenvolvimento, resultando em possibilidades combinatórias exponenciais. Muito provavelmente, na vida real das práticas e políticas de segurança e desenvolvimento o nexu não adere às combinações descritas, pois não necessitam de inteligibilidade ou coerência ontológica ou epistemológica.

Doucet, por sua vez, interpreta que o desenvolvimento é visto como uma resposta à necessidade de administrar o excedente populacional que a acumulação capitalista requer para sua reprodução, de forma que a segurança se torna essencial ao desenvolvimento para garantir essa gestão da população, para impedir que esse excedente se torne perigoso (2017, p.15). Ele interpreta que o próprio Duffield vai além da concepção tradicional do nexu segurança-desenvolvimento ao colocar que o nexu é mais do que uma resposta política a como operacionalizar a visão de que as duas coisas estão interligadas (e que ele considera senso comum), mas que o próprio desenvolvimento é um projeto de securitização dessas ameaças. Assim, ele acredita que para Duffield a segurança é uma ação de operacionalização política, mas que despolitiza no discurso as estratégias de segurança usadas contra uma certa parcela da população (ao torná-la neutra, necessária, e não fruto de um juízo de valor), permitindo a suspensão de direitos desses indivíduos frente ao objetivo de garantir os direitos de uma outra parcela da população em nome da qual a intervenção é feita.

Doucet subscreve a essa visão e vai além, ao postular que a racionalidade policial (que não se restringe apenas à polícia) é de várias maneiras a própria racionalidade que conecta segurança e desenvolvimento, é a racionalidade de governança que funciona como o hífen donexo. Para ele, apesar da repressão ser uma dimensão fundamental da lógica policial, essa também traz em si um elemento de governança, de gestão da população, de prevenção da violência e não somente do seu uso – a temporalidade do poder policial é extensa, abarcando da prevenção à punição e o que há entre as duas, perpassada por uma prerrogativa de triagem, de decisão sobre os corpos e sobre as práticas às quais serão submetidos. Para ele, o policial é a corporificação do poder soberano. Como tal, é responsável por garantir o cumprimento da lei ao mesmo tempo em que pode exceder a lei. Nesse sentido, ecoa as palavras de Foucault (2008), que diz que a polícia é um golpe de Estado permanente – porque tem a prerrogativa de contrariar a ordem jurídica do Estado.

É claro que Doucet está falando isso sobre um pano de fundo de auxílio internacional, dimensão na qual atua tradicionalmente o nexo. Nesse contexto, a lógica policial da prevenção racionaliza muitas vezes as intervenções sob a justificativa de gerar proteção (uma proteção não contra a violência física direta, que estaria a cargo das forças tradicionais de segurança, mas contra desordem civil e social, que podem impedir o desenrolo pleno do auxílio humanitário, do projeto de desenvolvimento) para as pessoas que são alvo das ações de desenvolvimento, sob a alcunha de segurança humana ou, mais recentemente, resiliência. Assim, as atenções se viram para a polícia na medida em que é preciso reestruturar o sistema de segurança interno, restabelecer a ordem, garantir a observância da lei.

A polícia é a instância e manifestação máxima do monopólio do uso da força. O policial é talvez o único agente do governo, corporificação do monopólio do uso da força, que se espera que e que tem a tarefa de circular cotidianamente dentre os civis (DOUCET, 2017), reforçando a normalização da sua ação, a banalidade dela, a repetição cotidiana. A polícia é tradicionalmente composta por homens das classes sociais menos abastadas, funcionando como uma *buffer zone*, uma zona de transição, entre a ordem política e as massas – são homens das massas falando em nome da ordem política, do poder soberano (DOUCET, 2017).

O que esses autores têm em comum é que sua crítica não passa por questionar (isto é, adotar uma postura anti-nexo) ou superar (uma postura pós-nexo) a existência de uma ligação entre práticas e políticas de desenvolvimento e de segurança. Na perspectiva de Stern e Öjendal, como já mencionado, não adiantaria lutar contra o nexo porque ele importa a partir do momento em que decisões são tomadas em nome dele. Assim como qualquer discurso, o nexo é uma construção narrativa que autoriza certas práticas e produz certas realidades.

2.3 A virada local

O reconhecimento por parte de Doucet (2017) do papel da racionalidade policial na implementação das ações com base no nexo segurança-desenvolvimento é interessante porque, apesar de ele ainda estar falando de um contexto de auxílio internacional e reintegração de um Estado frágil ou falido ao sistema internacional, a racionalidade policial tem seu campo de atuação muito calcado no local, o que evidencia as limitações dessa literatura em lidar com as questões do local.

Nesse sentido, as críticas mais recentes a essa literatura incluem a crítica à insuficiência do conceito de Estado frágil ou falido em abarcar todas as situações nas quais o poder central encontra-se debilitado, capturado ou ausente, além de à incapacidade de o conceito refletir corretamente situações circunscritas à escala local (que, por serem limitadas, especialmente a áreas de menor interesse de atuação do poder público, muitas vezes não são contabilizadas na caracterização de um Estado como frágil ou falido). Esses questionamentos são reflexo de um movimento mais amplo da disciplina de Relações Internacionais para além do seu estadocentrismo tradicional, mas também da chamada virada local no campo específico dos estudos da paz.

Essa virada parte tanto da discussão acerca de se realizar intervenções mais pontuais a partir dos anos 2000, quanto do reconhecimento, segundo Öjendal e Ou, da falha do modelo tradicional de *peacebuilding* de paz liberal, calcados nos valores e modelos ocidentais de democracia e justiça. Essa paz liberal prevê a integração do Estado no sistema internacional e seus regimes multilaterais, a abertura dos mercados, a reconfiguração do sistema de governo para uma democracia liberal e a subscrição a um projeto de modernização liberal. O declínio desse projeto de

modernização, que postulava que os países mais atrasados deveriam se guiar pelos mais adiantados para progredir na escala temporal e atingir o patamar desejável, pode também ter contribuído para a ascensão da noção de espaço em detrimento do tempo enquanto variável no processo de construção da paz e, portanto, para permitir a virada local, que tem o espaço como principal referencial.

Os autores chamam atenção para o fato de que a paz liberal, um Estado estar em paz, muitas vezes não se traduz em uma paz cotidiana para toda a sua população (ÖJENDAL; OU, 2015). A virada local tem um forte componente de envolvimento e participação da população para a garantia da sustentabilidade dos esforços de construção ou manutenção da paz, muito apoiados na ideia de que o conflito se materializa no local, sobre corpos de indivíduos, e não sobre a abstração que é o Estado e, portanto, que esses indivíduos precisam ser envolvidos e se apropriar do processo (a chamada *local ownership*) e que as especificidades do local precisam ser levadas em consideração.

O principal expoente dessa virada, a partir da década de 90, é John Paul Lederach, seguido nos anos 2000 por Roger Mac Ginty, já influenciados por teorias pós-estruturalistas e pós-coloniais. Lederach (1997) propõe a superação do conflito pela sua transformação a partir da reconstrução de relacionamentos no espaço local, locus privilegiado para construção de uma paz a longo prazo. Mac Ginty (2011) vai além do local e propõe um hibridismo entre o local e o internacional em processos de construção da paz, de forma a superar a paz liberal mas também desviar da romantização da agência local. Ele coloca ainda que o local não é necessariamente um espaço geográfico, territorial, mas uma rede, um conjunto de atividades, relações (2015).

Apesar de importância de se envolver os indivíduos sobre os quais os conflitos e as iniciativas para superá-lo se materializam, há o risco de que a “participação”, “apropriação”, “consideração das especificidades”, quando abocanhadas e institucionalizadas no vocabulários das organizações internacionais, sejam exaustivamente repetidas até se esvaziarem de sentido e que o envolvimento da população seja superficial (medida muitas vezes para alimentar indicadores de efetividade dessas organizações por assinaturas em uma lista de presença, por exemplo) mas evocado como *token* para blindar o processo de críticas a sua legitimidade.

2.4

A virada urbana: cidades frágeis, *peacebuilding* urbano e urbanismo militar

Se a literatura de *peacebuilding* e acerca do nexos segurança-desenvolvimento está calcada na premissa da falha do Estado em manter o monopólio sobre o uso da força, o contrato social para com seus cidadãos, as instituições funcionando, etc., a virada local abre uma janela de oportunidade para pensarmos para além do estadocentrismo das Relações Internacionais e, em consequência, para além dos Estados dito falidos. Nesse sentido, quando o nexos segurança-desenvolvimento chega na dimensão local, Muggah (2015) defende que hoje não se deve mais falar em Estados falidos, mas em cidades frágeis. Trata-se da chegada da literatura de segurança e desenvolvimento à dimensão do local, visto que essa fragilidade é concebida tanto em termos de conflito quanto de desenvolvimento (MUGGAH, 2014).

Falar em cidades frágeis faz sentido também porque, apesar de as decisões acerca da política de drogas, do sistema penal e do regime de armas serem tomadas mais frequentemente a nível federal, seus efeitos se materializam mais frequentemente no espaço urbano. Banfield (2014), similarmente, conceitua bolsões de fragilidade em oposição a um Estado falido, visto que não há necessariamente continuidade territorial entre o poder estatal ou a ausência dele. Isso significa que regiões diferentes em um mesmo país, cidades diferentes em uma mesma região, ou bairros diferentes em uma mesma cidade recebem níveis diferentes e insuficientes de presença institucional e apoio estatal. O deslocamento do problema para a cidade permite que o Estado deixe seu papel de Estado falido que sofre intervenção e assuma a função de agente que intervêm.

Esse movimento de localizar conflitos (e políticas de segurança e modernização em resposta a eles) no espaço urbano é possibilitado por um processo mais amplo de reformulação de conceitos e premissas analíticas do campo da segurança, tornado possível pelo fim da Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 329). O movimento ganha força com a formulação do conceito de Novas Guerras por Kaldor – em resumo, guerras que respondem a novas ameaças, que combinam atores estatais e não estatais, que mobilizam identidades e não ideologias (KALDOR, 1999), que confundem os limites entre o público e o privado, entre o interno e o

externo, e econômico e o político e entre a própria guerra e a paz (KALDOR, 2013, p. 4) – e com esse movimento mais amplo da disciplina, que permite um olhar para a escala local, embora ainda não tenha incorporado eficientemente a dimensão urbana.

Assim, argumenta-se aqui que não é suficiente falar do “local”, mas é preciso falar do “urbano”. Primeiro porque mais de metade da população mundial vive em cidades, o que as tornam não só analiticamente relevantes, mas também mais propensas a problemas e conflitos. A cidade, que surge como solução – para o encurtamento de distâncias, concentração de empregos, articulação social –, transfigura-se a partir de certo momento em um problema em termos do aprofundamento do próprio processo de urbanização que a constituiu. Os problemas da urbanização acelerada vão desde a proliferação de doenças e insuficiência das infraestruturas, até a insuficiência dos empregos, aumento da criminalidade e uso insustentável dos recursos. Nesse sentido, Sampaio (2016) diagnostica que cidades do sul global, especialmente em Estados frágeis, são mais vulneráveis, especialmente a grupos civis armados, devido a pressões causadas pela própria urbanização – como aumento populacional, migração, tensões étnicas, deterioração de instituições e enfraquecimento de serviços urbanos.

Segundo, porque o local é uma abstração generalizada – qualquer coisa pode ser local, assim, quais as características o definem? Os núcleos urbanos podem ser muito diferentes entre si, mas partem de um reconhecimento compartilhado de reunião de pessoas, serviços e infraestruturas. Esses elementos podem inclusive ser relevantes no caso de um conflito – como cenário da violência, mas também como alvo ou mesmo o meio pela qual a violência é exercida (GRAHAM, 2010). Por isso é relevante pensar a atuação dos conflitos e intervenções para contê-los levando em consideração as especificidades do território onde ocorrem, mas partindo de uma moldura urbana compartilhada – por exemplo, pensando o impacto sobre um aglomerado de pessoas e infraestruturas, considerando as relações sociais e de emprego, etc.

Terceiro, porque existem padrões espaciais e geográficos claros para a atuação de grupos armados nos cenários de guerra contemporâneos que não são abarcados pelo conceito de local. É o caso dos conflitos envolvendo grupos armados

não convencionais, como gangues, narcotraficantes, milícias e grupos terroristas, que têm uma atuação profundamente espacial e territorial, mas que não necessariamente local. Ao mesmo tempo que estão inseridos em fluxos internacionais (financeiros, de movimentação de pessoas, de contrabando de drogas e armas), exercem influência sobre territórios circunscritos (como fazem em geral as gangues, milícias, facções de traficantes), travam batalhas com as forças institucionais no espaço urbano (como gangues e traficantes) e/ou têm o espaço urbano como alvo (como fazem muitas vezes terroristas). A falta de investigação sobre a dimensão urbana dos conflitos e de concepção de soluções pautadas no território e na configuração urbana para eles está pautada na e reforça a negligência acerca do papel do espaço na reprodução desses conflitos – seja pela segregação espacial entre favela e asfalto, seja pela circunscrição espacial de onde é permitido matar e onde o braço armado prevalece sobre os serviços, pela geografia dos becos do conflito urbano, pela criminalização da favela enquanto espaço físico produtor de criminosos.

Portanto, apesar da importância dessa virada local na prática de *peacebuilding* e de estabilização descrita anteriormente, ela demonstra continuidades para além da descontinuidade óbvia de olhar para o local em vez de apenas para o global ou o nacional. A primeira é uma continuidade metafísica: tanto na literatura tradicional de *peacebuilding* quanto nos autores que propõem a virada local, o espaço continua sendo visto como contêiner, como cenário onde os seres animados se movimentam e agem. Essa concepção de espaço, segundo Harvey (1969), remete a Kant e suas contribuições para a geografia acerca de um espaço absoluto, que somente “é”, independente das relações entre os atores que o povoam, independente da existência da própria matéria nesse espaço. A esse espaço opõe-se o espaço visto como relativo, definido pelas relações e processos, um espaço que é produto da ação desses agentes.

Outra continuidade é uma continuidade de referencial: olha-se para o local ainda a partir de um paradigma estadocêntrico, na medida em que os agentes locais são levados em consideração, mas ainda é a segurança do Estado que importa; na medida em que se muda a escala das ações, mas não necessariamente inverte-se a lógica por detrás dela. Assim, Björkdal argumenta que o movimento para além do estadocentrismo que permitiu olhar para o local “aumentou o entendimento acerca de processos híbridos de paz na medida em que o *peacebuilding* liberal encontrou

o local” e resultou em “processos de localização da paz liberal” (2013, p. 209, tradução minha), mas argumenta também que esse local não é o que os acadêmicos anteriores imaginaram que era, mas algo intimamente associado a processos urbanos, na medida em que a maior parte da população do mundo vive em áreas urbanas. Ela coloca a necessidade de pesquisar como a paz é “construída, materializada e interpretada diferentemente através do espaço e do tempo” (2013, p. 209, tradução minha) a partir da consideração acadêmica às questões de espaço e escala. Para ela, a interação entre os esforços de *peacebuilding* e a materialidade da cidade e suas dinâmicas políticas, sociais, econômicas e culturais é objeto essencial de estudo.

Emerge então uma literatura de *peacebuilding* urbano, para além do *peacebuilding* tradicional e até mesmo das operações de paz multidimensionais. Apesar de as cidades terem sempre figurado dentre os palcos dos conflitos, o *peacebuilding* tradicional não atentava para suas especificidades, aparentava ter sido concebido no vácuo. Para Bollens (1998), por exemplo, as interações sociais, a interdependência econômica e a política local características da cidade contribuem para a implementação de acordos de paz e o alcance da paz de fato. Essa literatura surge para dar conta de cenários como espaços urbanos divididos – que tendem a ser mais resistentes à reintegração e reconciliação pós-conflito –, os quais o *peacebuilding* liberal não dá conta, devido a seu estadocentrismo que só permite pensar soluções a nível do Estado, que é visto como uma unidade monolítica e unitária – por exemplo, divisão de poder para satisfazer todos os grupos envolvidos não é uma opção. Assim, Björkdal coloca que o *peacebuilding* urbano não é “*peacebuilding* em miniatura” (2013, p. 213), não se trata de uma mudança de escala, mas desestabiliza e desafia o *peacebuilding* tradicional e a subordinação da cidade ao Estado e a divisão do mundo em Estados soberanos.

Para ela, ainda, o *peacebuilding* urbano parte das interações frequentes e do próprio espaço urbano para lidar com as manifestações antrópicas do conflito de forma a alterar as relações sociais (frequentemente conflituosas) que nele ocorrem (BJÖRKDAL, 2013, p. 217). Na medida em que consiste em relações sociais e espaciais e em estruturas materiais e imateriais, acredito que cria solo fértil para abordagens transversais que conjugam intervenções de segurança e de ordem urbana, na medida em que parece sinalizar que não basta interromper o conflito socialmente,

por meio de intervenções de segurança, mas é preciso criar condições para novas relações sociais a partir das relações espaciais e as infraestruturas materiais.

Para essa literatura, tais espaços urbanos alvo dos esforços de *peacebuilding* são mais frequentemente do que não cidades divididas por conflito étnico-identitários, mas é possível extrapolar a teoria para pensar outros cenários de conflitos armados não convencionais, é possível fazer uma analogia fácil das “cidades divididas” com a “cidade partida” do Rio de Janeiro. Um exemplo é outra falha do *peacebuilding* liberal que Bollens (1998) cita, que consiste na não previsão desse sobre questões do cotidiano mais do que locais, urbanas, como soluções para infraestrutura, habitação, educação e emprego pós-conflito.

Embora não chame de *peacebuilding* urbano, autores como Milliken (2013) também propõem a adaptação da caixa de ferramentas tradicional de *peacebuilding* para situações urbanas de fragilidade e violência. Para Milliken, a contribuição da comunidade de *peacebuilding* é mais em termos de *expertise* do que em termos de ferramentas fixas e robustas. Isso porque essas devem ser adaptadas caso a caso para funcionarem bem, porque suas ferramentas são tradicionalmente focadas nos Estados e não dão conta de atores não estatais, porque o mandato da comunidade internacional esbarra na soberania nacional e na dificuldade de coordenação entre departamentos de resolução de conflitos e desenvolvimento, que ela considera inseparáveis nos casos de violência não convencional. Assim, a *expertise* pode ser usada para apoiar, para além de atores estatais, o trabalho de ONGs locais, líderes políticos locais (como líderes de associação de bairro e de moradores, em vez das elites políticas), mediadores informais, plataformas colaborativas de pesquisa (como observatórios de violência), fomentando o encontro entre profissionais de *peacebuilding*, acadêmicos, autoridades locais e cidadãos para desenhar uma abordagem de baixo para cima.

Além do *peacebuilding*, também a discussão acerca da estabilização é frequentemente feita com relação a contextos de violência urbana e cidades frágeis. A mobilização que a estabilização evoca de dimensões de segurança e desenvolvimento é feita com maior ênfase em um lado ou outro dependendo do contexto. Como descrevem Siman e Santos (2018), em alguns contextos urbanos prevalecem as práticas de segurança e policiamento em detrimento de uma mínima produção de

resiliência para sustentar a segurança produzida, em outros a segurança via policiamento comunitário é vista como meio para assegurar ou parte de um processo mais amplo de transformação social.

Stephen Graham (2010), por exemplo, quando fala de uma extrapolação da guerra contemporânea para o cenário da cidade, diz que as práticas (e, logo em seguida, as teorias) de segurança ao mesmo tempo localizam as ameaças à segurança no espaço urbano e atuam sobre esse espaço como campo de batalha. A isso ele chama de um novo urbanismo militar. O autor fala a partir de um cenário no qual a linguagem pacífica da globalização dá lugar à penetração da gramática da guerra e do controle no espaço urbano (DEER, 2007, p. 1), especialmente diante do alastramento da imagem da guerra ao terror na política ocidental. Assim, ele fala de uma difusão de tecnologias militares de guerrilha urbana e de tecnologias digitais de supervisão, que estão muito ligadas a um cenário não só de mero controle urbano, mas de contenção de ameaças terroristas.

Essa cidade não apenas como cenário passivo dessas intervenções feitas em nome da segurança também é pensada por David Harvey, geógrafo que se dedica ao estudo das transformações urbanas. Para ele, a própria construção da cidade, os próprios processos de urbanização dependem da criação de uma ordem. Em sua visão, o padrão de desenvolvimento urbano que temos hoje visa atender às necessidades do capital e não da população, é marcado por remoções e gentrificação e, “tem cada vez mais recorrido ao terror e à vigilância policial militarizada como seu modo primário de regulação social” (HARVEY, 2014).

Graham ainda identifica outras quatro formas pelas quais essa militarização é peculiarmente urbana: o controle da vida cotidiana no espaço urbano a partir de tecnologias militares, a produção de instâncias de militarização performadas e disseminadas pela mídia, o fortalecimento da indústria de segurança urbana e o caráter urbano da atuação no espaço da violência de Estado. Para ele, essas dinâmicas de controle da vida urbana cotidiana aplicam-se tanto às cidades do Norte quanto a fronteiras neocoloniais do Sul global. Isso se dá para ele no formato dos efeitos *boomerang* descritos por Foucault (2005), em que técnicas, ferramentas e modelos exportados a partir do Ocidente para outros continentes são trazidos de volta para o Ocidente, permitindo que o próprio Ocidente praticasse uma forma de colonização

interna sobre si mesmo, concretizada no controle de suas populações. Na atualidade, Graham (2013) enxerga esse efeito *boomerang* no novo urbanismo militar, por meio do qual as cidades do Sul Global permanecem sob a influência de um poder neocolonial que as torna laboratórios de experimentação de técnicas de pacificação e militarização, gerando um fluxo de tecnologias de controle bidirecional, ainda que não horizontal: um vetor que parte do Norte para o Sul, de aplicação-teste, e um que parte do Sul em direção ao Norte, de devolução aperfeiçoada. Em ambos os casos o poder está nas mãos do Norte.

Ainda segundo Graham, os diferentes elementos desse urbanismo militar, incluindo seus efeitos *boomerang*, atuam em conjunto para construir um novo padrão de vida urbana, um padrão baseado em “vigilância preventiva, criminalização do dissenso, a retirada dos direitos civis e securitização obsessiva da vida cotidiana para sustentar sociedades cada vez mais desiguais” (GRAHAM, 2013, tradução minha).

2.5 A militarização do espaço urbano

Apesar de falar desse cenário mais aplicável à realidade do Norte global, no máximo do Norte agindo sobre o Sul global, o pensamento de Graham é útil para pensar a militarização do espaço no Rio de Janeiro. Uma contribuição interessante é quando ele fala do papel da própria infraestrutura urbana como locus e como ferramenta do conflito. Para Graham, a infraestrutura urbana com sua fragilidade e interconectividade é uma ameaça à ordem e à segurança e ao mesmo tempo um espaço a ser disputado. Assim, torna-se uma necessidade gerir e organizar espaços urbanos de acordo com e para servir lógicas militares – nas palavras de Weizman, “os métodos militares de lidar com a cidade são similares aos métodos de um planejador urbano” (2003, tradução minha).

Essa extrapolação da guerra para o cenário da cidade que configura o urbanismo militar de Graham tem consequências muito práticas para o exercício da atividade de vigilância e segurança por parte do Estado, a mais imediata delas a militarização do espaço urbano. Essa assume essencialmente duas facetas. A primeira, mais óbvia, trata-se do emprego recorrente das Forças Armadas como executoras de políticas de segurança pública. A segunda forma que a militarização assume,

mais naturalizada ainda que amplamente disputada pela academia engajada e por movimentos sociais, é a natureza militar da polícia que executa o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, segundo a própria Constituição, enquanto à polícia civil cabem somente a investigação e apuração de infrações penais.

A militarização, portanto, não se esgota no emprego das Forças Armadas, pontuais, mas também abarca a ação da polícia militar, contínua. Com a erosão das fronteiras entre ambas, testemunha-se não só as Forças Armadas atuando como polícia, mas também a polícia atuando como Forças Armadas: brutal, violenta, lidando com cidadãos no espaço público como se lidasse com inimigos numa guerra. A repressão militarizada obscurece o papel da estrutura estatal e de autoridades corruptas na reprodução dos conflitos no espaço urbano, podendo inclusive exacerbá-los (COCKAYNE, 2013), além de alimentar um inchado sistema prisional, muito dispendioso.

Essa dificuldade de distinção da guerra, ação protagonizada por militares, da atividade policial demanda um retorno à análise dos papéis tradicionais de ambas as instituições. Em primeiro lugar, o conceito weberiano do Estado como detendo o monopólio do uso legítimo da força (WEBER, 1946) é frequentemente evocado pelos autores para justificar o seu emprego em cenários de guerras, pelas Forças Armadas, mas menos frequentemente para justificar a sua execução por parte da polícia em caso de inimigos internos. Isso pode ser em parte explicado pelo próprio Weber, que coloca que o uso interno da força é menos frequente porque o sujeito obedece às leis do Estado somente pela crença na legitimidade desse monopólio. Na prática, no entanto, observa-se que a legitimidade da autoridade do Estado é desafiada a todo o tempo, o que justifica o trabalho da polícia de manutenção da ordem e de apuração de infrações a ela. Mais frequente ainda nos espaços onde o Estado está não ausente, mas a legitimidade de sua presença é contestada, devido ao enfraquecimento do pacto social – que pode se dar porque a presença do Estado se manifesta de forma repressiva e sem respeito para com os alvos de suas políticas, por exemplo.

Assim, temos dois atores que legitimamente protagonizam a violência no sistema de Estados: polícia e Forças Armadas. Foucault (2008) busca traçar uma genealogia da configuração assumida por esses dois atores, tendo como ponto de

partida o surgimento do Estado nação em seu formato westfaliano, simultâneo e relacionado à decadência da Igreja e do Império, que perdem a sua inteligibilidade e são substituídos por um espaço múltiplo (na qual convivem várias unidades e não instituições com pretensões universalistas). Esse Estado existe em situação de concorrência com outros Estados no espaço múltiplo, de forma que sua razão de ser é sua manutenção e ampliação e de forma que a política moderna é uma forma de cálculo de forças entre Estados.

Para regular a dinâmica de manutenção e expansão de um Estado, mantendo a unidade interna e o equilíbrio na esfera externa, surgem, respectivamente, um aparato policial e um aparato diplomático-militar. O aparato diplomático-militar se realiza por meio da guerra, da diplomacia e da institucionalização do dispositivo militar no cotidiano político do Estado (incluindo a profissionalização da carreira militar, a consolidação de uma estrutura permanente de Forças Armadas, a disponibilidade permanente de equipamento e transporte para fins militares e o desenvolvimento de táticas e de um saber sobre a guerra). Assim, a dimensão militar deixa de ser excepcional, de se esgotar na prática da guerra, como no momento anterior à modernidade, e passa a ser uma ocupação do Estado mesmo em tempos de paz.

Já o aparato policial se realiza pela atuação de uma polícia que inicialmente se orientava por manter a boa ordem, a boa governança do Estado, mantendo o equilíbrio entre sua manutenção e sua expansão, entre a ordem interna e externa – já que a desordem de um Estado afetaria os outros e a polícia produziria um saber sobre o Estado que permitiria a comparação de sua força com a dos outros. Essa polícia tinha atributos de medir a população, a circulação de bens e as necessidades de saúde, de forma a assegurar que os cidadãos vivessem bem e em grande número e que sua vida fosse útil para o Estado. A partir do momento que as cidades se tornaram polos mais densos de coexistência de pessoas e de circulação de bens, a ocupação da polícia virou-se para objetos essencialmente urbanos. A instituição policial acabou se dividindo entre os mecanismos que visavam fazer crescer as forças do Estado (incluindo as preocupações com a gestão de pessoas e bens) e os mecanismos para prevenir desordens, que é a polícia que conhecemos hoje. O que o que entendemos como polícia hoje tem esse sentido residual puramente negativo (FOUCAULT, 2008, p. 475).

A polícia tem um importante papel de manutenção da ordem social e reprodução administrativa dela mesma, para além de combater o crime. Muitas horas e muito pessoal são destinados a funções de suporte. Nesse caso, Doucet argumenta que a polícia atua menos na exceção, que é o combate ao crime, e mais na regularização e fabricação de uma ordem (um poder regulatório, nos termos foucaultianos). Isto é, a polícia tem um papel reprodutivo para além do repressivo, ela atua por vezes mais em proteger a ordem do que em proteger as pessoas. Trata-se de um policiamento em termos de qual nível de desordem é tolerável e qual não é.

No Brasil, a polícia, especialmente a militar, enquanto reprodutora da ordem social, deixa claro a que ordem ela serve: a uma ordem meritocrática, branca, na qual é permitido usar drogas mas não as vender. Essa função é justamente o que faz com que a racionalidade policial seja para ele o hífen entre segurança e desenvolvimento, se desenvolvimento for entendido como uma tutela direcionada à domesticação daquilo que pode vir a se tornar perigoso.

Assim o trabalho da polícia envolve o patrulhamento cotidiano e a preservação da ordem, de forma que sua atuação no espaço urbano é normalizada, enquanto o emprego das Forças Armadas é excepcional. Pode-se argumentar, no entanto, que em lugares como o Rio de Janeiro, a função de impedir a perturbação da ordem confunde-se frequentemente com a função de combater inimigos. Assim, não só ela se distanciou dos outros mecanismos, mas também se aproximou gradativamente do aparato militar e vice-versa. Isso significa que a atividade policial frequentemente é uma atividade de combate a inimigos e que as Forças Armadas são frequentemente utilizadas para garantir a manutenção da ordem. E só existem mantenedores da ordem porque existem perturbadores da ordem; só existem atores que usam a força de forma dita legítima pois existem atores que o fazem de forma considerada ilegítima pelas autoridades. Na ausência de inimigos, não se faria necessário o uso da força. A construção desse inimigo é o motivo pelo qual McFalls e Pandolfi (2015) atribuem também à polícia participação como força de formação do Estado, para além do papel do aparato militar ao fazer guerra, à semelhança de Foucault.

Essa militarização da polícia se materializa de forma quase fetichista na visibilização de forma ostensiva de armamentos pesados, no emprego de tanques de guerra e helicópteros, que leva a uma erosão dos limites entre as atividades de

polícia e das Forças Armadas e a uma confusão acerca dos regimes legais que orientam essas operações policiais (FOLEY, 2014). Além disso, o fato de a polícia de patrulhamento ser militar significa que alguns de seus atos estão sob a jurisdição da justiça militar (frequentemente mais conivente com os seus), que respondem a uma hierarquia rígida que impede contestações ou denúncias internas e cria ambiente propício para abusos de poder, que possuem armamento pesado e treinamento mais brutal, pautado na lógica de combate a inimigos, não são subordinados à legislação trabalhista (o que lhes impede inclusive o direito de sindicalização), não há uma ouvidoria e uma corregedoria para a classe e as suas ações são desarticuladas em relação à polícia civil.

Polícia e Forças Armadas cada vez mais lidam com as mesmas ameaças e exercem funções sobrepostas no aparato de segurança. A proeminência da segurança nas agendas públicas e no imaginário popular é reflexo das paixões viscerais que o conceito move. Segurança é sempre uma questão urgente, inadiável. É tradicionalmente o mais mobilizado em discursos políticos eleitorais. Mais segurança é sempre visto como algo positivo. Como demonstra Doucet (2017), poucos conceitos se sustentam com essa mesma firmeza a problematizações – há quem advogue por mais e menos liberdade, por mais e menos intervenção estatal, mais e menos democracia, mais e menos direitos humanos, mais e menos desenvolvimento, mas não há quem advogue por menos segurança.

Essa literatura que elucida a militarização do espaço urbano não dá conta, no entanto, dos espaços dentro de um núcleo urbano onde essa militarização se concretiza na forma de repressão e controle dos corpos, partindo do pressuposto que esses não se distribuem de forma homogênea pela cidade. É por isso que ela precisa ser combinada às contribuições que estão chamando atenção para as linhas que dividem as cidades e para os marcadores geográficos, sociais e raciais, como visto na seção anterior, calcadas no racismo de Estado (ver seção 3.2) e que informa o poder de triagem das forças do Estado sobre corpos e espaços. Essa configuração socioespacial das desigualdades urbanas, portanto, delimita espaços onde os dispositivos militares para o controle dos corpos são empregados e legitimados. Esse controle militarizado dos corpos e espaços é legitimado com base em discursos de controle da criminalidade e em práticas de criminalização da pobreza. Para Wacquant (2008), essas táticas e tecnologias militares visa controlar não só o crime, mas

conter os pobres espacialmente. No caso do Rio de Janeiro, os espaços onde esses corpos são confinados e onde é exercido o controle militarizado são frequentemente os territórios de favela.

2.6 Soluções para o problema das cidades

Para resolver o problema das cidades surgem uma infinidade de proposições políticas e práticas, calcadas em ideologias por vezes conflitantes. A Prevenção de Crimes Através do Design Urbano (CPTED, na sigla em inglês), por exemplo, é uma abordagem específica de planejamento urbano que reúne diretrizes específicas para organizar comunidades de forma que as infraestruturas sejam vetores intencionais de segurança. Proposta por Oscar Newman (1972), com inspiração em Jane Jacobs e sua abordagem de “olhos nas ruas” – que seriam uma forma de aumentar a sensação de segurança nas cidades – ela baseia-se na premissa de que comunidades poderiam torna-se mais seguras a partir de um planejamento urbano participativo, que envolve os moradores, e de intervenções urbanísticas, que incluem iluminação pública, coleta de lixo e a vigilância, intencional ou não, dos espaços públicos pelos moradores, os “olhos nas ruas”. Exemplos de aplicação do CPTED incluem a construção de praças que estimulem mais a circulação, o alinhamento das ruas para a extinção de becos, a criação de “fachadas ativas”, isto é, prédios em cujo térreo funciona atividades comerciais ou que permite contato visual com a calçada e a rua, etc.

A prática de CPTED, no entanto, ao longo das décadas tornou-se dominada por tecnologias de vigilância e de isolamento, que incluíam câmeras, muros, alarmes, portões e segurança privada, que tiveram muitas vezes o efeito inverso de tirar as pessoas da rua e limitar suas possibilidades de interação. A tentativa recente de recuperar o CPTED envolve a aplicação do design urbano justamente para reforçar a relação dos moradores com o espaço e uns com os outros, de forma a promover a segurança. Para além de intervenções em termos de obras e infraestrutura isso envolve a ocupação dos espaços públicos existentes e o fortalecimento da governança comunitária sobre o espaço, que passa pela reivindicação da efetivação de serviços como iluminação e coleta de lixo.

Um outro exemplo trata-se da abordagem sistematizada no programa *Safer Cities* (Cidades Mais Seguras, em tradução livre), da ONU-Habitat, a agência das Nações Unidas para Agrupamentos Humanos, que reconhece que a prevenção do crime e promoção da segurança urbana passa por “instrumentos de governos locais que produzem boa governança, planejamento urbano apropriado e gestão como ferramentas para lidar com crime, violência, conflito e insegurança” nas cidades (ONU-HABITAT, [s.d], p. 1). O programa, que data de 1996, parte da ideia que a “urbanização mal planejada e gerida, especialmente no mundo em desenvolvimento, estimulou os níveis crescentes de crime, violência e anomia” e que, por sua vez, “o impacto do crime e da insegurança limitam o desenvolvimento social e econômico” ([s.d.], p. 1). As lições aprendidas e boas práticas são parte das diretrizes para a implementação da Nova Agenda Urbana. Pode-se argumentar, no entanto, que a ordem socioespacial produzidas a partir desses esforços e planejamento e governança urbanas são marcadas pela desigualdade, na medida em que visa colocar não só os equipamentos e infraestruturas em seus devidos lugares, mas também as pessoas em seus devidos lugares.

Já a mais recente abordagem de *smart cities*, ou cidades inteligentes, tem em sua concepção a centralidade da tecnologia e da informação para o aumento da qualidade de vida de seus habitantes, da eficiência dos serviços urbanos e da sua competitividade. Assim, a cidade inteligente é “atrativa para os cidadãos, empreendedores e trabalhadores, e gera um espaço mais seguro, com melhores serviços e com um ambiente de inovação que estimula soluções criativas, gerando empregos e reduzindo as desigualdades”, segundo relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento “Caminho para as Smart Cities: Da gestão tradicional para a Cidade Inteligente” (BOUSKELA et. al, 2016). O documento vai além e diz que as cidades inteligentes colocam as pessoas no centro do desenvolvimento, o que inclui um governo eficiente juntamente a um planejamento colaborativo e participação cidadã. Assim, uma cidade inteligente poderia promover segurança e desenvolvimento urbano por meio da aplicação de tecnologias como monitoramento por câmera, luzes que acendem com sensor de presença, melhores conexões de transporte, melhores infraestruturas de habitação, etc.

Para além dessa visão otimista, críticas possíveis à sua aplicação incluem a impregnação de interesses econômicos em serviços que são ofertados pelo poder

público, abrindo brecha para a mercantilização desses serviços e para o favorecimento dos interesses das empresas por sobre dos cidadãos; a disparidade entre o uso do rótulo “*smart city*” como estratégia de marketing e a realidade (HOLLANDS, 2008) – o Rio de Janeiro foi eleito Cidade Inteligente do ano no 3º *Smart City Expo World Congress*, em 2013 em Barcelona –; a baixa participação dos beneficiários no planejamento e implementação das soluções; o custo elevado das intervenções; o emprego das tecnologias para a vigilância e não para a melhoria na condição de vida dos moradores da cidade, etc.

Como pensar em estabelecer soluções de alta tecnologia quando grande parte dos moradores de favelas no Brasil não têm acesso a computadores ou internet wi-fi em casa, apenas nos smartphones, e não tiveram contato com computadores durante os estudos? Como pensar em bueiros eletrônicos que tenham sensores para avisar o nível de lixo, como propôs o prefeito da cidade do Rio de Janeiro em 2017 como solução para o problema das enchentes, quando não há bueiros nas favelas e mesmo a ligação doméstica ao esgoto é precária, quando existe? Como acreditar que a tecnologia vai ser usada para melhorar a vida do morador de favela quando a prioridade do governo federal é a importação de câmeras de reconhecimento facial e quando sabemos que os corpos negros que habitam as favelas são historicamente criminalizados e inclusive muitas vezes injustamente “reconhecidos” como suspeitos (FENIZOLA, 2018b)?

Nesse sentido, Chirumamilla e Nemer (2014) propõem que as cidades inteligentes voltem seu olhar para as favelas, não só para incorporar seus ensinamentos – que incluem a capacidade de auto-organização, autoconstrução, de agir colaborativamente, o privilégio do pedestre sobre os carros –, mas também porque estudar os lugares considerados errados (a favela é vista como local de carência, de falta de tecnologia, o oposto da cidade inteligente) pode contribuir mais do que estudar os locais ditos certos para promover, de forma participativa e levando em conta as especificidades locais, soluções reais que resolvam demandas reais.

Percebe-se, portanto, que o calcanhar de Aquiles que perpassa todos os esforços de planejamento urbano e prevenção de conflitos é a participação dos cidadãos sobre quem as políticas atuam. Projetos são implementados de cima para baixo que não levam em consideração as demandas dos moradores da cidade, que têm

como alvo a segurança e o bem-estar de alguns moradores mas não outros, que privilegiam interesses de mercado ou marketing político se multiplicam, apesar de esforços para colocar o cidadão no centro desse planejamento, como demonstram as tendências mais recentes de CPTED ou a adaptação do conceito de cidades inteligentes para “*human smart cities*” (OLIVEIRA; CAMPOLARGO, 2015), que pretende colocar as pessoas em vez da tecnologia no centro da inteligência das cidades e apostar em governanças participativas.

Nesse sentido, uma mudança mais brusca de referencial é proposta por aqueles que teorizam o direito do morador à cidade. O direito à cidade, como definido por um de seus maiores defensores, Henri Lefebvre (2001), inverte a lógica do planejamento, ao não partir da administração ou do Estado, mas partir do cidadão e sua experiência de usufruto do espaço social. Ao mesmo tempo, não se trata do cidadão em sua concepção individual, não é meramente o direito do indivíduo de acessar recursos e infraestrutura urbana, mas um direito coletivo de atuar sobre a cidade, muda-la, influenciar os processos de urbanização. O direito à cidade é, de certa forma, uma rejeição ao determinismo do planejamento urbano, a encarar os problemas como meramente espaciais, sem incluir a dimensão interpessoal, e meramente técnicos. Para Samper (2012), a emergência do conceito marca um movimento retórico que vai da criminalização da pobreza que até então imperava no discurso político para o reconhecimento por parte do Estado das suas responsabilidades para com os moradores de favelas marca um movimento discursivo em rejeição à criminalização da pobreza dos antigos discursos e práticas.

O direito à cidade está ligado ao exercício do valor de uso da cidade – a ocupação dos espaços, as festas. O problema que isso cria uma tensão com o capitalismo, porque o uso da cidade é improdutivo, não acumula mas gasta capital, contradiz a orientação para o comércio que está na gênese do surgimento da cidade. Assim, a realidade urbana depende do valor de uso da cidade, mas é constantemente subjugada pelo seu valor de troca, pela necessidade de gerar valor, que é privilegiado. O direito à cidade é o direito do uso da cidade enquanto obra, e não mercadoria, e o direito de apropriação sobre o espaço – é o direito à vida urbana, aos locais de encontros, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitem o uso pleno desses momentos e locais (p. 139). Esse uso pleno inclui não só a disponibilidade

infraestrutura (de habitação, de transporte, de lazer), mas a segurança e autorização social para utilizá-las.

Assim como acontece no caso de reformas urbanas aliadas a remoções e programas de reassentamento em áreas mais afastadas do centro, como é comum na lógica que informa o programa de habitação social Minha Casa, Minha Vida, Lefebvre argumenta que a “suburbanização” afasta o proletariado da cidade, dissipando a sua consciência urbana e dificultando a resistência e o exercício do direito à cidade (2001). Nesse sentido, uma forma que Harvey enxerga para a efetivação desse direito à cidade é a união dos movimentos sociais urbanos e de periferias, à semelhança de como opera o sistema financeiro, que levaria a um “maior controle democrático sobre a produção e utilização do lucro” (2013). Como ele considera a urbanização o principal canal hoje de reinvestimento dos lucros do capitalismo, a gestão democrática do uso do lucro seria o próprio exercício do direito à cidade.

3 A Favela como o Problema da Cidade

3.1 O “problema favela”

A cidade enquanto problema que as iniciativas descritas na seção anterior pretendem solucionar não é qualquer cidade. Mais frequentemente do que não, trata-se das cidades do Sul Global, tidas como cidades praguejadas por superpopulação, informalidade, pobreza e criminalidade.

Esforços das administrações municipal, estadual e federal e de organizações internacionais no âmbito do planejamento urbano visam produzir não só intervenções no espaço dessas cidades de forma a solucionar seus problemas de infraestrutura e urbanização, mas também produzem, intencional ou colateralmente, uma governança urbana que pode ser instrumentalizada para disciplinar corpos. Essa governança e disciplinarização têm elementos de organização espacial dos corpos e infraestruturas, cuja disposição é assegurada frequentemente por táticas de segurança e policiamento – análogas às técnicas de pacificação e militarização descritas por Graham (2013)⁸. Em ambos os casos, essas técnicas são informadas por uma lógica de triagem calcada em um racismo de Estado (FOUCAULT, 1999) e têm a função de conter a criminalidade, mas também de conter espacialmente a informalidade e a pobreza (não só em termos de restrição de circulação, mas também de restrição de reprodução da vida e mesmo de retirada da vida)⁹.

Exemplos dessas técnicas de controle que conjugam elementos de infraestrutura e urbanização e táticas de pacificação e militarização, tomados a partir da realidade do Rio de Janeiro, que se enquadra como uma cidade do Sul Global, incluem: i) políticas habitacionais e de mobilidade urbana que definem quem pode morar em que lugar da cidade e, portanto, quem pode circular onde e em que horário (na Zona Sul do Rio de Janeiro, periféricos circulam em geral em horário comercial, circulação essa diretamente ligada ao exercício de suas atividades profissionais, por exemplo); ii) os horários estabelecidos para o funcionamento do transporte público

⁸ Ver final da seção 2.4 e seção 2.5.

⁹ Ver último parágrafo da página 100.

que determina em que lugares as pessoas podem estar na rua de madrugada; vizinhanças em cujo uso misto do solo não é incentivada, de forma que as áreas comerciais têm mais movimento e, portanto, segurança durante o dia, mas prevalece a insegurança de noite; iii) vias expressas que passam por áreas periféricas e apenas desembocam nos acessos para as áreas centrais mais valorizadas, cuja presença em muitos lugares têm correlação com roubos de cargas e assaltos a veículos, pela facilidade em termos de rota de fuga; iv) imóveis abandonados que tornam-se locais de esconderijo; v) a existência de mais espaços públicos, como praças, e calçadas mais bem conservadas em áreas mais nobres, que convidam pessoas a ficar na rua e reduzem a incidência de crimes; vi) a realização de obras de contenção de encostas e a coleta de lixo e escoamento de esgoto eficiente para mitigar inseguranças provocadas por deslizamentos e inundações; entre outros.

No Rio de Janeiro – e com nomenclaturas diferentes, mas características bastante parecidas em núcleos urbanos no resto do Brasil e do Sul Global – os espaços em que confluem e culminam aqueles que são considerados os problemas da cidade, como descritos anteriormente, são as favelas. Surge, assim, o “problema favela”, que conjuga o problema da informalidade e da criminalidade, ou a “concentração da pobreza” e “da insegurança” (SAMPER, 2012), ou ainda “o subdesenvolvimento” e os “conflitos urbanos”.

Da mesma forma que as cidades do Sul Global, e antes delas, os países rotulados “terceiro mundo”, “países sub-desenvolvidos” ou “em desenvolvimento” – que estavam intimamente associados, de acordo com a teoria da modernização, à construção desses países enquanto um problema, enquanto um passado em relação ao presente dos “países desenvolvidos”, uma situação de atraso a ser superada, modernizada – deveriam “*catch up*” (alcançar; “*up*” sendo uma preposição de movimento com o vetor apontado para cima) os países do primeiro mundo e se modernizar (PIETERSE, 2010), os espaços de informalidade¹⁰ urbana precisam ser

¹⁰ Para Milton Santos, a racionalidade capitalista, assim como a teoria da modernização, organiza o mundo de acordo com suas normas e coloca-se como única racionalidade possível, de forma que tudo o que é desviante do padrão é hierarquizado inferiormente. É nesse sentido que se multiplicam não só lugares, mas pessoas rotuladas como “ilegais”, “irregulares”, “informais” (SANTOS, 2006, p. 120). Para ele, a própria ideia de que alguém possa ser ilegal, irregular ou informal é perversa – objetos podem ser ilegais, terras podem ser irregulares, linguagens podem ser informais, mas nomear pessoas como tal autoriza práticas perversas de dominação e exclusão.

“*upgraded*”¹¹ (literalmente, aprimoradas, atualizadas; comumente traduzido por urbanizadas). Assim, o “problema favela” não é um diagnóstico dos problemas que existem nas favelas, não é um problema pautado por seus moradores, não é um problema que parte de dentro para a fora; é a construção da favela enquanto um problema para a cidade que a circunda e da qual ela é tida como apartada.

A favela enquanto problema necessita que ela seja construída como exceção e que haja uma norma a ser estabelecida – a cidade sem favela, como no plano de ação “*Cities Without Slums*”, da Cities Alliance, uma aliança entre instituições multilaterais, incluindo a ONU-Habitat e o Banco Mundial, governamentais, inclusive o governo federal brasileiro, ONGs, universidades e fundações privadas. O que deveria soar como um esforço de nivelamento de oportunidades e superação da divisão entre favela e cidade, soa mais como um plano de extermínio, de expurgo do problema¹².

A origem das favelas no Rio de Janeiro remete a seus antepassados enquanto moradias populares, os cortiços, e à ocupação de encostas, dentre elas a do Morro da Favella, hoje Morro da Providência, na região central da cidade, ocupada no final do século XIX por militares empobrecidos retornados da Guerra dos Canudos, para pressionar o Ministério da Guerra a pagar seus soldos atrasados (VALLADARES, 2009). É na década de 1920 que o termo se expande para caracterizar qualquer conjunto de casas populares, geralmente em encostas, construídas como ocupação, isto é, sem a posse legal da terra (ABREU, 1994).

¹¹ Terminologia utilizada por agências internacionais e tomadores de decisão do campo do planejamento urbano. Por exemplo, a meta 11.1.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas diz “By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and **upgrade** slums” (ONU, 2015b, grifo meu) e a ONU-Habitat possui um programa chamado Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP), oficialmente traduzido como Programa de Urbanização Participativa de Favelas. Ver também verbete “Slum upgrading” no site da World Health Organization (<https://www.who.int/sustainable-development/cities/strategies/slum-upgrading/en/>) e “What is slum upgrading?” no site da Cities Alliance (https://www.citiesalliance.org/about-slum-upgrading#What_is_slum_upgrading).

¹² Um exemplo dessa ambiguidade em termos concretos de proposição de políticas públicas pode ser observado no Plano Estratégico da prefeitura de Marcelo Crivella, lançado em 2017, cuja meta 76 é “garantir que 14.204 moradias não estarão em área de alto risco geológico-geotécnico no Maciço da Tijuca até 2020”, referindo-se às cerca de 50 favelas que estão sobre o Maciço. A redação da meta abre espaço para duas interpretações: garantir que não estejam em áreas de risco significa realizar obras de infraestrutura que reduzam os riscos ou remover os moradores de suas residências? (RIOONWATCH, 2017). O atual governador do estado parece sanar a dúvida: diante das fortes chuvas que castigaram a capital em fevereiro, assim como todo verão, e causaram seis mortes, ele disse ser preciso “retirar as pessoas das áreas de alto risco” (WITZEL apud BARREIRA, 2019), e não retirar o risco das áreas onde vivem pessoas.

Mais importante do que a história, é sua representação no imaginário popular. As favelas substituem gradualmente os cortiços enquanto problema de saúde pública e de vagabundagem nos discursos de jornalistas, médicos, engenheiros e administradores públicos. Oswaldo Cruz, médico sanitaria famoso por ter causado a Revolta da Vacina durante os projetos de saneamento e higienização que integravam as reformas urbanas de Pereira Passos – que, sob a tônica modernizadora de superar o atraso e alcançar os países desenvolvidos, visava transformar o Rio de Janeiro na “Paris dos trópicos” e para tal promoveu o Bota Abaixo dos cortiços das áreas centrais –, também protagonizou a “limpeza do Morro da Favella” (VALLADARES, 2009). As reformas de Pereira Passos podem ser consideradas o “primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano” (SANTOS, 2007, p. 20).

Como retrata Valladares, a charge mais famosa dentre as várias da época, que retratava Oswaldo Cruz passando o pente fino na cabeça de um homem malencarado que representava o morro, lê “Uma limpeza indispensável” e que para limpar o morro, o governo “intimou os moradores a se mudarem em dez dias”. Em um diálogo fictício entre Oswaldo e os próprios morros, da Favella, do Livramento e do Valongo, diante da pergunta de onde colocar as pessoas, a resposta é “Provisoriamente, no meio da rua”, depois “atrás da Câmara dos Deputados”. A charge reforça o problema favela, como um problema de desordem, de falta de higiene (especialmente ao retratar os moradores como piolhos sendo removidos por pente fino), ainda que não de criminalidade até então. O que as reformas urbanas de então revelaram foi um projeto de modernização excludente, pautada na remoção e expurgação dos pobres e não da pobreza, e disciplinarização dos corpos favelados, então evidenciado pela vacinação à força e sem informação, a invasão de domicílios para matar mosquitos e a truculência no tratamento policial dispensado aos manifestantes. As semelhanças com a realidade atual não é mera coincidência, mas uma continuação do tratamento da favela enquanto problema e de um racismo estrutural e estruturante das ações do poder público.

As favelas são reconhecidas oficialmente no ordenamento jurídico pela primeira vez em 1937, no artigo 349º do Código de Obras do Distrito Federal, à época correspondente ao Rio de Janeiro, que junto com o artigo 348º, que versa sobre cortiços, integravam o capítulo XV: “Extinção das Habitações Anti-higiênicas” (DISTRITO FEDERAL, 1937). Apesar do reconhecimento que a sua inclusão no

código de obras marca, não surpreendentemente esse reconhecimento consiste no seu reconhecimento enquanto um problema a ser controlado e extinto: “A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto, não será absolutamente permitida” (DISTRITO FEDERAL, 1937, p. 47). Os parágrafos subsequentes determinavam a proibição de formação de novas favelas ou ampliação das existentes, permitindo o emprego por parte do poder público de “todos os meios a seu alcance” para tal – uma analogia fácil em relação ao emprego de “*all necessary means*” nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que na prática significam uma autorização para o uso da força em operações de paz. Regulavam ainda sobre a prerrogativa do Estado de “demolição sumária” dos “casebres”, “independente de intimação e mediante apenas aviso dado com 24 horas de antecedência”, aplicação de multas e, diante de sua extinção, sua substituição por “núcleos de habitação de tipo mínimo” (1937, p. 47). Esses núcleos seriam construídos em terrenos privados ou públicos, desapropriados, nos próprios morros onde elas se localizavam e em terrenos que “por suas condições, não possam ter utilização” (1937, p. 47) por parte do Estado.

O artigo 292º do mesmo código permite a construção de casas de madeira, vistas como populares, em áreas agrícolas e nos morros fora de parte da Zona Sul e Tijuca, proibindo-as nos morros do Pasmado (Botafogo), Santa Teresa (Centro), Babilônia (Leme) e na encosta virada para o mar dos morros de São João (Botafogo), Saudade (Lagoa), Cabritos e Cantagalo (Copacabana). A localização dos morros onde a construção é proibida, predominantemente na Zona Sul, com destaque para as encostas voltadas para o mar, revela a preocupação estética e com o mercado imobiliário (GONÇALVES, 2013), e não um compromisso com a moradia digna e acessível para aqueles que mais precisavam.

Para Gonçalves, o ordenamento jurídico que emergia do Código de Obras de 1937, que vigorou até 1970, ao mesmo que legitimava a erradicação da favela, garantia aos moradores de favelas alguns direitos, como o direito à moradia, materializado na obrigação do poder público de reassentá-los em habitações de tipo mínimo. A ilegalidade, portanto, não era do indivíduo em si, morador, mas da favela enquanto conjunto de casas. Assim, as favelas permaneciam na ambiguidade: “toleradas, mas jamais consolidadas”, territórios “ao mesmo tempo marginais e

estruturantes da cidade” (GONÇALVEZ, 2013, p. 122), pessoas individualmente integradas e constitutivas da cidade (especialmente como força de trabalho), mas marginalizadas enquanto conjunto de “favelados”.

À associação da favela com a desordem, a precariedade, a informalidade e a ilegalidade reforçadas por esse ordenamento jurídico, soma-se, com mais força a partir das décadas de 40 e 50, a associação com a criminalidade. Se antes eram condenadas por, além da precariedade das construções, serem lugares de vagabundos, viciados e sem ocupação – estigma que não pode ser dissociado da questão racial, visto que as favelas enquanto solução para um problema econômico e social abrigavam os mais pobres, não coincidentemente negros, que eram historicamente associados à preguiça, ao consumo de drogas e suas práticas culturais e religiosas criminalizadas –, as favelas agora eram consideradas o espaço de uma marginalidade mais proposital – roubos, assassinatos. Nas décadas de 80 e 90, com a ascensão dos grupos civis armados na forma de facções e do lucro do tráfico, a partir da inserção da cocaína no mercado varejista de drogas dos morros, e com a consolidação do problema da segurança pública como o grande problema a ser enfrentado na cidade, a representação dessa marginalidade transfigura-se em representação de criminalidade e barbárie. Diante da inserção das favelas em um invólucro de medo, seja de doenças, seja do crime, que faz com que os moradores do asfalto não se aproximem ou adentrem elas, as informações consumidas majoritariamente acerca das favelas são mediadas necessariamente pela mídia e pelo poder público, que se retroalimentam. Assim, o retrato midiático da criminalidade autoriza as práticas de políticas públicas pautadas pela repressão e os discursos oficiais legitimam a caracterização da favela como espaço de criminalidade por parte da mídia.

3.2

Da “cidade partida” ao racismo de Estado

A condensação do problema da cidade no “problema favela” passa, portanto, pelo traçado de fronteiras invisíveis que delimitam os espaços que contêm a informalidade e a criminalidade descritas até aqui e espaços livres dela. Trata-se da cidade partida, termo popularizado pelo jornalista Zuenir Ventura (1994) em seu livro homônimo escrito em decorrência da chacina de Vigário Geral, evento em que policiais militares mataram vinte e uma pessoas, dentre elas crianças, na favela da

Zona Norte da cidade. Apesar de popularizar o termo, a ideia da existência de duas cidades precede o jornalista. Como relatam Alvito e Zaluar na obra “Um Século de Favela” (1998), o cronista Olavo Bilac chama a favela de “uma cidade à parte”, o jornalista Benjamin Costallat diz que “Encrava no Rio de Janeiro, a Favela é uma cidade dentro da cidade” e o sambista Orestes Barbosa afirma que “há, sem dúvida, duas cidades no Rio” (apud ALVITO; ZALUAR, 1998). A cidade é construída como partida em torno da percepção de territórios onde o Estado está presente e onde está ausente, de territórios que é preciso proteger e territórios dos quais é preciso se proteger¹³, de territórios em que existe e territórios em que falta infraestrutura urbana.

Poder-se-ia argumentar que a cidade partida é a falha simultânea da integração socioespacial (pois cria dois espaços, ao invés de um integrado) e do próprio projeto de extermínio das favelas (pois cria dois espaços, ao invés de um homogêneo). Apesar de o segundo projeto angariar alguns defensores através da história, argumenta-se aqui que o objetivo das políticas públicas para favelas (e, portanto, da literatura engajada com as questões sociais que as perpassam) deve ser para efetivar o primeiro, o projeto de integração. O próprio Ventura reconhece que a solução passa pela aproximação e não pelo afastamento das duas cidades, isto é, pela integração, pelo reconhecimento de que são uma coisa só, interdependentes:

Mas para isso era preciso descobrir e entender as cidades contidas na “outra cidade”, principalmente os dramas e tragédias: a exclusão, a violência cotidiana, as drogas, o tráfico, a miséria. A cidade só poderia ser uma quando conhecesse o “outro lado” – aquele que antes era percebido pelo carnaval e o samba e que agora o era pela violência. Temia-se que o morro deixasse de descer para divertir e prestar serviço e passasse a descer armado. (VENTURA, 1994, p. 140)

Por outro lado, é perigosa a forma como essa integração se apresenta no campo das políticas públicas. Se a cidade é interpretada como partida, então há uma parte que está dentro e outra que está fora (da normalidade, da ordem). Nesse cenário, a solução postulada é a atuação do Estado no espaço da favela, de forma que a parte que está fora seja integrada à cidade, analogamente à atuação da comunidade internacional em um Estado dito falido, como foi demonstrado no capítulo anterior,

¹³ Refletindo a lógica de triagem do poder policial descrita por Doucet (2017), que dá a uns a possibilidade de decidir acerca de que corpos e que espaços serão sujeitos a que práticas.

de forma a restituí-lo a ela. Esse argumento só encontra terreno fértil onde se considera que o Estado está ausente da favela. Na prática, no entanto, são tipos diferentes de presença que produzem as favelas e sua relação com a cidade (ver seção 4.3). Além disso, essa construção da favela como problema ignora a origem da favela como solução, dentre outras coisas, para o déficit habitacional e as falhas da mobilidade urbana, que não permite que as pessoas morem perto ou se desloquem com dignidade para seus trabalhos.

Assim, percebemos que a literatura de cidades frágeis e do “problema favela” não se distancia muito da de “Estado falido” no que diz respeito ao seu tom civilizatório, modernizador, disciplinar (inclusive racialmente). Esse projeto se baseia na ideia de progresso, no desenvolvimento estético-espacial da arquitetura das favelas (que muitas vezes passa por sua remoção, baseada ao longo da história em discursos de ordem sanitária e de saúde, de risco geológico, ou mesmo de abertura para o capital que gerará dividendos a serem distribuídos em forma de benefícios para todos os moradores da cidade), mas também na disciplinarização dos corpos e eliminação dos ditos inimigos, atuando assim sobre a frente da informalidade e da criminalidade, de forma a resolver o “problema favela”.

É possível enxergar na opinião pública e na prática de políticas públicas uma certa crença não só na correlação entre essas duas dimensões que marcam o problema favela, mas na sua retroalimentação – diz-se no senso comum que o espaço das favelas por sua precariedade física pode criar criminosos da mesma forma que a sujeira supostamente cria baratas. E a informalidade e a precariedade por sua vez são evocadas como marcadores físicos de um espaço como aquele em que tudo é permitido em nome da ordem, inclusive a ilegalidade nas ações das forças do próprio Estado. É a inversão da teoria das janelas quebradas (WILSON; KELLING, 1982) da segurança pública americana, que postula que a aparência de desordem mantém relação íntima com a criminalidade – nesse caso, a percepção da desordem, da não conformidade aos padrões estéticos urbanos, têm relação íntima com a permissividade para com a truculência policial. Em suma, acredita-se que a criminalidade surge da não conformidade estética das favelas, que por sua vez permite o próprio estabelecimento de uma ordem violenta no seu território.

Nesse sentido, o problema da criminalidade acaba encontrando solução intermediária na produção do outro como um inimigo a ser expurgado, à semelhança de uma guerra. Trata-se de uma guerra travada diariamente, de forma que se torna “praticamente impossível distinguir a guerra da atividade policial” (HARDT; NEGRI, 2005, p. 35-36). Essa confusão de papéis se manifesta na institucionalização de uma polícia militar e no emprego das Forças Armadas em contextos urbanos, especialmente no espaço de favelas, como no Rio de Janeiro. A atuação de uma polícia que é militarizada e das próprias Forças Armadas significa que, devido a seu treinamento militar, elas enxergam no outro o inimigo a ser expurgado e não o povo a quem deveriam proteger. Para Kant de Lima, a polícia militar sempre foi uma polícia para proteger o Estado e não a sociedade – para ele, evidência disso é a manutenção da coroa do rei em seu escudo e do nome do imperador que a fundou, Dom João VI, na academia de formação dos policiais (KANT DE LIMA apud BRISO, 2017). Essa orientação para a guerra, para a expurgação de inimigos e não para a proteção das pessoas fica clara nas palavras de um coronel do exército não identificado pelo nome no livro de Zuenir Ventura (1994, p. 260): “Treinamos um recruta de 18 anos para combater, para fazer a guerra, para matar, não para se relacionar com a população”.

Esse inimigo não é só o traficante, mas o próprio morador não envolvido com a situação do tráfico, pois a indefinição de limites significa que, em nome da segurança e da manutenção da estabilidade, todos são alvos por serem suspeitos, inimigos em potencial – marcado em discursos como de que o pobre potencialmente recorrerá ao crime para alcançar os meios materiais do qual é privado, de que o negro é um potencial criminoso pois é preguiçoso e não gosta de trabalhar, de negros pobres encontrados com drogas serem traficantes e brancos de classe média usuários. O inimigo da sociedade, da moral, da segurança é o traficante de drogas, ou aquele que se parece comportamental e/ou fisicamente com ele.

Essa percepção da solidificação e caráter permanente do conflito e de que todos os moradores de favelas são inimigos em potencial fica clara na fala de Rodrigo Pimentel, ex-capitão do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e co-autor do livro *Tropa de Elite*:

Você aperta esse morro aqui, eles espirram pelo lado... tu aperta [sic] do lado, eles espirram do outro... então é uma guerra sem fim... Por mais que toda noite você vá lá... Durante duas semanas, quase toda noite o BOPE matava um traficante ali... Aprendia uma pistola, matava um traficante, apreendia um fuzil, matava um traficante... resolvia alguma coisa? Não resolvia nada... Tem dezenas de jovens que não tão no “movimento”, que estão esperando a vez de entrar no “movimento”. (PIMENTEL apud LUND, 1999).

Pode-se ainda auferir dessa fala a banalização da vida nesses espaços: toda noite uma pessoa era morta.

Essa expurgação do inimigo só é possível porque o Estado tem a prerrogativa de decidir quem morre e quem vive. Para Foucault (1999), o soberano detém tradicionalmente o direito sobre a morte e, indiretamente, sobre a vida de quem está sob sua influência. Trata-se, em suas palavras, do poder de “causar a morte ou deixar viver” (FOUCAULT, 1999, p. 130). No início do século XIX, Foucault reconhece que surge paralelamente um poder que o complementa, o “poder de causar a vida ou devolver à morte” (FOUCAULT, 1999, p. 130), um poder produtivo, voltado para prolongar a vida, multiplicá-la e geri-la. A esse ele dá o nome de biopoder. Na biopolítica resultante, protege-se a vida porque ela é útil, produz valor. E para ser útil, precisa ser disciplinada. Para Foucault, portanto, poder não pode ser definido de maneira puramente negativa, como um poder repressivo. O poder também é produtivo, na medida em que, além de discipliná-los e torná-los dóceis, também organiza os corpos para o trabalho, gere as vidas.

Mbembe (2018), por sua vez, entende que o aprofundamento do capitalismo significa que os indivíduos se tornam supérfluos e sua força de trabalho torna-se dispensável para a reprodução do capital, de forma que essas vidas deixam de ser úteis e tornam-se dispensáveis. Isso marca a transição da biopolítica para uma necropolítica, marcada pelo poder de tirar a vida. Assim, a um poder somente produtivo (que produz a vida para alguns, e também as estruturas que sustentam tais vidas, que preservam a vida, que eliminam o risco à morte, como é o caso das intervenções de infraestrutura e segurança), opõe-se um poder simultaneamente repressor/destrutivo e produtivo (na medida em que ainda organiza a vida, produz determinadas ordens e subjetividades).

O poder e o direito de causar a morte passam a ser cada vez mais difíceis de conciliar com o poder de causar a vida. Para tal, cria-se critérios para decidir sobre que corpos o poder da morte pode ser exercido, para decidir quem deve viver e quem deve morrer. Cria-se um inimigo interno, aquele que, quando eliminado, torna a vida do outro mais saudável. A diferença racial é escancarada nesse momento da criação do inimigo a ser expurgado para resolver o problema da criminalidade. A essa gestão da morte Foucault dá o nome de racismo de Estado, que permite entender a gestão militarizada e racializada de espaços como os das favelas. Mbembe, similarmente, partindo de Foucault, revela o caráter racista dos critérios de definição desse inimigo que autoriza a matança tutelada pelo Estado: “[n]a economia do biopoder, a função do racismo é regular a distribuição de morte e tornar possível as funções assassinas do Estado. Ele diz que para Foucault essa é ‘a condição para a aceitabilidade do fazer morrer’” (MBEMBE, 2018, p. 18).

A brasileira Berenice Bento (2018), por sua vez, vai além e combina os dois conceitos no que ela chama de necrobiopoder para entender especificamente o Estado brasileiro. O necrobiopoder é o atravessamento do necropoder pelo biopoder. É “dar a vida e dar a morte” e não “fazer viver e deixar morrer”, pois pressupõe o emprego de técnicas sistemáticas de morte. Para ela, na constituição do Estado brasileiro, o necropoder precede o biopoder enquanto técnica de governabilidade, e por isso aparece primeiro no termo – primeiro houve a tentativa de expurgação dos corpos racializados, para então constituir o Estado nação a ser gerido. Assim, ela busca ir além de Mbembe ao dizer que no caso de alguns Estados, como o brasileiro, o Estado só existe porque certos corpos foram feitos morrer, que a biopolítica só existe porque a necropolítica atuou antes dela, que as práticas que sustentam a biopolítica são as mesmas que sustentam a necropolítica.

O racismo de Estado tocado por todos os três autores como critério de seleção de quem vive e quem morre fica evidente na fala de Fransérgio Goulart, historiador e ativista do Fórum Grita Baixada, que tem uma tradição de trabalho com direitos humanos e prevenção de homicídios em uma região que tem índices ainda mais altos que a capital:

Mais de 90% dos autos de resistência, quando conseguimos levar a julgamento, são arquivados por esse judiciário, mesmo com provas periciais comprovando tiros

pelas costas. A vítima passa a ser acusada a partir de uma pergunta racista que boa parte dos juízes e juízas fazem nos julgamentos às mães e familiares vítimas do Estado: se o filho tinha algum tipo de convivência com o tráfico. Com essa indagação fazem com que a vítima passe a ser vista como o violador. O julgamento era da violação da polícia, e não se aquele menino tinha ou não relação com o tráfico, até porque, todos nós que moramos em favelas convivemos com o tráfico. (GOU-LART apud MARTINS; SANTOS, 2018).

Essa destruição dos corpos passa não somente por matar, mas por deixar morrer – pela marginalização espacial, pelo abandono em termos de infraestrutura e serviços (que tornam certos corpos mais vulneráveis a doenças, a acidentes), pela precarização do trabalho, pela violação de direitos, etc. Isso significa que o projeto de segurança é sempre incompleto, porque é impossível proteger todos os corpos. Para alguns viverem, outros devem morrer.

Assim, cria-se um espaço marcado geográfica, social e racialmente onde a exceção é regra e os direitos são permanentemente suspensos, o que autoriza práticas de controle de seus corpos, como restrição de circulação e revistas, invasões de domicílio e constrangimentos públicos, até o limite da tortura e do extermínio. Isso somente confirma a percepção de que não é a proteção dos cidadãos que é almejada pela ação policial e militar, mas sim a proteção dos outros (os cidadãos plenos) dos moradores da favela. O racismo de Estado nesses espaços de exceção permanentes sanciona o direito de matar alguns corpos, para que os outros vivam (FOUCAULT, 2005); a sensação de segurança de uns vem às custas da insegurança de outros.

3.3

Do Estado ausente às diferentes presenças do Estado: deslocando o problema

A construção da favela como problema passa, como visto anteriormente, pela definição desse espaço e dos corpos que nele habitam como carentes, como espaços de falta. Essa carência é definida como uma carência dos serviços providos pelo Estado, de forma que a solução é construída passando por uma maior presença do Estado. É interessante observar na construção desse argumento que a ausência é do Estado, mas o problema é da favela.

Essa dita ausência do Estado foi por muito tempo justificada por essa precariedade não só urbanística, mas jurídica (GONÇALVES, 2013) das favelas – se são moradias provisórias, que devem ser extintas, não se poderia consolidar a infraestrutura no seu entorno e nem incentivar a permanência pela garantia de serviços; pelo contrário, há que se fazer a vida dos moradores difícil – e, ao mesmo tempo, por muito tempo justificou a presença da criminalidade – o crime organizado preenche o vácuo deixado pela ausência do poder público.

Ainda nesse sentido, Araújo Silva (2015) chama atenção para dois discursos constituídos de forma oposta acerca da ausência do Estado. No discurso institucional, policial, a ausência do Estado seria consequência da atuação do crime organizado e dos grupos civis armados, que deslocariam das mãos do Estado o monopólio sobre o uso da força. Esse discurso autoriza a reafirmação da presença do Estado via uso da força, materializada na chamada “guerra às drogas” e na pacificação do território. No discurso oposto, baseado em uma concepção de Estado como provedor e maximizador de bem-estar, a ausência do Estado é tida como fruto de sua própria incapacidade de agir sobre o espaço, sua incapacidade de prover não só serviços e qualidade de vida, mas empregos e inclusão social, de forma que o crime organizado é uma dentre várias formas de os moradores buscarem essa inclusão e esses serviços.

A ausência dos serviços do Estado nas favelas também é justificada por discursos rasos do senso comum como efeito colateral do não pagamento de impostos por parte dos moradores – a suposta redução na arrecadação justificaria a distribuição desigual dos serviços. Isso cria condicionantes para o acesso à cidadania que contraria a concepção de cidadania, universal, da Constituição de 1988. Para Souza e Silva e Barbosa, apesar de a cidadania ser inerente a todos os seres, no espaço urbano testemunhamos a hierarquização de diferentes cidadanias, o que autoriza “concepções e práticas distintivas de direitos fundamentais” (2013, p. 122), o que por sua vez produz a desigualdade que se materializa nas favelas.

Faz necessária a fuga do lugar comum da “ausência” do Estado como forma de explicar a violência e a informalidade nas favelas. Para Araújo Silva, a esquiwa das Ciências Sociais e Políticas de pesquisar política nas favelas, investigando a atuação política de atores e movimentos sociais no território, diante da preocupação

única com a questão da violência urbana, devido a uma crise da segurança pública que data dos anos 90 (ARAÚJO SILVA, 2015), é um dos motivos que pode explicar a facilidade em se cair na armadilha da ausência do Estado. Na opinião de Henriques e Ramos,

as favelas cariocas constituem um caso paradoxal de "ausência" do Estado e "presença" não coordenada de centenas de projetos, muitas vezes desenhados para compensar a fragilidade das políticas públicas. [...] Nas favelas cariocas que receberam UPPs, a "ausência do Estado" expressa duplamente a ideia de displicência em relação à oferta de infraestrutura e bens públicos fartos e de boa qualidade e a falha na essência da função do Estado, o monopólio da força (2011, p.8).

Para entender essa presença do Estado nas favelas, Araújo Silva (2015) olha para a atuação política de atores que dialogam com o Estado nesses territórios. Essa investigação, segundo ele, nos leva a enxergar uma transição de uma lógica política de representação, protagonizada pelas associações de moradores, para uma lógica política de parcerias para a governança urbana. As associações, que eram até então instâncias de representação e mediação política, passaram a ser reféns das vontades do crime organizado. Alguns atores afirmam que no vácuo deixado pelas associações de moradores que se proliferou a atuação de organizações não governamentais (ARAÚJO SILVA, 2015) – ainda que seja possível observar casos em que as duas instâncias atuam juntos, como é a atuação da Redes da Maré com o Fórum Maré que Queremos, que reúne os presidentes das dezesseis associações de moradores do Complexo da Maré. A mudança para o protagonismo das ONGs significou também uma mudança de atuação política nesses espaços – a representação para demandar do Estado deu lugar à oferta de atividades e serviços em substituição ou em parceria com o Estado

Pode-se argumentar que, no lugar da ausência, sente-se múltiplas presenças do aparato Estatal nesses espaços, ainda que essas presenças sejam seletivas. Por exemplo, o Estado se faz frequentemente presente em termos de equipamentos públicos especialmente de saúde e educação, mas menos frequentemente na forma de equipamentos de lazer e cultura.

No caso da saúde, por via de regra tem-se postos de saúde no território e a presença frequente do Estado via os Agentes Comunitários de Saúde, parte da

Estratégia de Saúde da Família focada na atenção básica domiciliar (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012). O programa emprega por via de regra moradores da comunidade, que ficam responsáveis pelo acompanhamento de um número relativamente reduzido de família em uma área geográfica pequena, almejando a média de uma visita por família por mês, desenvolvendo atividades de prevenção e promoção da saúde e orientando as famílias quanto ao uso do sistema público de saúde. A proximidade em relação aos moradores e ao território permite a criação de vínculos para o bom desempenho do seu trabalho e uma mediação constante entre moradores e o Estado. Pode-se argumentar que a presença do agente comunitário, simultaneamente morador e Estado, gera a ambivalência necessária para que as ações do Estado, amplamente presentes, se camuflam dentre a atuação desses atores (ARAÚJO SILVA, 2015).

Apesar da presença dos equipamentos e dos profissionais, a qualidade do serviço é posta em cheque desde pelo atraso no pagamento dos salários, até pelas operações policiais que fazem com que as atividades sejam interrompidas – na Maré, em 2017, por exemplo, os postos de saúde não funcionaram em 36 dias diferentes devido a operações policiais (e 9 dias devido a confrontos entre grupos armados), enquanto as escolas fecharam em 27 dias de operações policiais (e mais 8 dias devido a outros confrontos), o que somaria um ano inteiro durante a vida escolar da criança (REDES DA MARÉ, 2018).

Além disso, a construção de equipamentos e provisão de serviços não é suficiente quando não alinhada às demandas prioritárias dos moradores. Construir equipamentos é uma das formas preferidas de afirmar a presença do Estado e a integração da favela ao resto da cidade, e de vincular a imagem política a realizações vistosas com interesses eleitorais. Segundo Cavalcanti, as obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Favelas, por exemplo, que incluem o teleférico do Alemão, a enorme passarela da Rocinha sobre a Autoestrada Lagoa Barra e o elevador que liga o Pavão-Pavãozinho à Ipanema, são grandes e vistosas, feitas para serem vistas a partir do lado de fora da favela, tornando a integração da favela à cidade um espetáculo (2013, p. 202). O que essas obras buscaram ressaltar não foi a favela, mas o Estado que colocou o teleférico, a passarela e o elevador ali. Como denuncia Araújo Silva, baseando-se em Cavalcanti (2013), o Estado produz,

muitas vezes arbitrariamente, uma série de equipamentos em espaços que, apesar de parecerem vazios físicos e/ou de sentidos, são prechos de usos coletivos locais equipamentos cujos serviços são prestados por trabalhadores terceirizados e precarizados de múltiplas formas, a intervenção urbanística acaba por apenas performar a integração das favelas (ARAÚJO SILVA, 2015, p. 344).

Ou seja, não só essas obras realizam o objetivo de integrar as favelas à cidade apenas de forma muito superficialmente, mas podem também ser contraproducentes nesse sentido, na medida em que segregam ainda mais e ignoram demandas e usos locais.

Essa vista grossa em relação às demandas dos moradores ficou evidente no episódio do anúncio do teleférico da Rocinha. A segunda fase do PAC previa a construção de um teleférico para além da passarela construída na primeira fase, ao que moradores e movimentos sociais locais reagiram demandando que o dinheiro fosse investido em obras de saneamento muito mais urgentes (DAFLON, 2013), apesar de menos vistosas.

Em termos de infraestrutura e segurança, áreas da política pública privilegiadas enquanto objeto de análise nesse trabalho por sua relação íntima com a informalidade e a criminalidade frequentemente associadas às favelas, a presença do Estado não é por via de regra permanente como no caso da saúde e da educação, por não estar apoiada em equipamentos construídos, mas se dá mais frequentemente na forma de intervenções – ações repetidas, porém sazonais ou descontínuas. No caso da segurança, apesar de o braço armado do Estado fazer-se presente com bastante frequência no espaço das favelas, até o advento da polícia pacificadora ele o fazia por meio de operações com início, meio e fim.

No que diz respeito à infraestrutura urbana, o advento dos programas de urbanização, que se intensificam na década de 90, marca a virada do entendimento da solução para o problema favela, de extinção para elevação da infraestrutura e dos serviços ao padrão do resto da cidade. Assim sucedem-se uma gama de projetos e programas, sazonais e não participativos, como o Favela Bairro (que desde sua institucionalização em 1995 é descontinuado e retomado seguidamente), o Morar Carioca, o PAC Favelas, entre outros.

Em uma tentativa de perenizar essa presença, a prefeitura do Rio criou em 1996 os POUSOs (Postos de Orientação Urbanística e Social), nos chamados “novos bairros”, segundo o texto do decreto, que seriam os bairros resultantes das intervenções urbanísticas do Favela Bairro, com o objetivo de alcançar a “regularização urbanística e a integração dessa área à cidade formal” (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2008). Suas atribuições incluíam

preservar o espaço público, livrando-o de invasões; manter o alinhamento das ruas, servidões e escadarias; evitar que se construa em áreas de risco; controlar o crescimento da comunidade (tanto horizontal quanto verticalmente) para que os equipamentos implantados não se tornassem insuficientes; articular-se com outros órgãos, visando uma mudança na percepção dessas áreas como bairros da cidade, nos quais os serviços urbanos deveriam entrar; elaborar legislação urbanística e edilícia para cada área, em conjunto com a SMU [Secretaria Municipal de Urbanização]. [...] O POUSO também tem como incumbência realizar um trabalho socioeducativo, de modo a mudar o comportamento dos moradores em relação ao espaço em que vivem (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2008).

O relatório da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), no entanto, considera o programa limitado – foram apenas trinta POUSOs e dois Postos de Orientação Técnica em locais ainda não considerados urbanizados, atendendo um total de 61 das mais de mil favelas do município –, problemático em sua concepção na medida em que só atua após a realização de obras de urbanização e com problemas de execução, como a descontinuidade dos contratos dos agentes comunitários e o remanejamento dos assistentes sociais para postos de saúde, profissionais que deveriam integrar a estrutura de cada POUSO para além dos arquitetos e engenheiros.

Percebe-se assim que em vez de um Estado ausente, tem-se nos territórios de favela múltiplas presenças do Estado, por meio de equipamentos, serviços, projetos e programas, ainda que muitas vezes descontínuos, não participativos, com contratos de curto prazo e baixa execução (obras mais caras que o previsto que não permitem sua conclusão, equipamentos obsoletos). Essa presença é, portanto, seletiva, porque elege corpos e espaços para receber certos serviços e não receber outros, não os distribuindo homoganeamente. Pode-se inclusive argumentar que não se trata de uma presença imperfeita, que não se trata de uma falha, mas que essa presença seletiva serve perfeitamente a um projeto necropolítico de viver, e para

isso gerir os corpos, e deixar ou fazer morrer. A negligência é a política, e não a ausência de política.

Ao permanentemente (re)construírem as favelas, e os corpos que as habitam, como “problemas” derivados de uma ausência/falta, tais discursos reforçam o Estado como “solução”. É preciso deslocar a favela da condição de problema da cidade e repactuar o Estado como problema. Isso não significa construí-lo como um “Estado falido”, categorização que lhe rouba a agência e convida à intervenção externa, mas reconhecer as estruturas racistas e necropolíticas do Estado, em especial do brasileiro, e construir o problema em termos da segregação e desigualdade na distribuição e provisão de direitos por parte do Estado, de forma que permita a construção de soluções na forma de políticas públicas que respondam às prioridades e demandas dos moradores, tomados também como agentes do processo.

3.4 Favela como solução

Uma forma de se combater o discurso da ausência Estatal é via recuperação histórica, da memória das articulações políticas, lutas e resistências locais (ARAÚJO SILVA, 2015) – pois a resistência é invariavelmente institucional, via por exemplo associação de moradores, denotando uma presença representativa do Estado, ou resistência direta à própria presença do Estado. Centrar-se na ausência do Estado retira a possibilidade de agência política dos moradores, que estão desde a construção das favelas lutando e agindo politicamente – de certa forma, a existência contínua das favelas é sinal da vitória dos moradores sobre o processo de segregação urbana, sobre as tentativas de expurgação via remoções, sobre as tentativas de expurgação via violência policial (ver SOUZA e SILVA; BARBOSA; SIMÃO, 2019).

Somado a isso, pode-se questionar as próprias “soluções”, na medida em que a proposição de soluções necessita da conceitualização anterior de um problema. Se questionamos, como nesse trabalho, a ideia de cidades como problema, ou favelas como problema, é preciso repactuar o problema como sendo um problema da atuação seletiva e imperfeita do Estado nesses espaços. Assim, o problema não é o espaço em si – que surge inclusive como solução para o problema do déficit habitacional, da mobilidade urbana, do desemprego, da segregação espacial – mas

a má provisão de serviços e infraestrutura e a incapacidade de garantir a segurança do morador.

As favelas são pautadas pela construção orgânica baseada na necessidade do morador, em oposição à especulação imobiliária e construção voltada para o capital que marca cidades grandes e valorizadas como o Rio de Janeiro. As lajes que tipicamente caracterizam as casas nas favelas não se conformam ao padrão estético de construção fora da favela e, por isso, são vistas como sinal do inacabamento das habitações. Pelo contrário, não são um símbolo da falta (de material, de dinheiro, de um suposto bom gosto), mas um espaço produtivo. As lajes são espaços de produção quando permitem a expansão da habitação, levando em consideração a característica predominantemente polinuclear das famílias. Morar na mesma casa ou em casas adjacentes não é simplesmente uma questão financeira, mas denota laços sociais mais estreitos, uma maior convivência, que permite a solidariedade e o suporte mútuo, seja emocional, seja na divisão do trabalho (uns realizam o trabalho doméstico e reprodutivo enquanto outros realizam o trabalho produtivo fora do lar), seja econômico. As lajes são também espaço de produção quando configuram uma reserva de valor (SOUZA E SILVA, BARBOSA, 2013), podendo ser vendidas ou alugadas para a construção de novas habitações nos momentos de necessidade ou mesmo usada para o estabelecimento de uma nova atividade comercial própria. São, ainda, espaços de produção quando são usadas para o lazer e para o reforço dos laços de afeto e sociabilidade, como em situações sociais de comemorações, churrascos, brincadeiras na piscina.

Essa afirmação da sociabilidade é tida por Souza e Silva (2018) como a prova de que há na favela mais “cidade” do que no asfalto, quando a cidade é entendida para além de sua materialidade (o que ele chama da dimensão “urbe” da cidade), mas por suas relações sociais no espaço público (a dimensão “polis”). Para ele, nos bairros mais abastados vive-se de forma individualizada e tem-se relações meramente funcionais, enquanto nas favelas as relações de afeto, de solidariedade, de cooperação não estão restritas ao espaço doméstico e tem-se um senso de pertencimento e uma intimidade muito maior com o espaço público. Ele propõe algumas explicações para isso, que vão desde a necessidade econômica, até a arquitetura das moradias e ruas e as vivências compartilhadas, especialmente em termos de resistência e luta pela garantia de direitos.

A associação da informalidade com precariedade e ilegalidade encobre a flexibilidade que a informalidade permite para lidar com as demandas à medida que surgem (sem a necessidade de cumprir rituais burocráticos) e a criatividade das soluções, enquanto a equiparação da formalidade com o desenvolvimento desejável ignora que a formalidade muitas vezes significa um aumento de custo de vida (por exemplo, pelo pagamento de impostos antes não cobrados) que pode se tornar proibitivo para os moradores. A informalidade permite ainda um desenvolvimento menos dependente do capital financeiro e mais dependente do capital social, além de reduzir a dependência em relação a um modelo de desenvolvimento que é excludente, que produziu as favelas enquanto espaços socialmente marginalizados em primeiro lugar (GUIA, 2016, p. 142).

Contra a informalidade como sinônimo de pobreza e de marginalidade, Roy propõe a informalidade como um “um idioma da urbanização”, mas uma forma pela qual o espaço se organiza, forma essa que não se restringe ao espaço da favela ou à autoconstrução, mas que “conecta as geografias aparentemente separadas da favela e do subúrbio” (2017, p. 16). Para ela, a divisão no campo do urbanismo não se dá entre informalidade e formalidade: a produção informal pode ser feita por moradores de favelas, mas também é feita por empreendedores em territórios mais abastados (às vezes em terrenos sem titulação, às vezes violando gabarito e código de obras, como é o caso de mansões construídas em encostas na orla da cidade do Rio). Segundo ela, apesar de igualmente informais, somente a informalidade na favela é criminalizada, enquanto a informalidade fora da favela pode, inclusive, demandar infraestrutura e serviços do Estado.

A formalização da favela via regularização fundiária que confere ao morador o título da posse da terra é levantada como solução por instituições de desenvolvimento internacional para o problema da informalidade – segundo o economista peruano Hernando de Soto, defensor mais conhecido dessa bandeira, a titulação provê segurança fundiária e acesso a créditos que permitiriam ao morador investir em suas casas e seus negócios e romper assim com o ciclo da pobreza (2000). Apesar do título de posse da terra cumprir papel importante na segurança contra remoções, na autoestima do morador e no acesso a crédito bancário, a formalização nesse sentido eleva os custos para o morador e insere a terra no mercado, tornando-a passível de ser adquirida legalmente, o que pode abrir caminho para a

gentrificação e insustentabilidade de manutenção do morador no local. Além disso, a titulação sozinha não resolve o problema da atuação seletiva do Estado e da marginalização racial.

Além de serem a solução para o déficit habitacional, as favelas solucionam muitas vezes de forma autônoma as questões que advém do local onde são edificadas, diante da atuação seletiva do Estado. Nas palavras de Souza e Silva e Barbosa, apresentam “soluções simples e criativas para edificação de moradias em condições geomorfológicas complexas, assim como o modo particular de acessar os serviços urbanos básicos (água, esgoto, eletricidade)” (2013, p. 123). Para além das ligações consideradas clandestinas de energia, chamadas de gato, não é incomum que os próprios moradores pavimentem os espaços comuns, ergam escadas para facilitar o acesso, construam estrutura para canalizar a água de rios e para drenar o esgoto, ergam suas casas sobre palafitas em áreas de mangue e em desníveis em áreas de encosta. Um exemplo é na comunidade da Asa Branca, Zona Oeste do Rio de Janeiro, em que os próprios moradores, sob a liderança da Associação de Moradores, construíram um quebra-molas para reduzir a velocidade dos carros e gerar mais segurança para os pedestres – que usam a rua como espaço de lazer e a ocupam com muito mais frequência do que fora da favela, principalmente as crianças –, fizeram pontes sobre os canais que circundam a comunidade para encurtar a distância em relação aos modais de transporte e construíram eles mesmos os canos para o escoamento do esgoto – que faltam ser ligados à rede municipal, ao invés de despejarem os dejetos nos canais do entorno (DORADO, 2012).

Contra a noção de cidade partida, por sua vez, Souza e Silva (2013) propõe um Rio de Janeiro plural, porém único, marcado por vínculos “históricos, sociais, políticos” entre seus habitantes e pela circularidade no espaço, principalmente dos setores populares, que podem não ser percebidos pelas classes mais altas (que acreditam na cidade partida), mas que têm materialidade. Eles ressaltam seis eixos pelos quais essa materialidade se expressa e consolida o Rio de Janeiro no formato que ele tem hoje: a expansão da oferta dos serviços públicos e privados (que abre espaço para disputar a qualidade desses), expansão via verticalização e criação de novas favelas, expansão de práticas educacionais e culturais (que geram novas percepções do espaço urbano, novos laços de pertencimento, novos formatos de críticas às desigualdades), expansão da heterogeneidade social e cultural dentre os que habitam

as favelas, a perda de representatividade das associações de moradores e, finalmente, o aumento da influência das facções no cotidiano dos moradores. Juntos, essas características do processo de evolução das favelas desafiam o discurso raso da favela como espaço de carência e de ausência do Estado. Souza e Silva opõe à “cidade partida” a ideia de um “Estado partido”, partido na medida em que é seletivo no cumprimento de suas obrigações, partido na execução de políticas para diferentes áreas da cidade (SOUZA E SILVA, 2012; SOUZA E SILVA; BARBOSA, 2013), reproduzindo desigualdades e hierarquizando cidadanias.

Não devemos considerar as favelas espaços marcados pela carência, porque não estão fadadas a ela, mas sim estão muitas vezes sujeitas à materialização da desigualdade social urbana e produtos de uma urbanização desigual que pode ser revertida. São espaços de resistência e não de carência, como pode ser observado na vitória delas sobre sucessivos anos de processos de remoção e tentativa de expurgação – além de permanecerem, hoje são maiores, mais urbanizadas, mais organizadas e espaços de garantia de mais direitos que no passado (ver SOUZA e SILVA; BARBOSA; SIMÃO, 2019).

A essa construção da favela como problema e como espaço de carência, Souza e Silva e Barbosa vêm propondo o paradigma da potência, que reconhece o potencial inventivo dos moradores para afirmar que a favela é cidade, que a cidade pode e deve ser pensada a partir da favela e que a favela inclusive traz soluções para a cidade e suas mazelas. Os próprios Souza e Silva e Barbosa, no mundo do terceiro setor e no território da Maré mais conhecidos por Jailson e Jorge, são dois dos fundadores do Observatório de Favelas e do Instituto Maria e João Aleixo, instituições orientadas pelo paradigma da potência e situadas na favela da Maré, que visam romper com o formalismo e a hierarquia das instituições acadêmicas tradicionais e ao mesmo tempo disputar o espaço das instituições tradicionais, produzindo um conhecimento cientificamente válido, mas não desligado da realidade, do cotidiano, do compromisso com a redução das desigualdades, dos corpos sobre os quais versa. Assim, além de seminários, residências artísticas, cursos, exposições, as instituições também promovem cursos de pós-graduação (com vagas inclusive para pessoas que não possuem graduação, respeitando os diferentes saberes do território), produzem revistas acadêmicas, entre outros.

4 Intervenções de infraestrutura e segurança para o “problema favela” na Maré

4.1 As intervenções de infraestrutura e segurança para resolver o “problema favela”

Ao voltarmos nosso olhar para as cidades do Sul Global, percebemos que a aplicação de soluções para o problema das cidades, ou o “problema favela” nas cidades, não se dá frequentemente de maneira homogênea ou unitária. Pode-se dizer que as estratégias mudam conforme mudam as gestões e as prioridades; pode-se dizer que conjugam diferentes aspectos de diferentes abordagens na medida em que medidas são simultaneamente implementadas por instâncias municipais, regionais ou federais, ou mesmo autonomamente por moradores e organizações da sociedade civil; mas mais frequentemente, pode-se dizer que as intervenções são pontuais e pautadas pelo senso comum de que resolve-se o problema exterminando-o – seja o problema da informalidade pela remoção ou o da criminalidade por políticas *mano dura*, punitivas, ou mesmo de abate, como se convencionou dizer atualmente.

No caso específico dos assentamentos ditos informais, diversos autores buscam investigar a atuação do Estado no encontro entre o que chamamos aqui de intervenções de infraestrutura urbana e de segurança pública, para solucionar as suas supostas mazelas, que como vimos anteriormente são construídas essencialmente como sendo a informalidade e a criminalidade. As intervenções de infraestrutura urbana e de ações de segurança pública que tipicamente caracterizam essa “chegada do Estado” para resolver o problema favela, ou o problema da ausência do Estado nas favelas, nos remete por similaridade a algumas discussões das Relações Internacionais. Uma delas emerge da literatura de *peacebuilding* e coloca que a solução para um Estado dito falido é a presença do internacional, é sua integração à comunidade de Estados, assim como a solução para uma cidade frágil, para o “problema favela” é a presença do Estado, é a integração da favela à cidade.

Outra é a discussão acerca da existência de uma relação entre segurança e desenvolvimento nos conflitos que assolam Estados falidos, assim como nas favelas diz-se que é preciso estabilizar para desenvolver e que a criminalidade é um efeito

colateral da falta de desenvolvimento e ordem. Esse encontro espelha o e ao mesmo tempo está interligado, em uma dinâmica global hierarquizante, ao nexo segurança-desenvolvimento, pois, apesar de desenvolvimento ser um conceito amplo¹⁴ de múltiplos significados e apesar de estar comumente associado ao desenvolvimento econômico, nas favelas a realização de investimentos em larga escala na transformação da paisagem urbana “como um meio de promover o crescimento econômico não é uma estratégia política sem precedentes no Rio de Janeiro” (CAVALCANTI, 2013, p. 200).

Diante disso, como já mencionado no primeiro capítulo, entende-se nesse trabalho “intervenções de infraestrutura” como ações do Estado na construção de estruturas físicas básicas para promover qualidade de vida e o desenvolvimento no território (incluindo asfaltamento, implementação de postes e iluminação, de tubulação para água e esgoto, construção de casas, de muros, de praças, de pontes, de escadas, de pontos de ônibus, de teleféricos)¹⁵, e “intervenções de segurança” como as ações do Estado, por meio da polícia ou das Forças Armadas, para gerir a circulação de bens e corpos no espaço e eliminar as ameaças, entre outros (FOUCAULT, 2004).

Samper (2012), por exemplo, começa seu artigo “*The role of Urban Upgrading in Latin America as warfare tool against the ‘SlumWars’*” afirmando que irá “explorar as semelhanças retóricas em dois campos não frequentemente examinados juntos”, referindo-se à urbanização de favelas e a teoria e prática da contra-insurgência urbana. É interessante notar a escolha léxica por ‘urbanização’, (no vocabulário dos planejadores urbanos e da ONU-Habitat, ‘*slum upgrading*’¹⁶) e ‘contra-insurgência’, e ao mesmo tempo pela semelhança do seu esforço em relação ao nexo segurança-desenvolvimento quando o título afirma que a urbanização tem um

¹⁴ Ver páginas 32-33.

¹⁵ Ainda que se delimite aqui, por uma questão metodológica de recorte de pesquisa, as intervenções de urbanização às intervenções de infraestrutura urbana física básica para a promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento, entende-se que as intervenções do poder público nesse sentido precisam ir muito além. Esse entendimento se dá à semelhança de Souza e Silva, que coloca que “[o]s diversos projetos do poder público tinham como pressuposto uma visão restrita do urbano, privilegiando a intervenção física. Centradas em obras de engenharia, as ações, em geral, ignoraram a necessidade de produção de uma política social integrada. Iniciativas voltadas para a geração de renda, para o estímulo à participação da população local na resolução de suas demandas e o investimento em iniciativas culturais e educacionais pouco se fizeram presentes na *urbanização*” (SOUZA E SILVA, 2011, p. 20).

¹⁶ Ver nota de rodapé 11, página 57.

papel em combater as guerras nas favelas. Para ele, a relação não é imaginária, mas claramente articulada em discursos e práticas.

A partir dessa confluência entre problemas de desenvolvimento e insegurança, ele reconhece que, apesar de muitas vezes lidados separadamente, a retórica dos governantes que implementam as soluções a esses problemas e das publicações em que elas se apoiam veem a urbanização como uma forma de reduzir os níveis de violência. Assim, para entender os projetos de urbanização, é preciso entender como os poderes estatais e não estatais atuam neles e investigar o papel, “na teoria e às vezes na prática” (2012, p. 60, tradução minha) que os esforços de urbanização têm nos conflitos. Para isso, ele faz um “mapeamento das formas como as condições de segurança e projetos urbanos informam e desafiam um ao outro” (2012, p. 60).

Ao exemplificar como que a transformação do espaço físico é usada como ferramenta de controle social para suposta redução da violência, Samper cita a Paris de Haussmann com seus bulevares que serviam para limpar a cidade “socialmente e em termos médicos dos bairros que as autoridades não podiam controlar adequadamente” (JORDAN apud SAMPER, 2012). O envio dos trabalhadores para os subúrbios não só limpava as áreas centrais da cidade, mas, como argumenta Lefebvre, afasta os trabalhadores uns dos outros e da cidade em si, reduzindo o seu exercício de resistência e do direito à cidade (2001). Não coincidentemente, as reformas urbanas de Pereira Passos, então prefeito do Rio de Janeiro, visavam transformar a cidade numa “Paris dos trópicos”, que botou abaixo cortiços na região central.

Nesse sentido, Samper diz haver uma tendência e recorrência do uso dos programas de urbanização na América Latina como forma de resolver o problema da violência, inclusive como objetivo e não como efeito colateral. Isto é, os programas passaram a incluir na sua concepção objetivos de segurança para além de objetivos de desenvolvimento, passaram a ter como objetivo “melhorar a qualidade de vida nas comunidades alvo de forma a lidar com o problema da violência desde suas raízes” (ROJAS apud SAMPER, 2012, tradução minha), ou seja, intervenções na infraestrutura teriam a capacidade de gerar mudanças na percepção de segurança. Nesse sentido, essas intervenções poderiam ser encaradas como uma ação da dimensão preventiva do poder policial – pois a polícia ao mesmo tempo que está orientada para o passado, ao exercer atividades de punição, também está orientada para

o futuro, ao exercer atividades de prevenção (DOUCET, 2017); isso aproxima-se da orientação para o futuro dos próprios esforços de desenvolvimento, informados por uma escala de etapismo para alcançar a modernização¹⁷.

Samper (2012) cita ainda dois exemplos em que ações de urbanização são aplicadas juntamente com ações de segurança: os Projetos Urbanos Integrais (PUI), aplicados juntamente com a estratégia nacional de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de Medellín e o PAC e o Morar Carioca aplicados juntamente com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. No caso de Medellín, as intervenções urbanas, que incluíram infraestrutura de transporte e espaços públicos, se deram no mesmo espaço geográfico onde os paramilitares desmobilizados foram viver e inclusive muitos foram empregados nas obras. No próprio discurso do governo foi feita a articulação entre a urbanização e a redução da violência, enquanto Samper considera que no Rio de Janeiro a ligação era feita de forma mais tácita. Para ele, a priorização das favelas localizadas próxima às instalações olímpicas (levando em consideração que os megaeventos têm toda um regime próprio de segurança) e ocupação pelas Forças Armadas do Complexo do Alemão, em 2010, e da Rocinha, em 2011, são provas dessa ligação. Apesar de relatar o desdobramento de projetos governamentais de urbanização e ocupações de favelas, Samper reproduz o mito de que as favelas são os espaços onde o Estado é incapaz de exercer sua soberania e que a ausência de infraestrutura é o que permite o isolamento necessário para a proliferação de grupos armados.

Similarmente a Graham¹⁸ (2010), Samper fala do uso do espaço urbano não só como cenário, mas como ferramenta de guerra. Um exemplo é como, no espaço urbano, uma guerra que seria assimétrica¹⁹ torna-se mais nivelada, especialmente em termos tecnológicos e informacionais: a geografia dos becos muitas vezes impede o uso por parte das forças do Estado de equipamentos como tanques e caveiões; o conhecimento da disposição dos mesmos becos e das lajes dá vantagens para

¹⁷ Ver página 34.

¹⁸ Ver seção 2.5.

¹⁹ Tradicionalmente, qualquer outra configuração que não dois oponentes de mesma natureza lutando pelo mesmo objetivo, como é o caso de dois exércitos lutando pela integridade territorial de seus respectivos Estados, ou ainda como coloca Samper (2012) de duas facções lutando pelo controle territorial de uma área da cidade; a guerra assimétrica, portanto, pode assinalar uma assimetria de objetivo, de recursos, de obediência às normas legais, etc., como seria o caso do embate entre as forças de segurança do Estado e os grupos civis armados no território.

se esconder e para atirar para os grupos civis armados; o acesso à informação de quando e onde haverá operação vazada por membros corruptos em troca de recompensa financeira, etc. Assim, projetos de urbanização podem também ser uma forma de lutar essa guerra, na medida em que eliminam algumas dessas vantagens.

De forma análoga, há na história recente das políticas públicas para as favelas do Rio a crença de que é preciso estabilizar, neutralizar as forças em conflito em um território para que o Estado possa então “entrar” com serviços e infraestrutura e, ao mesmo tempo, que favelas mais consolidadas, mais desenvolvidas (em uma escala de desenvolvimento cuja outra ponta é o bairro formal, não só em termos de infraestrutura urbana, mas de acesso a serviços e renda), são menos suscetíveis a conflitos. Assim, a conclusão lógica seria de que é preciso estabilizar e pacificar um território para permitir o seu desenvolvimento e manter pacificado para que esse desenvolvimento seja duradouro, e que o desenvolvimento pleno preveniria novos conflitos.

Esse aviso é incorporado na idealização do formato das Unidades de Polícia Pacificadora no caso das favelas do Rio de Janeiro, na medida em que propõe um policiamento que tivesse um componente para além daquele visto como repressivo, na forma de um policiamento de proximidade e da chamada UPP Social, que seria um programa complementar para promover a integração na provisão dos serviços públicos nesses territórios. Isso pode ser observado na fala de Luiz Fernando Pezão, então governador do Rio de Janeiro: “Tenho permanentemente conversado com o Exército, agradecido pela ajuda em ocupar a localidade onde tínhamos dificuldades para entrar com serviços” (PEZÃO apud BRITO, 2015), referindo-se a à ocupação do Complexo da Maré em 2015. Também pode ser observado no decreto que cria a UPP Social, a partir da colocação de que

a manutenção das comunidades já pacificadas requer a presença do Estado não só executando ações de segurança pública, mas também executando políticas sociais; [e que isso demandará um equipe] para a execução de projetos concernentes à consolidação do controle territorial e da pacificação, à promoção da cidadania e do desenvolvimento social e à integração plena das comunidades pacificadas por Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) ao conjunto da cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2010).

A UPP e seus braços representariam então a lei e a ordem no território, tanto em termos de manutenção da ordem via repressão, quanto de produção da ordem via promoção do desenvolvimento. Essa ambiguidade reflete o poder biopolítico do Estado (FOUCAULT, 1999), que dá a si mesmo a prerrogativa ao mesmo tempo de gerir a vida (uma ordem via desenvolvimento, serviços) e a morte (uma ordem via repressão), ou mesmo necropolítico (MBEMBE, 2018), por de fato matar e deixar morrer – enquanto o braço social foi aos poucos abandonado, as mortes pelas mãos dos atores do Estado continua a ser uma realidade depois de mais de uma década em que as UPPs estão em curso.

As parcerias para implementação de políticas públicas em favelas não são novidades. Ao longo da história, essas incluíram parcerias com a Igreja católica, como no caso da Fundação Leão XIII²⁰, com organizações da sociedade civil, como no caso do Viva Rio²¹, com organizações internacionais, como é o caso do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Favela Bairro, e com empresas privadas, como no caso das concessões de provisão de eletricidade para a empresa Light. Na década de 2000, parcerias como essas intensificam-se diante de em um cenário de novo desenvolvimentismo alinhado ao momento do governo federal, ancorado “na complementaridade entre Estado e mercado” como tentativa de compatibilizar “crescimento econômico sustentável com distribuição de renda” (VELOSO, 2016, p. 178). Assim, regulamentou-se em lei em 2004 as chamadas Parceria Público-Privadas (PPPs), como um aprofundamento da Lei de Concessões de serviços públicos de 1995. Nesse contexto, a aposta na recepção da Copa do Mundo foi uma opção para atração de capital, podendo configurar em si mesma uma PPP, ainda que não exatamente nos moldes da lei (VELOSO, 2016).

No Rio de Janeiro, esse novo desenvolvimentismo materializou-se em uma série de megaeventos que tomaram conta da cidade, desde os Jogos Pan-Americanos em 2007, passando pela Copa do Mundo de 2014 (que não se restringiu à cidade do Rio de Janeiro, mas cujos impactos são mais profundos sobre ela, que tem a

²⁰ Mais informações sobre a Fundação Leão XIII podem ser encontradas na página 103.

²¹ Organização Não Governamental que nasce a partir de articulações contra a chacina de Vigário Geral, em 1993, e que se tornou mais tarde uma empresa social. Hoje o Viva Rio administra 78 unidades básicas de saúde em parceria com a prefeitura e seis Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) em parceria com o governo do estado, além de realizar a cogestão do Hospital Municipal Ronaldo Gazolla, em Acari, do Hospital Pedro de Alcântara, em Paraty, e do Pronto Socorro Municipal de Pinheiral (VIVA RIO, [s.d.]).

maior visibilidade por abrigar o palco mais emblemático do futebol nacional), estendendo-se até as Olimpíadas de 2016. Nesse cenário, materializou-se também fortemente o nexo segurança-desenvolvimento, diante da percepção de que era preciso estabilizar o território, especialmente diante dos discursos, amplamente repercutidos pela mídia internacional, da insegurança que ronda a cidade. Assim, o estabelecimento das UPPs a partir de 2008 e o emprego das Forças Armadas ao longo da cidade durante a Copa do Mundo, incluindo uma ocupação militar de 15 meses do Complexo da Maré que abarcou esse período, tinham como tônica também a estabilização do território para abrir as portas para os megaeventos e o desenvolvimento trazidos por eles. A ligação entre as duas dimensões fica clara na Lei 12.663/2012, ou Lei Geral da Copa (BRASIL, 2012), que em um único texto fortalece o braço repressivo do Estado por meio da criação temporária de novos tipos penais relacionados à Copa, além versar sobre quais parceiros privados tinham o direito exclusivo de explorar e economicamente o evento (VELOSO, 2016).

Nas favelas, o nexo segurança-desenvolvimento seria capitaneado pelo Estado, mas contaria com parcerias extra-estatais. Além da provisão de serviços públicos, as favelas pacificadas seriam locais privilegiados pelo investimento privado para expansão, pois representariam uma fronteira onde os serviços existentes eram em sua maioria informais e a renovada sensação de segurança permitiria a sua formalização e instalação de novas iniciativas. O estímulo a esse investimento fica claro em um decreto assinado por Pezão em 2015 que permitia o estabelecimento de Parcerias Público-Privadas (PPPs) “para o fortalecimento de ações sociais e de **infraestrutura** nas favelas atendidas pela **política de segurança**” (TUSWOHL, 2015, grifos meus), isto é, nas favelas com UPP.

Esse duplo movimento é inclusive relatado no *World Development Report* 2011, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial. O texto diz que a polícia pacificadora vem “substituir intervenções coercitivas, de curto prazo” com um policiamento de longo prazo e serviços sociais com o objetivo de “garantir a consolidação do controle territorial e da paz nas áreas de intervenção, por meio da promoção da cidadania e do desenvolvimento, de forma a integrar essas áreas completamente em relação à cidade formal” (BANCO MUNDIAL, 2011, tradução minha). Ou seja, entende-se o desenvolvimento como meio para atingir a

segurança, ao mesmo tempo que só é possível promover o desenvolvimento a partir de uma estabilização inicial do território.

Ainda nessa interseção, Cavalcanti (2013), por sua vez, propõe investigar como um fenômeno que ela chama de “PACificação”, isto é, como o programa de urbanização PAC Favelas, inserido no contexto da pacificação das favelas pelas UPPs, alterou a dinâmica política das favelas, em especial de Manguinhos, favela na Zona Norte do Rio de Janeiro. A ligação entre a esfera da urbanização e da pacificação, ou da infraestrutura e da segurança, começa na constituição da favela enquanto um problema. Ela diz que são a própria “violência e o estigma associados a essas áreas [que] acabam por criar as condições para a melhoria material [...] de seus moradores” (2013, p. 194), isto é, a construção da favela como um problema de segurança justifica não só intervenções no campo da segurança, mas também intervenções visando ao desenvolvimento em termos materiais que beneficie seus moradores, como é o caso das intervenções de infraestrutura e urbanização.

Assim, segundo Cavalcanti, os esforços de urbanização e infraestrutura pautam-se na ideia de que a “chegada” do Estado às favelas, na forma dessa “escalada de investimentos públicos” seria a solução para o “problema favela”, que constrói a violência e o poder territorial do tráfico como resultantes da ausência do Estado (2013, p. 201). Essa solução, é claro, teria em sua outra face a resolução da crise de segurança pública, de forma a tornar o Rio de Janeiro apto para a série de megaeventos que iriam se desenrolar na cidade. Ela parece sugerir assim que as obras do PAC não foram acessórias ao processo de pacificação, mas que a própria pacificação envolvia elementos repressivos e produtivos. Pode-se dizer, inclusive, que os elementos repressivos e produtivos não foram simplesmente simultâneos e complementares nesse processo, pois isso implicaria considerá-los como forças independentes. Na verdade, mesmo nas ações do Estado que consideraríamos em um primeiro olhar repressivas estão presentes elementos produtivos – na medida em que, pela lógica de Foucault (1999), produzem certas ordens, certas subjetividades, produzem a cidade partida –, assim como nas intervenções que chamaríamos imediatamente de produtivas estão imbricados elementos repressivos – na medida em que silenciam e excluem certas formas de vida, podem restringir a circulação dos corpos, etc.

Ações de segurança e de infraestrutura urbana não eram inéditas nas favelas, tampouco era inédita a sua associação, na prática ou discursiva, antes do PAC e das UPPs. Exemplos disso foram a implementação de Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), um programa em pequena escala de policiamento comunitário associado ao Favela Bairro (CAVALCANTI, 2013, p. 201), e a tentativa de implementação de ações sociais e de segurança no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) junto ao PAC em 2008 (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2008). A novidade desse contexto em que se desenrola a “PACificação”, segundo Cavalcanti, é uma maior ênfase na integração entre favela e cidade, que culminou em obras “visíveis a grandes distâncias” e obras de ligação entre as favelas e o restante da cidade. É o caso do teleférico do Alemão, que ligaria o asfalto a cinco pontos diferentes no topo dos morros (mas está desativado desde 2016 e ocupado em parte pela UPP, que o utiliza como base de observação devido à localização), da passarela da Rocinha, projetada por Oscar Niemeyer e que liga a favela a um Complexo Desportivo (e hoje ainda a uma estação do metrô que ainda não existia à época da construção, estação de nome São Conrado ainda que atenda majoritariamente os moradores da Rocinha) e do elevador do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (que liga o complexo ao metrô e às praias).

Todas essas intervenções de infraestrutura acabam participando do regime de regulação da movimentação das pessoas e coisas de entrada e saída das favelas. Segundo Landesman (2016), não são só as intervenções de segurança que organizam esse regime, permitindo ou impedindo fluxos, mas programas de urbanização podem atuar na regulação dessa movimentação, uns mais explicitamente que outros e podendo tanto encorajar, visando à integração, como restringir fluxos. Enquanto as intervenções descritas no parágrafo anterior visam promover a ligação e o movimento, intervenções de infraestrutura como a instalação da barreira acústica da Maré, a construção de unidades habitacionais em lugares desarticulados com o transporte público são exemplos de como elas podem também agir no sentido de constringer o movimento.

Além disso, para Cavalcanti, elas configuram um “regime ambíguo” de visibilidade para as favelas, visto que não é a sua paisagem enquanto favela que é enaltecida, mas o que fica visível são os pontos de contato com a cidade, é o próprio “espetáculo de sua “integração” à cidade” (2013, p. 202), espetáculo esse completo

pela cobertura midiática. O que fica visível é, ainda, o Estado que colocou o teleférico e a passarela ali. Diferente das intervenções de infraestrutura anteriores, essas obras são visíveis a partir do lado de fora da favela. Mais do que integrar via a equiparação de serviços, seria uma integração física e simbólica. Cavalcanti traça ainda uma linha de semelhança em relação às UPPs, muitas das quais têm bases grandiosas que podem ser vistas do lado de fora, “de modo a também “pacificar” a ansiedade da classe média” (2013, p. 205).

Na tendência contrária dos que constituem a favela enquanto problema a ser expurgado, Cavalcanti fala de uma “consolidação das favelas”, sua “incorporação e centralidade crescente na política da cidade e nas políticas públicas” (2013, 194), que ajuda a superar o paradigma da excepcionalidade. É preciso pensar a favela em suas especificidades, formular e implementar políticas adaptadas às suas realidades, sem que isso signifique desarticular seu tecido social ou reassentar as famílias em áreas muito mais distantes. Como visto no capítulo anterior, a informalidade pode ser inclusive encarada como modo de vida e não o desvio dele.

Essa interseção entre intervenções de segurança e intervenções visando ao desenvolvimento (seja ele urbano, seja ele social) também se manifesta em casos de conflitos armados reconhecidos internacionalmente, segundo o nexo segurança-desenvolvimento, como visto no capítulo dois. Em alguns cenários, isso materializou-se na forma dos próprios atores militares empreendendo assistência e ajuda humanitária em paralelo a ações armadas coercitivas, como ocorreu no caso dos soldados brasileiros no âmbito da missão de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH). No Rio, no entanto, as práticas de segurança pública não se apresentam como interdependentes a um discurso de inclusão social e de promoção ao desenvolvimento, como destacam Siman e Santos (2017) – no caso da UPP é reforçado um etapismo que coloca que a ordem deve preceder o progresso, isto é, que a segurança deve preceder o desenvolvimento (SIMAN; SANTOS, 2017). Nessa perspectiva, a ideia de desenvolvimento se resume a um “assistencialismo armado”, que visa conferir legitimidade às ações policiais ou militares, reproduzindo uma lógica de contra insurgência de controle de populações por meio de ações visando “ganhar corações e mentes”.

A similaridade da concepção das UPPs com relação ao cenário a que o conceito original do nexos segurança-desenvolvimento se refere não passou despercebida da mídia. Como coloca Souza Mulli,

em vez de apenas cooperar com a comunidade para tornar o trabalho policial mais eficiente e eficaz, os próprios policiais [da UPP] estão atuando como agentes de desenvolvimento social, fazendo um trabalho que a polícia geralmente não faz. Isso é muito semelhante ao papel dos soldados na estratégia de contra-insurgência dos EUA (COIN) no Afeganistão, com oficiais [da UPP] buscando conquistar os 'corações e mentes' da população do Rio por meio de programas de desenvolvimento social e engajamento (2011, tradução minha).

No entanto, os números não corroboram o discurso de provisão de serviços e desenvolvimento aliados às atividades policiais tradicionais. Segundo pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), em 2014 somente 25,8% dos policiais disse realizar práticas de “aproximação com os moradores” (MUSUMECI, 2015), dentre as quais foram citadas a realização de festas e aulas de esportes para crianças e jovens, enquanto em 2016 somente 16% dos moradores entrevistados disseram que o programa trouxe mais projetos sociais e serviços públicos ou privados (MUSUMECI, 2017).

Além da sua não comprovação na prática, a polícia pacificadora gozava de uma série de problemas em sua concepção. A própria escolha pela terminologia de pacificação evoca uma gramática de guerra, que por sua vez demanda a criação de um inimigo interno, aos moldes de um inimigo externo em uma guerra convencional, a ser expurgado, eliminado. Não coincidentemente, o estabelecimento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) passou, no Complexo do Alemão, por uma ação de ocupação ostensiva do território empreendida por contingentes militares que haviam atuado na missão de paz no Haiti, que abriu espaço para a entrada da polícia. Tanto na favela quanto nas periferias de Porto Príncipe, a ação da polícia militar e das Forças Armadas, respectivamente, foram justificadas com base na narrativa de ocupar um vazio deixado pela ausência estatal.

As UPPs tinham, em sua gênese, um elemento de normalização da relação entre a polícia e a população que não passasse pela excepcionalidade do momento de repressão e restauração da ordem quebrada, na medida em que propunham uma mudança de paradigma desse envolvimento no formato de uma polícia de

proximidade que exercesse obrigações positivas e assistenciais tanto quanto negativas e repressivas. Na prática, no entanto, as obrigações positivas de proteção e de provisão de serviços sociais foram relegadas a segundo plano, seja por falta de interesse político e recursos ou por incompatibilidade com as práticas negativas de repressão.

Finalmente, essa ligação entre as dimensões da infraestrutura urbana e da segurança, demonstrada ao longo dessa seção, pode ser traduzida em uma única categoria analítica de “intervenções de infraestrutura”, na medida em que “intervenção” chama a dimensão da segurança e “infraestrutura” chama a do desenvolvimento. São intervenções e infraestruturas que atuam biopoliticamente nas favelas, na forma de gerir a vida de seus moradores. Essa categoria analítica tem o potencial, ainda, de atribuir novos sentidos a uma complexidade da vida contemporânea a qual as literaturas de RI, apresentadas no capítulo dois, e as literaturas de Sociologia Urbana, apresentadas no capítulo três, sozinhas talvez não deem conta da mesma maneira. Isso porque funciona como síntese entre o que na literatura de RI materializa-se no nexo segurança-desenvolvimento, para dar conta de cenários de conflitos internacionais, e na literatura da Sociologia Urbana materializa-se nas intervenções de infraestrutura e segurança, para dar conta do “problema favela”.

A própria da palavra “intervenção”, escolha léxica justificada na introdução desse trabalho, evoca um imaginário de momento de exceção, a uma ação necessária para o restabelecimento da normalidade. A intervenção seria uma resposta a uma ameaça, a um cenário de conflito sobre o qual se constrói a narrativa de perigo, a uma desestabilização da ordem, a um desastre natural. Essas ameaças e conflitos, no entanto, não são excepcionais, são normalizadas no cotidiano no espaço da favela, que é tida como o abrigo dos marginais, dos ladrões, dos traficantes. Na medida em que se consolidam os discursos acerca da emergência ou do risco, as intervenções se normalizam. Assim, é a permanência dessa ameaça que justifica a permanência da exceção, seja ela no formato da intervenção federal ou da ação policial (que efetiva a intervenção no cotidiano, tornando-a permanente). Ao mesmo tempo, a palavra “infraestrutura” remete a serviços e estruturas físicas que deveriam ser perenes e mantidos de forma rotineira, mas são entregues em formatos de intervenções pontuais e descontínuas.

Estudar intervenções de infraestrutura é simultaneamente romper com a ideia da ausência do Estado e com a ideia de um Estado que age homogeneamente no território. Essa exceção permanente no Rio de Janeiro materializa-se não só no planejamento e execução da segurança pública, mas também na suspensão parcial de direitos, configurando um meio do caminho em que o indivíduo negro, pobre e periférico não é acusado, mas é eternamente um suspeito.

4.2 A construção da Maré e o Estado

O Complexo de Favelas da Maré é formado pelas localidades Marçílio Dias, Praia de Ramos, Roquette Pinto, Parque União, Rubens Vaz, Nova Holanda, Parque Maré, Nova Maré, Baixa do Sapateiro, Morro do Timbau, Bento Ribeiro Dantas, Conjunto Pinheiros, Vila do Pinheiro, Salsa e Merengue, Vila do João e Conjunto Esperança. Banhado pela Baía de Guanabara, é ainda próximo ao aeroporto internacional do Galeão, cortada pela Linha Amarela e margeada de um lado pela Avenida Brasil e do outro pela Linha Vermelha, as principais vias expressas da cidade. Conta com 130 mil moradores, segundo Censo 2010 (população superior à da Rocinha e de Rio das Pedras, as maiores favelas em extensão geográfica do Rio), ou 140 mil moradores, segundo Censo Maré, que incluiu um guia de ruas, um censo de empreendimentos e econômicos e de domicílios, muito mais detalhado do que o Censo oficial²², ainda que os números sejam próximos.

A primeira ocupação da Maré data da década de 40, no morro do Timbau, que em tupi quer dizer “entre águas” (DINIZ; BELFORT; RIBEIRO, 2013), justamente a única área elevada do complexo, que então era o único pedaço de terra firme em uma extensa área de manguezal e de ilhas, dentre as quais só restam as ilhas do Fundão e do Governador. De acordo com Nóbrega Júnior (2007) – historiador, fundador e diretor da Redes da Maré, onde é conhecido pelos primeiros nomes Edson Diniz –, a região do Timbau passou a ser controlada pelo Exército, que

²² Além do detalhamento, outros resultados positivos da produção de dados dos moradores da Maré sobre eles mesmos incluíram a oficialização de mais de 800 ruas que não constavam nos registros oficiais, possibilitando com que moradores passassem a receber cartas e emitissem comprovantes de residência, por exemplo (REDES DA MARÉ, [s.d.]).

instalou uma base nas proximidades e, preocupado com o crescimento do número de casas, passou a cobrar taxa de ocupação dos moradores, além de proibir obras de infraestrutura urbana e construção de estruturas permanentes de alvenaria.

A ocupação da região foi incrementada pela construção da Avenida Brasil, inaugurada em 1946, cujos trabalhadores ocuparam especialmente na região que hoje é chamada de Baixa do Sapateiro, uma região alagada no sopé do Morro do Timbau. Além de atrair interessados em trabalhar nas obras da própria construção da avenida, o estabelecimento dessa via de ligação entre o centro da cidade e os subúrbios distantes ainda atraiu indústrias para a região (NÓBREGA JÚNIOR, 2007). Às palafitas erguidas na área alegada seguiram-se casas erguidas com restos das obras da construção da Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para a qual foi feito o primeiro de uma série de grandes aterros e cujos operários também se fixaram na região em grande número. Desse movimento, ao longo da década de 50 surgem o Parque Maré, Rubens Vaz (com os nomes sucessivos de Areal, Parque João Araújo, Parque Margarino Torres, até a população decidir pelo nome em homenagem ao major assassinado em atentado na rua Toneleros) e o Parque União.

Segundo Nóbrega Júnior (2007), as casas eram construídas durante a noite, longe dos olhos da Guarda Municipal, que era incumbida de fazer cumprir a norma jurídica de erradicação e não expansão das favelas existentes, como descrito no Código Jurídico de 1937 (ver capítulo 3), e durante o dia as mulheres e crianças eram orientadas e não deixar o local, para que os guardas não pudessem derrubá-las. Segundo arquivos do Museu da Maré, entre os dias 24 e 25 de novembro de 1947 diversos jornais da cidade noticiaram que a prefeitura havia mandado demolir pelo menos 800 barracos na região, o que deixaria 2000 pessoas desabrigadas (MUSEU DA MARÉ, [s.d.]b). Diante disso, os moradores organizaram-se na União de Defesa e Melhoramentos do Parque Proletário da Baixa do Sapateiro, fundada em 1957 (NÓBREGA JÚNIOR, 2007), para resistir às remoções truculentas e demandar melhorias de infraestrutura e serviços. As subseqüentes Associações de Moradores que surgiam, quando não promiscuamente comprometidas para com o poder público, representavam a consolidação da luta pela permanência na favela (NÓBREGA JÚNIOR, 2007).

Nas décadas de 60 e 70, consolidou-se a política de remoções como forma de resolver o “problema favela”. As remoções foram acompanhadas da construção de conjuntos habitacionais distantes das centralidades, desarticulando o tecido social que envolvia as famílias removidas, aumentando exponencialmente o tempo de deslocamento e criando núcleos urbanos artificiais desarticulados não só dos modais de transporte, mas do comércio e de serviços. Foi assim que a Maré, até então com pequenos assentamentos em áreas alagadiças e aterradas, ora pelo poder público ora pelos próprios moradores (que inclusive utilizavam dejetos das obras públicas em que trabalhavam para aterrar (MUSEU DA MARÉ, [s.d]c), cresce na década de 60, recebendo moradores removidos de favelas mais próximas do centro e da Zona Sul.

Em 1960, por exemplo, nasce pelas mãos do próprio Estado, desafiando mais uma vez a sua ausência nas favelas, a comunidade da Nova Holanda. A Nova Holanda surge não como um conjunto habitacional, mas um centro de habitação provisória para as famílias removidas da Favela do Esqueleto (onde foi construído o campus da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ), da Praia do Pinto, nas proximidades da Lagoa Rodrigo de Freitas, do Morro da Formiga, na Tijuca, do Morro do Querosene, no Rio Comprido, e das margens do Rio Faria-timbó, na região de Manguinhos (MUSEU DA MARÉ, [s.d]d). Então, de lá, elas seriam definitivamente assentadas em conjuntos em regiões ainda mais distantes do centro, o que nunca ocorreu. Segundo Nóbrega Júnior (2007), o objetivo era que eles aprendessem novos hábitos de higiene e convivência social – em uma tentativa de disciplinarização dos corpos que até hoje se observa em programas habitacionais do governo. Nesses centros, o controle sobre a entrada e saída dos moradores era intenso e a realização de melhorias nas casas eram proibidas, de forma extremamente disciplinar (NÓBREGA JÚNIOR, 2007). Testemunha-se assim a criação de favelas como resultado de e não como desafio a políticas públicas – e submetidas a políticas públicas extremamente presentes em termos repressivos.

O final da década de 70 e início da de 80 marca no Rio de Janeiro o início das intervenções mais sistemáticas de urbanização e habitação em substituição à política de remoções, como ressalta Cavalcanti (2013). Para ela, foi a Maré uma das primeiras favelas em que a urbanização foi de fato realizada, por meio do Projeto Rio (CAVALCANTI, 2012). O Projeto Rio foi enquadrado em um programa

nacional maior chamado de Programa Pró-Morar, ou Programa de Erradicação da Sub-habitação. Ele chega à Maré em 1982, promovendo “modificações na infraestrutura urbana da Maré, desde a rede de abastecimento de água e canalização do esgoto, passando pela regularização da rede elétrica e arruamento” (OLIVEIRA apud ARAÚJO, 2012, p. 105), além do aterramento das áreas na margem da Baía de Guanabara e na retirada de palafitas, na regularização da posse da terra (cerca de 5 mil dos 12 mil títulos prometidos foram entregues), na urbanização da área do Timbau ao Parque União (ARAÚJO, 2012). No âmbito do projeto também que se deu a construção do Conjunto Esperança, com 1400 apartamentos, do conjunto Vila do João, com 1500 unidades, e do Conjunto Pinheiros (ARAÚJO, 2012), constituindo hoje três favelas que integram o Complexo da Maré que foram criadas por intervenção do Estado. Também aterrou, via o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), a região onde posteriormente foi construído o conjunto que virou a Vila do Pinheiro.

Diante da falta de informação divulgada e de participação dos moradores nesses projetos, é criada a Comissão de Defesa das Favelas da Maré (CODEFAM), visando levar para o Estado as demandas dos moradores e criar maior segurança contra o medo onipresente da remoção (NÓBREGA JÚNIOR, 2007). Os primórdios da articulação se deram depois que uma matéria no jornal O Globo anunciava o Projeto Rio com o título “Governo acaba com as 6 favelas da Maré” (SILVA, 2014, p. 3). A partir da CODEFAM, os seis líderes das associações e outros moradores estabeleceram articulações com o governo federal acerca dos rumos do projeto e conseguiu reverter a decisão de remoção das comunidades para a construção da Linha Vermelha. Em uma carta entregue ao DNOS e ao então ministro dos transportes, os moradores demandavam diálogo com o poder público e “que 70% das áreas, já por [eles] semi-urbanizadas, tenham sua urbanização completada” e que as famílias ainda residentes em palafitas recebessem “lotes urbanizados, onde os próprios moradores, em sistema de mutirão, construam suas casas” (SILVA, 2014, p. 4). As reivindicações revelam esse duplo papel desempenhado pelos moradores de realizarem eles mesmo intervenções e de, por outro lado, demandarem ações do Estado.

A CODEFAM teve curta duração, mas a experiência de articulação e mobilização perdura. Diante do anúncio do fim do projeto sem que todas as entregas

fossem feitas, as associações de moradores, capitaneadas pela associação da Nova Holanda, fazem passeatas para denunciar a situação e demandar a conclusão das obras (ARAÚJO, 2012). A mobilização resultou na retomada das obras de saneamento, a cargo da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), que dentro de alguns anos alega ter concluído em quase 100% a ligação das casas ao abastecimento de água e drenagem de esgoto (MUSEU DA MARÉ, [s.d]e).

Na década de 90 surge o maior programa de urbanização de favelas até hoje no Rio de Janeiro, o Favela Bairro, implementado pela prefeitura da cidade. A grande narrativa por detrás do programa é “integrar a favela à cidade” (SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, [s.d.]), diferindo dos programas anteriores por não focar diretamente nas residências (via construção de conjuntos), mas nos espaços públicos, com obras de urbanização e infraestrutura. Associado ao Favela Bairro surge o Programa Morar sem Risco, para o caso das favelas que não são consideradas aptas de serem urbanizadas e que deveriam ser removidas com base na justificativa de risco geográfico. Nasce desse programa o Conjunto Bento Ribeiro Dantas, de inspiração pós-modernista, com concreto aparente, para realocar famílias retiradas de áreas ditas de risco (REDES DA MARÉ, 2010).

A construção do trecho da Linha Vermelha entre São Cristóvão e o Fundão, em 1992, encerra a Maré entre duas vias expressas, essa e a Avenida Brasil. Alguns argumentam que a nova estrada, elevada em relação ao chão, dá certa “visibilidade para a cidade das comunidades [...] da Maré, antes escondidas pelo cinturão industrial e de estabelecimentos públicos da Avenida Brasil” (MUSEU DA MARÉ, [s.d]f), em um ponto de acesso à cidade não só dos municípios da Baixada, mas de todos que desembarcam no aeroporto internacional. Quase 20 anos depois, em 2010, essa visibilidade é posta em xeque com a construção de uma chamada “barreira acústica”, um muro de painéis de acrílico de 7,6 quilômetros de extensão ao longo das Linhas Vermelha e Amarela. Construído no âmbito do PAC, o muro é decorado com artes representando a cultura brasileira, inclusive as próprias favelas, em uma relação um tanto bizarra de esconder as favelas e substituí-las por uma versão asséptica, palatável de si mesmas.

A justificativa era de “proteger os moradores da poluição sonora” (MILLIOTI, 2010), mas na prática é uma barreira visual muito mais que acústica, que

interrompe a linha de visão dos motoristas e passageiros e os moradores, vai de encontro ao discurso do PAC de criação de suntuosas e visíveis obras de integração da favela com a cidade, como mencionado na seção anterior²³. Uma pesquisa conduzida pela Redes da Maré intitulada “Os muros do invisível” revelou que 73% dos moradores acreditava que a intenção era separar ou esconder a favela, enquanto somente 17% acreditava que a intenção era melhorar a qualidade de vida dos moradores; além disso, 61% dos moradores achava que os usuários das vias expressas aprovavam a medida, enquanto 66% dos usuários acreditavam que os moradores reprovavam a medida (EUCLIDES; NORONHA, 2011). Houve a percepção de que a intervenção de infraestrutura pudesse ainda configurar-se em uma intervenção de segurança, percepção contestada por uma moradora da Vila do João na fala “a violência está em todo lugar e não é um muro que vai proteger as pessoas que estão dentro e fora da favela” (SANTOS apud MILLIOTI, 2010).

Em 1994 a Maré é oficializada como bairro pela Lei Ordinária 2.119/1994. Em “Maré: a invenção de um bairro”, Ribeiro da Silva afirma que “tendo sido alvo de inúmeros projetos governamentais e de acordo com diversos interesses políticos, a Maré, até então considerada como favela, passou a ser tratada pelo poder público como uma área totalmente urbanizada, condição esta que viabilizou a criação do bairro” (2006, p. 21). A autora atribui, portanto, às sucessivas intervenções de infraestrutura e urbanização o título de bairro, em uma controversa afirmação de que a área estaria então “totalmente urbanizada”. O traçado do bairro incluiu, além das comunidades descritas anteriormente, os territórios vizinhos da Praia de Ramos, região que surgiu como uma colônia de pescadores na década de 60, do Marcílio Dias e do Roquette Pinto, que datam do final da década de 40 e início de 50. Nóbrega Júnior chama atenção para o fato de que as comunidades que foram unidas sob a égide do bairro eram muito heterogêneas e não partiu delas o desejo de se unir – as três últimas não se identificavam até então como Maré, o que se deu mais por desejos políticos e eleitorais do que por um projeto “de desenvolvimento que

²³ Nesse caso, diferente do Teleférico do Alemão, da passarela da Rocinha e do elevador do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, não há a ambiguidade da visibilização identificada por Cavalcanti na qual a visibilidade não é da favela, mas do “espetáculo de sua “integração à cidade” (2013, p. 202), mas há ambiguidade também identificada por ela de visibilização do Estado que realizou a obra em detrimento da favela que a recebeu.

visasse ampliar as potencialidades” (2007, p. 35) das comunidades ou por um projeto participativo de pertencimento.

Após a oficialização do bairro, em 1995, é construído o Conjunto Nova Maré, que abriga famílias removidas de outras regiões da própria Maré. Apelidado de Tijolinho, as casas diferem-se à distância das outras habitações da Maré, por terem telhados diagonais. O projeto, premiado internacionalmente, ignora a importância do uso da laje como reserva de valor, espaço de sociabilidade e de expansão para abrigar famílias polinucleares, como ressaltado aqui anteriormente. Em 2000, a prefeitura constrói o conjunto Novo Pinheiros, apelidado de Salsa e Merengue em alusão a uma novela da época, devido às cores das casas, para abrigar moradores afetados por chuvas.

Além dos projetos maiores e mais sistematizados de urbanização e habitação aqui descritos, privilegiados pela memória institucional e coletiva, argumenta-se aqui que as ações estatais configuram múltiplas presenças, mas que se dão na forma de intervenções descontínuas. Por exemplo, uma breve notícia de jornal afirma que em 2012, logo após portanto a construção do conjunto Salsa e Merengue, houve uma atuação conjunta da Secretaria de Conservação e Serviços Públicos. Equipes da Coordenadoria Geral de Conservação, Riolut e Comlurb na Praça Inominada, na comunidade do Salsa e Merengue. Em uma única ação, foi reparado o sistema de drenagem, calçadas e o pavimento das ruas no entorno foram refeitos, ralos foram limpados, novos postes de iluminação foram colocados, duas quadras de futebol foram pintadas e cercadas e brinquedos foram instalados (O GLOBO, 2012).

A necessidade de reparos do sistema de drenagem, pavimentação, iluminação e lazer menos de dois anos após a construção do local pode ser evidência do caráter imperfeito, pois não provê a infraestrutura urbana necessária, ou descontínuo, pois demonstra falta grave de manutenção, das intervenções do Estado – que quando ocorrem, são passíveis de serem noticiadas como excepcionais. A excepcionalidade é reforçada pela ideia de que o Estado não está presente nesses espaços, mas precisa “chegar”, “entrar” por meio dessas ações, como aponta uma fala do prefeito Crivella em um mutirão de limpeza no começo de 2018:

Estamos entrando com a prefeitura aqui hoje. O pessoal de urbanismo está vistoriando, muitas casas aqui estão em risco, de obras também, há vários consertos que

precisam ser feitos na pavimentação. A Comlurb está fazendo uma faxina geral. A Rio-Águas também está presente, a gente tem enchentes constantes aqui. A Vigilância Sanitária está coletando águas, para ver se elas não têm o mesmo problema que tinham na comunidade do Vidigal, em que nós encontramos o vírus da hepatite (RIO DE JANEIRO, 2018).

Assim, o problema é que essa presença, além de descontínua, é seletiva, e se dá mais frequentemente pelo braço armado do Estado do que pela provisão de serviços e infraestrutura, e atinge mais frequentemente certos corpos racializados do que outros.

4.3 Intervenções de infraestrutura: as múltiplas presenças do Estado na Maré

A história da Maré pode ser contada por meio de um conjunto de narrativas acerca de intervenções do Estado nas diversas favelas do Complexo, o que nos permite questionar o mito fundamental da ausência do Estado nas favelas. Ao considerarmos a favela como o espaço caracterizado basicamente pela ausência do Estado, desconsideramos as diversas intervenções públicas nesse território, como a construção das próprias escolas (no caso da Maré, 16 unidades de ensino) e de infraestrutura de saúde (na Maré são 10 postos e uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA) e lazer (uma lona cultural, a Vila Olímpica da Maré), como a presença de um posto de atendimento da Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB) e um da CEDAE, a presença de infraestruturas de segurança pública (contínua do Batalhão, dos Postos de Policiamento Comunitário, e excepcional, porém rotinizada, do “Caveirão” durante operações) e de outras instâncias do poder público. Essa presença, no entanto, além de descontínua e seletiva é muitas vezes marcada pela precariedade (dos serviços, dos materiais, da manutenção). Isso é corroborado pelas palavras de Silva (2009), que diz que a

simples existência dos serviços e equipamentos públicos não garante o atendimento adequado à população: na Maré, em geral, serviços como os de esgotamento sanitário, varredura de ruas e de coleta de lixo se caracterizam pela **precariedade** na sua manutenção e/ou na qualidade do serviço. No caso de espaços como as praças, as unidades escolares, a Vila Olímpica e a Lona Cultural, as condições de manutenção e de modernização são **descontínuas** (SILVA, 2009, p. 181, grifos meus).

Assim, a Maré se produz ao longo da história justamente na articulação entre intervenções de infraestrutura urbana e de segurança – o que chamamos nesse trabalho de “intervenções de infraestrutura”, entendendo que as duas dimensões desse nexos se materializam nessa categoria analítica única –, e na resistência a elas²⁴. Em termos de intervenções de infraestrutura e urbanização, pelo menos nove das dezesseis comunidades foram propriamente construídas pelo poder público: Nova Holanda; os conjuntos habitacionais Vila do João, Pinheiros, Esperança, Vila Pinheiros, Bento Ribeiro Dantas, Nova Maré e Salsa e Merengue. A primeira ocupação da região, no morro do Timbau, por sua vez, surge não só com o conhecimento do Estado, materializado na instituição do Exército, mas com intervenções na ordem urbana (ainda que negativas, no formato de restrição à construção de casas de alvenaria e de infraestrutura urbana, como mencionado na seção anterior), e indiretamente de segurança, na medida em que tais proibições contribuíam para disciplinar o movimento dos corpos no local (inclusive há relatos do uso da violência para tal). Isso ecoa o que Cavalcanti coloca acerca das intervenções de urbanização que formalizam a relação das favelas com o Estado, “relações que se articulam no nível do discurso a partir da linguagem dos direitos, mas cujas práticas revelam uma série de deslizamentos entre novas e velhas formas de controle social” (2013, p. 196), revelando que o Estado não está ausente, mas que a sua presença é ambígua, mais frequentemente manifestada em termos de repressão do que em termos de serviços, infraestrutura e direitos.

Ainda nesse episódio do morro do Timbau, o Exército buscou exercer um controle sobre a circulação e distribuição dos moradores cobrando não só taxa de ocupação e proibindo obras, mas com tentativas de construção de uma cerca e de postos de identificação para o acesso à comunidade (NÓBREGA, JÚNIOR, 2007). Segundo arquivos do Museu da Maré, os moradores organizaram-se para resistir ao autoritarismo das medidas postas pelo Exército, e inclusive a moradora mais antiga, Dona Orisina, escreveu uma carta ao então Presidente da República, Getúlio Vargas (MUSEU DA MARÉ, [s.d.]a), denunciando as medidas. O presidente teria então recebido Dona Orisina no Palácio do Catete e lhe dado garantias contra a cobrança das taxas e abusos dos militares. Assim como no episódio do grupo de *Whatsapp* que reúne moradores de Parque Columbia e a Comlurb, narrado na introdução deste

²⁴ Ver seção 4.4.

trabalho, esse episódio evidencia o acesso muito mais direto, menos mediado, entre moradores de favela e o poder público, uma mobilidade simbólica muito grande ainda que a sua mobilidade física seja constrangida deliberadamente pelo Estado, o que desafia as narrativas tanto da ausência do Estado nas favelas, quanto narrativas que negam agência política a moradores de favelas.

Nóbrega Júnior (2007) alega que como desdobramento dessa organização comunitária, a comunidade fundou em 1954 uma das primeiras associações de moradores de favelas do Rio de Janeiro. Nas palavras Antônio Carlos Pinto Vieira, um dos ex-presidentes da Associação de Moradores do Timbau: “Eu tenho notícias de processos de remoções de moradores, já na década de 50. Mas foi um processo de resistência também. A Maré foi se formando apesar desse processo” (VIEIRA apud MARIJSSE, 2017). A escolha de palavras do líder é interessante, pois denota a produção de sentido e de materialidade na contramão das intervenções estatais, no formato de intervenções destrutivas, de remoções. Pode-se argumentar, por outro lado, que a Maré também foi se formando devido a processos protagonizados pelo Estado, que a produção de sentido e materialidade na Maré muitas vezes foi feita com o aval do Estado.

Um dos primeiros registros de obras de infraestrutura para além da habitação que se tem é o das obras de construção de galerias para a drenagem do esgoto na Rua Flavia Farnese em 1963, ainda hoje uma das principais ruas de ligação da comunidade, paralela à Avenida Brasil. O jornal O Correio da Manhã do dia 5 de outubro traz a informação da visita do então governador Carlos Lacerda às obras da rua. Lacerda disse então que a obra

será muito superior à que entregou à população de Catumbi, pois além do melhoramento no sistema de esgoto e pavimentação de 13 ruas, a obra vai incentivar a mais de 20 indústrias e acabar com um problema social: a da favela do [sic] Maré, que terá uma rua nova e parte dos seus habitantes mudados para os parques proletários (CORREIO DA MANHÃ, 1963).

Além da caracterização da favela como um problema, é interessante notar como o fim do suposto problema social está atrelado mais a obras de infraestrutura (são mencionadas a construção das galerias, de uma rua nova, a pavimentação de 13 ruas e realocações em novas unidades habitacionais) e menos a criação de

oportunidades de geração de renda, como parece sugerir a alusão ao incentivo ao estabelecimento de indústrias, cuja ligação com o fim do problema fica muito mais vaga frente à concretude das obras de infraestrutura realizadas. Além disso, ao mesmo tempo que diz que a favela é um problema e que irá “acabar com o problema”, o governador propõe a maior consolidação da favela ao pavimentar ruas, atrair empregos para a região.

Lacerda diz ainda que realocará as pessoas em Parques Proletários como forma de acabar com o problema da favela, mas esses também são considerados favelas, como fica evidente em outro trecho da mesma matéria, intitulada “Governador visita obras dia e noite”, em que é dito que o governador “visitou o Parque Proletário da Gávea, tomando conhecimento [...] dos problemas mais urgentes dos favelados” (CORREIO DA MANHÃ, 1963). Chama atenção o contraste da seção que trata sobre as obras na Maré, chamada “Bonsucesso”, e a seção que trata do Parque Proletário da Gávea, chamada “Favelados”. É interessante notar que, na Gávea, o foco é no problema social que os favelados têm, e não na favela enquanto problema social. Segundo Lacerda, a construção de conjuntos residenciais “trata-se de uma experiência nova que nos foi ensinada pelos próprios favelados e que vai resolver o problema das favelas da Zona Sul” (CORREIO DA MANHÃ, 1963).

Já na seção chamada “Botafogo”, o jornal diz que “serão iniciadas [...] várias obras de saneamento do bairro”, bairro esse que, diferentemente da favela, não é construído como um problema em si, mas o problema é deslocado para os rios Berquó e Banana Podre, “o[s] princip[ais] responsável[is] pelas enchentes em Botafogo” (CORREIO DA MANHÃ, 1963). O jornal afirma ainda que o plano original de obras para os rios “foi modificado em decorrência das desapropriações que teriam de ser feitas e o consequente encarecimento da obra, além da interrupção do tráfego”. Por debaixo da justificativa de encarecimento da obra, um olhar mais atento revela que as desapropriações só tornam as obras mais caras em locais onde as famílias removidas serão devidamente indenizadas, e que não há preocupação com as realocações de famílias na Maré para os parques proletários pois isso não custa, em recursos financeiros e capital político-eleitoral, o que custa para fazer o mesmo na Zona Sul.

Se é possível recuperar boa parte do histórico das intervenções de infraestrutura e urbanização desde o surgimento da Maré, por um esforço grandemente empreendido pelos moradores (organizados em iniciativas como o Museu da Maré, articulados em publicações organizadas pela Redes da Maré ou que acessaram o ensino superior e escolhem produzir conhecimento sobre seu território) que veem na preservação da memória e da identidade uma importante ferramenta de resistência e barganha com o público, o mesmo não pode-se dizer das intervenções de segurança. Isso pode ser explicado pelo caráter cotidiano e pela repetição das mesmas, o que tornaria praticamente impossível traduzi-las em um levantamento acadêmico qualitativo (apesar de existirem esforços de levantamentos quantitativos, como os boletins anuais de segurança pública produzidos no âmbito do projeto “De Olho na Maré”, da Redes da Maré, que sistematizam dados acerca das intervenções policiais, que incluem números de tiroteios, números de vidas perdidas e números de dias em que escolas e unidades de saúde fecharam as portas). Em termos de produção de memória, as intervenções de segurança têm, portanto, um caráter mais destrutivo que construtivo – a memória da destruição é mantida mais no nível individual, daqueles que perderam um ente querido ou tiveram seus direitos violados, do que do nível coletivo.

Essa rotinização da exceção constrói uma ordem social específica, baseada no controle de corpos. Como visto em seções anteriores, esse controle de corpos é exercido biopoliticamente ou necropoliticamente, ou mesmo necrobiopoliticamente – segundo Foucault (1999), Mbembe (2018) e Bento (2018), respectivamente –, na forma da gestão da vida e da morte. Nas cidades, essa gestão da vida e da morte têm passado, como também já explorado anteriormente, pela militarização do espaço urbano, que por sua vez está calcada no racismo de Estado (FOUCAULT, 1999), que restringe a circulação e elimina certos corpos com base em marcadores principalmente raciais, mas também sociais, sob o discurso da contenção da criminalidade, mas também resultando na contenção geográfica da pobreza. Assim, a ordem social que impera nas favelas é uma ordem na qual os direitos estão permanentemente suspensos e o controle dos corpos manifesta-se na restrição da circulação (desde a tentativa do Exército de instalar cercas e postos de identificação em torno do Morro do Timbau na metade do século passado, até as revistas e confinamento dos moradores em suas casas durante operações na atualidade) e da

reprodução da vida (desde o Exército e a Fundação Leão XII determinando onde se poderia ou não construir casas, até invasões de domicílios sem mandado e as sucessivas tentativas de remoção que perpassam a história antiga e recente da Maré), mas manifesta-se também na eliminação dos corpos, caso dos incontáveis assassinatos cometidos por agentes do Estado.

Alguns marcos, no entanto, merecem atenção por de certa forma romperem esse caráter cotidiano ao apresentarem algum elemento de excepcionalidade. O primeiro pode ser a transferência do 22º Batalhão da Polícia Militar de Benfica para a Maré. Sua particularidade está no fato de ser o único Batalhão localizado em e que leva o nome de um território de favela, apesar de abranger outros bairros no entorno (Benfica, Bonsucesso, Higienópolis, Mangueiros, Maré e Ramos). Sua própria concepção foi o resultado de um momento político muito específico, em que o pesquisador e especialista em segurança pública Luiz Eduardo Soares estava à frente da Secretaria de Pesquisa e Cidadania, que propôs a ideia de um “Batalhão Comunitário”, como forma de aproximar os moradores do território aos policiais (SILVA, 2009). A proposta incluía o recrutamento e formação de moradores, que além da aproximação tinha o objetivo de sanar um problema social de falta de oportunidades de educação e empregos. Assim, seria não só um órgão provedor de segurança, mas também de serviços (SOARES, 2000), a partir do reconhecimento que a violência não se resolveria só com intervenções repressivas.

O Batalhão inicialmente seria instalado na “Divisa”, região marcada por constantes conflitos entre grupos civis armados rivais e, portanto, com intensa demanda da atividade policial, mas foi finalmente instalado de frente para a Linha Vermelha, em um terreno contíguo à Vila Olímpica e que seria usado para sua expansão. Um dos argumentos para a mudança foi a acessibilidade: apesar de haver acesso por dentro da comunidade de Nova Holanda, o acesso principal se dá pela Linha Vermelha (SILVA, 2009), o que põe em xeque a proximidade pretendida aos moradores, especialmente se levarmos em consideração que a Linha Vermelha é uma via expressa que privilegia carros.

O privilégio ainda de um equipamento de segurança sobre uma infraestrutura que promoveria o desenvolvimento social e desportivo dos moradores é sintomático da percepção promovida pelos que propõem o nexo segurança-

desenvolvimento para cenários de conflitos armados por meio de uma forte ligação entre a estabilização de um território e a promoção do desenvolvimento, no qual a segunda depende da primeira. Segundo Silva (2009), a frustração dos moradores por ver a Vila Olímpica e seus potenciais serviços substituídos por um equipamento público de segurança provocou um protesto por parte dos moradores, que resultou em enfrentamento com a polícia e a morte de um jovem de 22 anos. Ainda segundo o discurso acerca do nexo segurança-desenvolvimento, o contrário é verdadeiro: há uma forte ligação entre a promoção da segurança e a provisão de serviços de desenvolvimento, isto é, a primeira depende da segunda. Isso fica evidente na fala de um oficial do 22º Batalhão entrevistado por Silva:

[...] o Estado está tentando reverter o quadro de violência que existe, e não pode ser por outro caminho, senão o Estado como um todo mexer nisso. Hoje, você vê um investimento maior criando a UPA, procurando fazer PAC, procurando resgatar a cidadania dessas comunidades. Nisso tudo, a segurança vem junto; você não pode pensar somente no aspecto específico da segurança. Isso seria para o estado ideal, se a população já tivesse tudo, você poderia pensar somente segurança, só que o nosso estado está muito distante do ideal. Você tem que pensar na segurança com aqueles elementos que seriam necessários antes da segurança (SILVA, 2009, p. 412).

Ainda segundo Silva, o projeto de um batalhão comunitário foi abandonado dois meses antes de sua abertura, quando um micro-ônibus com policiais do próprio 22º Batalhão foi atacado por um grupo civil armado, ferindo seis policiais e levando a uma violenta operação na comunidade (SILVA, 2009). Durante alguns meses houve uma tentativa de disponibilização de uma sala de informática para os moradores, como uma forma de recuperar a semente do projeto original de aproximação e provisão de serviços comunitários, mas ela foi encerrada por falta de uso por parte dos moradores (SILVA, 2009). Nas entrevistas conduzidas por Silva em sua pesquisa, algumas das razões para essa falta de aproximação permeiam as respostas dadas e incluem o medo simultâneo de serem percebidos como delatores pelos grupos civis armados e o medo de serem tratados como os próprios criminosos pelos policiais.

Hoje o Batalhão ainda opera, com um pequeno contingente alocado em poucos Postos de Policiamento Comunitário (PPCs), antigamente conhecidos como

Departamento de Policiamento Ostensivo (DPOs), um número ínfimo quando comparado ao número de policiais atuando fora da comunidade. Segundo Sousa Silva (2009), os postos, que deveriam ser locais de aproximação com a comunidade, permanecem fechados com cadeado com os policiais dentro, não convidando para qualquer interação. O Posto da Nova Holanda, o primeiro a ser encerrado dos cinco que existiam então, funcionava junto com a Fundação Leão XIII no prédio onde hoje funciona a Redes da Maré – uma das principais organizações da sociedade civil, fundada e dirigida pela própria Silva, assim como o outro diretor já mencionado também conhecida por seu primeiro nome, Eliana – em uma simbólica ressignificação do espaço.

Essa ressignificação é ainda mais simbólica se levarmos em conta que não apenas a atividade policial era a responsável pelo controle dos corpos, mas também as atividades da Fundação Leão XIII, organização que nasce na década de 40 ligada à Igreja católica até ser incorporada pelo governo do estado como uma autarquia, que “controlava a vida social dos moradores dessa favela, não permitindo, inclusive, a organização espontânea dos residentes” (SILVA, 2009, p. 107). Isto é, durante décadas a Fundação determinou onde poderiam construir suas casas, controlou a distribuição dos corpos pela comunidade. A Fundação é um órgão criado pela Igreja católica em 1947, em um momento em que se temia a expansão do comunismo nas favelas e que se ouvia o slogan “é necessário subir o morro antes que os comunistas desçam” (BURGOS, 1999, p. 29), e vinculado à Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos²⁵. Seu objetivo era, ainda segundo Burgos, “dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro” (1999, p. 29). Pode-se argumentar que essa assistência material e moral, à semelhança da atuação do e com o aval do Estado, se traduzia em intervenções de ordem da infraestrutura urbana e da ordem da segurança, na medida em que controlavam a disposição dos corpos. Ou seja, essa posição ambígua entre Igreja e Estado não impedia que ela executasse políticas públicas, na forma de intervenções sociais e

²⁵ Segundo o seu Website, hoje é vinculada à vice-governadoria do estado e seu objetivo é “assistência aos grupos populacionais de baixa renda, notadamente aos residentes em favelas, conjuntos habitacionais, e localidades periféricas, por meio de programas sociais e de apoio à saúde, visando prioritariamente a elevação do nível de vida, integração social e o resgate da cidadania, bem como prestar assistência social voltada à população de rua, através de unidades de atendimento especializado ao cidadão, suplementando a ação municipal, inclusive em situações de calamidade pública, na área da assistência social e apoio comunitário” (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, [s.d]).

urbanas, mas também não impedia que ela exercesse funções de coerção e repressão (ROBAINA, 2013), que são prerrogativas exclusivas do Estado.

Não obstante a presença do Batalhão e dos postos de Policiamento Comunitário que deveriam ser o ponto de partida para o exercício da aproximação da polícia aos moradores, a Maré esteve sempre no alvo dos formuladores de políticas de segurança para a instalação de uma UPP, nunca concretizada. Para tal, a Maré foi ocupada pelas Forças Armadas em abril de 2014, às vésperas da Copa do Mundo no Brasil, inicialmente com apoio do BOPE e do Batalhão de Choque, segundo um discurso de estabilização e pacificação para a posterior instalação de uma UPP. A ocupação se deu três dias após a renúncia de Sergio Cabral, então governador do estado. O vice-governador, Luiz Eduardo Pezão, assume e realiza um acordo com governo federal para o emprego de Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro.

Sérgio Cabral, quando eleito governador do estado, havia dito que o uso de caveirões “para entrar em favelas” era um absurdo e que seriam extintos. “Não dá para fazer Segurança Pública com “caveirão”” e acrescentou que a polícia iria entrar “prestando serviços e garantindo segurança à população” (O DIA, 2006), reforçando a ideia de que o Estado está ausente e precisa chegar, entrar, além da ideia de que há íntima ligação entre esforços de segurança e de desenvolvimento, na figura da provisão de serviços. Essa ligação entre a provisão positiva de serviços e uma polícia de proximidade eram justamente os princípios norteadores do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e, depois, de sua contrapartida em termos de intervenções sociais, a UPP Social.

O uso do caveirão e o número de operações na Maré e em outras favelas do Rio não mostrou redução durante o seu governo, contrariando seu discurso político. Inclusive, é durante o seu mandato que ocorre a “Chacina da Maré”, em junho de 2013, em que dez pessoas são assassinadas em uma operação que contou com 400 policiais do BOPE (G1, 2013). A mobilização dos moradores, na onda de protestos que se deu pelo Brasil em junho de 2013, garantiu uma ampla repercussão na mídia e uma investigação mais célere do que em diversos casos semelhantes (SILVA, 2013). Se por um lado o policiamento ostensivo não diminuiu, por outro é durante o seu primeiro mandato que começa a instalação das UPPs, ainda sob o discurso de

um policiamento comunitário aliado à provisão de serviços, projeto encarada inicialmente com otimismo por especialistas e pela sociedade, mas que ruiu durante a década seguinte face à não efetivação das contrapartidas sociais e o não melhoramento dos índices de criminalidade. Cabral renuncia em 2014, no último ano de seu mandato, diante de uma queda de popularidade no contexto dos protestos de 2013 e diante de sua intenção de se candidatar à presidência.

A ocupação da Maré, com a atuação de militares das três Forças, mas com predomínio de efetivos do Exército, foi autorizada por um mecanismo constitucional conhecido como Garantia da Lei e da Ordem (GLO), empregado no Rio de Janeiro anteriormente diversas vezes, como na ocupação do Alemão para a chamada pacificação e o estabelecimento da UPP em 2010. Esse emprego é justificado a partir de uma atribuição residual das Forças Armadas de garantir a lei e a ordem, o que abre precedente para sua ação de apoio à segurança pública e com atuação com poderes de polícia em caso de agravamento da insegurança e insuficiência das forças policiais, “até o reestabelecimento da normalidade”, segundo o verbete sobre GLO no site do Ministério da Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, [s.d.]). A excepcionalidade que circunda a atuação das Forças Armadas na cidade, cujo objetivo é seu próprio fim, isto é, o “reestabelecimento da normalidade”, acaba sendo normalizada pela repetição do acionamento da GLO e pela extensão de uma ação de GLO por 11 meses, provocando um “deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo” (AGAMBEN, 2003, p. 13), pautada na lógica da segurança. Como colocam Hardt e Negri,

[e]ssa espécie de intervenção contínua, portanto, ao mesmo tempo moral e militar, é realmente a forma lógica do exercício da força, que deriva de um paradigma de legitimação baseado num Estado de exceção permanente e de ação policial. As intervenções são sempre excepcionais, apesar de ocorrerem continuamente; elas tomam a forma de ações policiais, porque são voltadas para a manutenção de uma ordem interna. Dessa forma, a intervenção é um mecanismo eficaz que mediante ações policiais contribui diretamente para a construção da ordem moral, normativa e institucional (2001, p. 57).

Essa exceção permanente no Rio de Janeiro materializa-se não só no planejamento e execução da segurança pública, mas também na suspensão parcial de direitos, configurando um meio do caminho em que o indivíduo negro, pobre e periférico não é acusado, mas é eternamente um suspeito. As dinâmicas de normalização e excepcionalização da violência urbana e da militarização do espaço urbano

se aproximam e se cruzam justamente porque é preciso que haja um cenário de conflito sobre o qual se construa a narrativa de perigo e medo para sustentar respostas repressivas, sejam elas recorrentes ou excepcionais. É a permanência dessa ameaça excepcional que justifica a permanência da exceção. Esse emprego das Forças Armadas nos contextos urbanos, pautada pela lógica de combate a inimigos, multiplica as violações de direitos e inflige medo naqueles a quem as Forças Armadas deveriam proteger, os cidadãos do próprio Estado. Como coloca Edson Diniz (ou Nóbrega Júnior),

[As causas do medo] certamente têm a ver com o abandono do estado no que se refere à segurança pública nos espaços populares, à truculência dos agentes de segurança e essa ideia de que o espaço da Maré – e das favelas de um modo geral – vive uma “guerra” que é preciso ser vencida a qualquer custo. Essa ideia de guerra justifica, em muitos momentos, a suspensão e o desrespeito aos direitos dos moradores (DINIZ, 2015, p. 5).

Nesse sentido, em matéria divulgada pela Assessoria de Comunicação do Ministério da Defesa ao fim da ocupação, a ocupação é chamada de “conflito”, de “[u]ma guerra irregular, sem fronteiras, com inimigo difuso” (GONZAGA, 2015), reforçando a gramática da guerra e as violações de direitos autorizados por esse discurso.

A ocupação, chamada de “força de pacificação”, contou com milhares de agentes, dentre policiais e militares, 21 tanques blindados e quatro helicópteros. Só nas primeiras duas semanas de ocupação, 16 pessoas foram mortas e 162 presas (G1, 2014). A ocupação durou até junho de 2015, tendo as Forças Armadas sido gradualmente substituídas pela polícia militar entre março e junho, a que se seguiria a instalação de uma UPP, nunca foi efetivada. Segundo o Ministério da Defesa, foram presos um total de 553 adultos e 254 menores de idade foram detidos.

Ainda segundo o Ministério da Defesa, a intervenção das Forças Armadas permitiu “a circulação dentro da Maré, a construção de escolas e projetos de melhorias no esgotamento sanitário” (GONZAGA, 2015), refletindo a ideia do nexo segurança-desenvolvimento de que é preciso estabilizar um território para promover ações de desenvolvimento – em outras palavras, corroborando a ligação entre as intervenções de segurança e de infraestrutura. Como já mencionado anteriormente, a fala do então governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, vai ao

encontro dessa percepção: “Tenho permanentemente conversado com o Exército, agradecido pela ajuda em ocupar a localidade onde tínhamos dificuldades para entrar com serviços” (PEZÃO apud BRITO, 2015). Ainda segundo o Ministério, a própria força de pacificação realizou 12 ações sociais, incluindo emissão de documentos, regularização da coleta de lixo e desobstrução de ruas.

Em vez de aumentar a sensação de segurança e os níveis de desenvolvimento, no entanto, os moradores relatam que aumentou o medo e da restrição de direitos. Um exemplo é que, assim como ocorreu nas áreas ocupadas por UPPs, na Maré as Forças Armadas passaram a exercer o controle dos corpos via a demanda por autorizações para a realização de eventos culturais, determinando inclusive conteúdos permitidos e não permitidos nos funks tocados. Após a manchete de capa “Cultura Militarizada”, de maio de 2014, a edição de junho reivindicou que as regras para a realização de eventos deveriam ser as mesmas para toda a cidade e que fora da favela as forças de segurança não participam da negociação entre população e prefeitura (NORONHA, 2014c). Em entrevista ao jornal em 2010, o comandante do 22º Batalhão colocou que “a PM [Polícia Militar] não está ali para impedir, só tem que normatizar” (SILVA apud NORONHA, 2010).

Também se restringiu o direito de ir e vir dos moradores, que temiam sair de casa não só pelo medo de encontrar-se no meio de um confronto armado, mas pelo medo de ser revistado e de ser estigmatizado, ser presumido criminoso. Isso fica claro na fala de uma jovem moradora: “A Maré não é um bairro. Temos comércio, mas cidadania não é consumir, falta o Estado gerir. [...] Tem que acabar com o estigma de que favelado[s] [...] são bandidos e da **ausência da ordem**. [...] [P]ara isso temos que ter o direito de ir e vir” (CAVALCANTE apud EUCLIDES; MILIOTI, 2014, p. 6). Além da restrição de direitos, o que também é evidenciado em sua fala é imbricação entre a presença de infraestrutura urbana, que caracterizaria a Maré como bairro, e a presença de uma ordem, objeto das intervenções de segurança. Ela reivindica que é preciso desconstruir o mito da ausência da ordem, assim como propomos nesse trabalho desconstruir o mito da ausência do Estado. Há uma ordem reafirmada pelo braço armado do Estado, concretizado principalmente na polícia e nas Forças Armadas, que exerce o controle social dos corpos. Isso, no entanto, não é suficiente, assim como a presença de infraestrutura urbana não é suficiente, para equalizar os serviços e direitos experimentados na Maré e em

outros territórios da cidade. “Falta o Estado gerir”, como diz Cavalcante, mas é preciso complementar: falta o Estado gerir da mesma maneira que gere o resto da cidade, falta que a presença do Estado deixe de ser descontínua, seletiva e racista.

No mesmo contexto pré-Copa do Mundo em que o direito de ir e vir dos moradores era restringido pelas intervenções repressivas da ocupação militar, eram executadas intervenções de infraestrutura para cumprir o discurso de integração da Maré à cidade. Nesse sentido, têm papel protagonista as obras de infraestrutura de transporte. Em 2014 foram concluídas as obras da linha Transcarioca do BRT (*Bus Rapid Transit*), que liga a Maré à Zona Oeste e ao Aeroporto Internacional do Galeão. Durante as obras, testemunhou-se uma série do que poderíamos chamar de “imobilidades” em contraposição ao conceito de “mobilidade urbana”, como um aumento no trânsito e precarização das condições do deslocamento na Avenida Brasil, incluindo moradores tendo que atravessar a pista devido a desvios no trânsito e à insegurança causada pela falta de iluminação, até o perigo de passarelas provisórias instáveis e sem acessibilidade em rampas.

Além disso, a falta de informação divulgada pela prefeitura causou pânico entre os moradores. Diante da ameaça de remoções causada pelos boatos de que expandiriam as pistas da Avenida Brasil, um morador colocou: “Dizem que vão construir prédios para esconder a favela. Não tem lógica, mas já nos excluíram uma vez na Linha Vermelha, como bichos separados pelos muros” (EUCLIDES, 2011). O medo de esconderem a favela não era de todo errado, visto que as obras do BRT estavam inseridas no contexto de preparação para os megaeventos e predominava um discurso de mostrar um Rio de Janeiro “padrão FIFA [Federação Internacional de Futebol]”, isto é, com níveis de desenvolvimento como esperados em países desenvolvidos que costumam sediar os jogos. Como Euclides e Noronha colocam em outra reportagem, a preparação para os eventos trouxe “especulação imobiliária, intervenções urbanas e, com isso, violações de direitos” (EUCLIDES; NORONHA, 2011, p. 5), isto é, as intervenções urbanas não eram feitas a serviço da melhoria da qualidade de vida da população, mas a serviço dos megaeventos e resultavam em cerceamentos.

As obras do BRT Transbrasil encontram-se paralisadas há anos, não cumprindo a maior demanda dos moradores, que é a ligação ao centro da cidade. Além

disso, em 2015 e 2016, a prefeitura começou a construção de ciclovias na Maré que as interligasse ao BRT, ao teleférico do Alemão e ao centro comercial de Bonsucesso, uma demanda dos moradores²⁶. A empresa responsável pela construção faliu e interrompeu as obras, sob a justificativa de que a prefeitura não realizou o pagamento (DATA LABE, 2017). Foram construídos cerca de 18 dos 22 quilômetros prometidos, mas não há ligação com o BRT e para alcançar a ciclovia do Fundão é preciso subir cinco lances de escada em um viaduto. Além disso, pouco tempo depois as faixas pintadas já não eram mais visíveis, tendo inclusive sido cobertas segundo moradores por cimento de outro programa da prefeitura para a construção de escolas, o Escolas do Amanhã (CAVALCANTE, 2016). As ciclovias “acaba[m] se resumindo apenas ao próprio território e de forma precária, já que a circulação dos moradores dentro do bairro também não melhorou” (DATA LABE, 2017).

Também no mês em que a ocupação teve início, uma edição do jornal local Maré de Notícias trouxe a manchete na capa “Ocupação? Só se for de políticas públicas” (NORONHA, 2014). Por mais que a ocupação fizesse parte de uma política pública de segurança, a manchete evidencia a demanda por outras intervenções que não de segurança, como as “muitas promessas de ações sociais” e “investimentos” feitas pelo governo após a ocupação, segundo a matéria – evidência de que no imaginário coletivo intervenções sociais, incluindo de infraestrutura, e de segurança andam juntas. A matéria denuncia ainda “projetos **isolados** e que duram apenas alguns meses” e o fato de que “o Estado se faz **presente** aqui de maneira **precária**” (NORONHA, 2014, p. 5, grifos meus), evidências da descontinuidade e precariedade das intervenções do Estado no local. Na mesma edição, a matéria “Maré, um bairro em criação” mapeia as intervenções do Estado correntes 20 anos após a declaração da Maré enquanto bairro. “O Estado já está presente na Maré com diversos serviços públicos em geral **precários**” (EUCLIDES; MILIOTI, 2014, p. 6, grifo meu), inicia a matéria.

Temas recorrentes no jornal local Maré de Notícias por exemplo, essas duas formas de atuação do Estado via intervenções de infraestrutura de esgoto e de segurança não só dividem páginas em diversas edições, como nas edições 34 e 35 (de outubro e novembro de 2012, respectivamente), mas não são completamente

²⁶ Essa demanda é um dos resultados do Fórum Maré que Queremos de 2014. Ver página 125.

independentes uma da outra. No dia seguinte à ocupação pelas Forças Armadas em 2014, por exemplo, o Complexo da Maré recebeu “a presença de agentes da prefeitura” e foi “‘ocupado’ por um mutirão de limpeza” (O DIA, 2014), como noticiou uma matéria do jornal O Dia. Nas palavras de Marcus Belchior, então secretário municipal de conservação, em entrevista para a matéria,

a prefeitura vai entrar com o serviço de Comlurb, de RioLuz e da Coordenadoria Geral de Conservação. Nestes próximos 15 dias, com a segurança retomada, podemos implantar uma nova logística. A prefeitura já atua aqui, mas agora com a retomada da segurança podemos implantar sim uma nova logística para melhorar os serviços prestados na Maré (BELCHIOR apud O DIA, 2014).

No mesmo dia, o então prefeito Eduardo Paes reuniu-se com os líderes das associações de moradores para anunciar o início do programa “Bairro Maravilha”. “Aqui o **serviço é oferecido**, contudo a qualidade era baixa. A presença da prefeitura tem que ser qualificada. O próximo passo será o Bairro Maravilha, que será a reestruturação da **infraestrutura urbana**” (PAES apud EUCLIDES, 2014, p. 7, grifos meus). Similarmente, uma reportagem de 2014 coloca que

a expectativa é não **apenas** pela **presença** da polícia, mas, sobretudo, por serviços básicos como saneamento básico e outras importantes demandas dos moradores diante de um **Estado ausente**. Mesmo no discurso da Secretaria de Segurança Pública, no entanto, o que aparece é **apenas** a estratégia de ocupação militar (NÓBREGA; DAFLON, 2014, grifos meus).

Além disso, diante da potencial instalação de UPPs na Maré, foram reiniciados estudos para a execução de projetos de saneamento na comunidade. Isso porque existe um acordo de 2011, no âmbito do programa municipal Morar Carioca, que determina que a CEDAE é responsável pelo tratamento do esgoto somente nas favelas com UPPs, enquanto a prefeitura é responsável pelas outras. É possível observar no próprio site da CEDAE em matéria intitulada “CEDAE inicia Programa de Parceria Privada para melhorar o saneamento em comunidades com UPP” (CEDAE, 2016) que uma das áreas beneficiadas pela parceria seria a Maré. Como a UPP nunca foi efetivada, a responsabilidade, no entanto, permaneceu nas mãos da prefeitura. Diante de um pedido feito por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) por parte de um Laboratório de Dados que atua na Maré, o Data_Labe, a prefeitura respondeu equivocadamente que “a comunidade da Maré é uma das que possui UPP

instalada, de modo que as informações relativas ao esgotamento sanitário devem ser dirigidas à CEDAE” (DATA LABE, 2018).

O anúncio de projetos de saneamento é talvez uma das promessas de intervenção de infraestrutura mais recorrente, se observadas as sucessivas edições do jornal local Maré de Notícias. A ligação da rede coletora da Maré com a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Alegria, no bairro vizinho do Caju, por exemplo, é anunciada de tempos em tempos, mas nunca concluída (NORONHA, 2014a; p. 5). O então diretor da CEDAE, Marcelo Motta, anunciou em 2012 que seriam investidos R\$35 milhões na Maré para obras de esgoto em 13 das 16 comunidades, ligando-as à ETE Alegria, como parte da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (EUCLIDES, 2012, p. 4). Além da obra, foi prometido um atendimento semanal à população do local. A obra estava prevista para durar 720 dias a partir de março de 2013, mas nunca foi iniciada.

Em 2014, durante a ocupação do Exército, uma matéria intitulada “Agora vai, CEDAE?” divulgou um novo anúncio de obras de saneamento, dessa vez para iniciar em março de 2014, pelo então diretor Wagner Victor, a um investimento segundo ele de R\$450 milhões (NORONHA, 2014b, p. 7), ligando as 13 comunidades previstas à ETE Alegria e as 3 remanescentes à ETE da Penha. Em 2018, a CEDAE disse que devido à “ocupação desordenada do solo” era necessário um novo projeto para adaptar a rede existente e fazer a ligação à ETE Alegria (EUCLIDES, 2018). Já em 2019, a CEDAE alegou estar fechando o processo de contratação das obras, mas não divulgou informações detalhadas do projeto (EUCLIDES, 2019).

Segundo reportagem para o canal oficial de imprensa do governo do estado do Rio de Janeiro, de maio de 2015, estava prevista uma obra de saneamento para estender a coleta de esgoto a cem dos cento e trinta mil moradores da Maré, a ser concluída em 48 meses. A obra, no entanto, nunca foi realizada. Na reportagem o então governador, Luiz Fernando Pezão, como mencionado anteriormente, agradece ao Exército por “**ocupar** a localidade onde tínhamos dificuldades para **entrar** com serviços” (PEZÃO apud BRITO, 2015, grifos meus).

Menos de três anos depois, em fevereiro de 2018 foi anunciada uma intervenção federal no Rio de Janeiro, que nesse caso foi de caráter militar, até o dia 31

de dezembro do mesmo ano, por meio de um mecanismo nunca acionado durante a vigência da presente Constituição. A intervenção é a primeira de três formatos de estados de exceção previstos na Constituição brasileira para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (BRASIL, 1988). A partir desse decreto, não só a execução, mas o planejamento da segurança pública passou a estar subordinado ao interventor federal, um militar que responde diretamente ao presidente e que assumiu a Secretaria de Segurança do estado, as polícias, o Corpo de Bombeiros, a Administração Penitenciária e os encargos do governador que tenham relação direta ou indireta com a segurança pública. No dia da declaração da intervenção, Gizele Martins, comunicadora popular da Maré, “A gente nunca vê uma intervenção na favela ou algum tipo de investimento em saúde, educação. [...] A intervenção que a gente quer, que a gente nunca consegue, é na escola, numa universidade pública, na UERJ, é intervenção na saúde, e não intervenção de soldado, tirando a garantia dos nossos direitos²⁷” (MARTINS apud FREIRE, 2018). Similarmente, na pesquisa em que Silva entrevista moradores acerca de sua percepção da ocupação do Exército, um dos moradores entrevistados demonstra uma expectativa de que a ação de repressão estivesse articulada a programas sociais ou melhorias, como saneamento e coleta de lixo (SILVA, 2017, p. 108).

Ecoa-se nesses episódios a existência de uma relação entre as duas formas de atuação do Estado, uma ideia de que é preciso estabilizar, pacificar um território para prover outros serviços. O problema é que, apesar do reconhecimento da

²⁷ No Rio de Janeiro todo, foram 1532 mortes decorrentes de intervenções policiais em 2018 (contra 1217 em 2017), segundo o ISP, o que significou um aumento de 36% nos dez meses da intervenção em relação aos anos anteriores. Segundo o Observatório da Intervenção, de janeiro a novembro de 2018 ocorreram 463 tiroteios a menos de 100 metros de escolas, número que foi de 169 durante todo o ano de 2017 (RAMOS, 2019). Para além da excepcionalidade da ação das forças armadas na Maré, operações policiais são rotineiras. Segundo contabilização feita pela organização Redes da Maré, em 2016 foram 33 operações, 20 dias sem aula e 17 mortos pela polícia, número mais de três vezes maior do que a taxa de letalidade no Rio de Janeiro e seis vezes maior que no Brasil. Em 2017, foram 41 operações policiais, 35 dias sem aula e 20 homicídios cometidos pela polícia. Em 2018, sob intervenção federal durante 11 meses, foram 16 operações policiais, 10 dias sem aula e 19 homicídios cometidos pela polícia (REDES DA MARÉ, 2019) – ou seja, observou-se uma redução no número de operações, mas não na letalidade. Uma das vítimas em 2018 que precisa ser lembrada é o menino Marcos Vinícius, de 14 anos, morto com o uniforme escolar quando voltava da escola, devido à aula cancelada em razão da operação. Para além da violação do direito à vida, à circulação dos moradores, o impacto sobre a saúde física e mental é enorme, e os alunos da Maré tem em média um ano a menos de aulas durante sua vida escolar.

existência dessa ligação, os dois tipos de intervenção não são equivalentes. É gritante a seletividade do Estado com respeito ao investimento feito nessas duas formas de ação: os 15 meses de ocupação militar entre 2014 e 2015 custaram R\$600 milhões aos cofres do Estado, número duas vezes maior do que todos os investimentos sociais e urbanos feitos pela prefeitura no local nos seis anos anteriores (SILVA, 2017). A disparidade nos investimentos também fica evidente em termos de recursos humanos, para além dos financeiros, como é exemplificado na fala da comunicadora da Maré, Gizele Martins: “A gente teve um soldado para cada 75 moradores. Eu como moradora desde que eu nasci, eu nunca tive um médico ou um professor para 75 moradores da Maré” (MARTINS apud FREIRE, 2018).

As intervenções de segurança são hierarquizadas sobre as de infraestrutura. São mais imediatas, urgentes, autorizam práticas de exceção. Tanto na ocupação pelas Forças Armadas quanto no sistema de UPPs, o foco “não é a garantia dos direitos”, com a provisão de serviços e infraestrutura, “mas o controle do território, dos corpos e das práticas sociais”, como coloca Silva (2017, p. 68), isto é, as práticas repressivas que predominam nas intervenções de segurança.

4.4 Maré é potência: intervenções de resistência protagonizadas por moradores

É essencial deslocar o Estado de sua posição de solução para uma posição de reprodutor do “problema favela”, esforço feito ao longo desse trabalho, e cobrar do Estado a sua atuação efetiva e equânime. No entanto, a simples provisão do serviço não se traduz imediatamente na percepção dos moradores de uma “melhora expressiva da qualidade de vida”, tampouco da “diminuição da representação negativa sobre quem lá reside” (SILVA, 2009, p. 182). Além disso, trata-se não só de uma disputa para a provisão dos serviços, mas pela garantia de direitos e afirmação da favela como parte integrante da cidade. Como coloca Nóbrega Júnior (2007),

a luta pela garantia de direitos não se esgota com a obtenção da construção de escolas, canalização de esgoto, água e luz elétrica, obtidos a partir da pressão feita pelos moradores. Na verdade, na Maré e nas favelas cariocas, neste momento, se desenvolve outra luta crucial: a luta pelo direito à cidade. O reconhecimento de que

a favela é parte da cidade é de que seus moradores têm exatamente os mesmos direitos que os outros moradores de outros territórios da cidade é fundamental para a superação, ao menos em parte, dos graves problemas do Rio de Janeiro. (NÓBREGA JÚNIOR, 2007)

Essa afirmação do direito dos moradores de favela passa pelo reconhecimento de que a complexidade urbana materializada nas favelas é maior do que aquilo que passa pelo Estado. Enquanto a categoria analítica de “intervenções de infraestrutura” permite analisar as ações do Estado enquanto agentes produtores da materialidade no espaço, a vida nas favelas se manifesta em muito mais ações protagonizadas por atores outros que não o Estado, ações que não são contempladas por esse conceito – que são muitas vezes, inclusive, silenciadas, expurgadas por essas intervenções do Estado.

A Maré se produz e reproduz, portanto, não só nas intervenções feitas pelo Estado, mas enormemente também na atuação dos atores não governamentais, sejam eles indivíduos ou coletivos, como as associações de moradores e organizações não governamentais. Nas palavras de Silva,

[d]iante da falta de reconhecimento do direito à [s]egurança pública no seu dia a dia, os moradores [...], da mesma forma que fizeram para garantir serviços e equipamentos urbanos, desenvolveram arranjos locais próprios, para ter acesso a ele, para definir as regras de uso do espaço público e lidar com eventuais práticas criminosas que ocorressem no território local (2017, p. 24-25).

Essas formas de atuação por vezes configuram resistências às intervenções de infraestrutura e segurança nos moldes empreendidos pelo Estado, por vezes inclusive produzem elas mesmas intervenções de infraestrutura urbana e de segurança, seja por via direta ou pela mobilização e reivindicação de que o Estado o faça. Essa resistência produtiva seria, para Milton Santos, a manifestação das “irracionalidades” daqueles que não se conformam à racionalidade capitalista, cuja forma de organizar o mundo deixa pouco espaço para a manifestação da espontaneidade e da criatividade e as rotula de “informalidade” (SANTOS, 2006). Essa resistência, para Harrod, surge da tomada da desigualdade como combustível pra mudança política e social, o que só é possível de compreender se compreendemos a pobreza (e, nesse

contexto, poderíamos dizer, a favela) como lugar de *luta* e não de *falta* (HARROD, 2006), como fazemos ao longo desse trabalho.

Assim, chamamos aqui essas ações protagonizadas por outros atores que não o Estado de “intervenções de resistência”, como tentativa de conceitualizar uma prática que é das ruas antes de ser do domínio dos livros. A opção por manter a palavra “intervenção” para essas ações que operam nas frestas das ações do Estado passa pela intenção de subverter o termo como empregado na gramática estatal²⁸ e de recuperar o sentido de “exercer influência em determinada situação na tentativa de alterar o seu resultado” (INTERVENÇÃO, 2019)²⁹, como é o caso dessas intervenções de resistência. “Resistência”, por sua vez, justamente por resistirem simultaneamente à implementação e às lacunas da implementação dessas intervenções de infraestrutura. Assim, a recuperação de tais intervenções de resistência são uma forma de reconhecimento da potência daqueles que estão intervindo em sua própria realidade e de superação do local de invisibilização tradicionalmente reservado para ações dos moradores.

A mais emblemática intervenção de resistência protagonizada por moradores é a própria construção das moradias, caracterizadas predominantemente nas favelas pela autoconstrução, com presença forte de construção via mutirão. Apesar de pelo menos nove das dezesseis comunidades terem surgido como conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, como mencionado anteriormente, isso significa que sete foram construídas integralmente pelos próprios moradores, sem contar os incrementos em termos de casas feitas nessas nove após a construção das unidades iniciais, visto que as favelas surgem como uma solução para o déficit habitacional da cidade. Essas casas variaram de palafitas no início da ocupação da área, quando ainda era alagadiça no entorno do Morro do Timbau, passaram por casas construídas de restos das obras das vias expressas e da Cidade Universitária em que os moradores trabalhavam no entorno, casas feitas de material não permanente diante da proibição do exército e outros órgãos de tutela da construção de casas permanentes de alvenaria (quando eram construídas durante a noite e durante

²⁸ Alguns ativistas de favelas falam de “intervenções militantes” como contraposição às “intervenções militares”, o que também manifesta essa ruptura por dentro da gramática estatal.

²⁹ Ou mesmo de “expressar, de modo escrito ou artístico, um ponto de vista, acrescentando argumentos ou ideias”, como consta no mesmo verbete, pois percebe-se que uma das formas que as intervenções de resistência se manifestam são em intervenções artísticas.

o dia as mulheres e crianças eram orientadas e não deixar o local, para que os guardas não pudessem derrubá-las), até incluir casas de alvenaria, até hoje em constante reconstrução – seja pelo melhoramento gradual ao longo da vida das famílias, seja pela expansão à medida que a família expande, aproveitando a laje enquanto reserva de valor, como já mencionado anteriormente.

Antônio Carlos Pinto Vieira, nascido no Morro do Timbau e um dos diretores do Museu da Maré, conta em um documentário que os próprios moradores construíram a maioria das ruas da Maré por aterramento em “**resistência** contra as autoridades públicas que derrubavam barracos [e palafitas], que pressionavam, reprimiam, mas também contra as próprias forças da natureza” (VIEIRA apud ABREU; SOL, 2008, grifos meus), referindo-se à maré da Baía de Guanabara que ameaçava a integridade das casas próximas à margem ou das palafitas. Nota-se em sua fala o uso repetido da palavra resistência, associada sempre ao protagonismo dos moradores na ausência do ou contra a intervenção do Estado:

[a] palavra que marca muito essa trajetória [dos moradores] é resistência. Aqui sempre foi preciso resistir, criar estratégias para permanecer no lugar, para não ser removido, barraco destruído, casas queimadas, negociar pela permanência com as forças militares [...], com a prefeitura municipal que trazia a guarda [...] para derrubar os barracos (VIEIRA apud ABREU; SOL, 2008).

Para Vieira, o objetivo de iniciativas como do Museu da Maré é contrapor-se às narrativas que associam o espaço da Maré à violência e à criminalidade ao evidenciar algo que ocorre na prática: “queremos mostrar que aqui se produz [...] vida” (VIEIRA apud ABREU; SOL, 2008), “vida” essa que pode ser entendida em termos mais imediatos, de intervenções feitas pelos moradores que visam à preservação da segurança física e saúde, quanto entendida em todos os outros aspectos necessários para a reprodução de suas vidas.

Não só a construção em termos físicos das casas e das ruas, mas a sua construção simbólica, em termos de mapeamento e nomeação de ruas, foi grandemente protagonizada por moradores organizados. Em 2012 e em 2014 foram publicadas a primeira e a segunda edições do “Guia de Ruas da Maré”, como parte do projeto do Censo Maré. O Guia traz, além da história das comunidades, um mapeamento dos logradouros, incluindo os respectivos CEPs (Códigos de Endereçamento Postal),

informação necessária para o recebimento de correspondência. Em muitas favelas onde não há informações oficiais de Código de Endereçamento Postal (CEP) ou mesmo onde os Correios ou outros distribuidores³⁰ recusam-se a entrar, a correspondência é entregue à associação de moradores para então ser distribuída, como ocorria pelo menos até 2015 no Roquete Pinto, Marcílio Dias, Nova Maré e localidades do Salsa e Merengue e Parque União (EUCLIDES, NORONHA, 2015); daí a importância, real e simbólica, do registro da informação junto aos Correios.

O mapeamento foi feito a partir de uma revisão da base cartográfica oficial disponibilizadas em arquivos digitais pelo Instituto Pereira Passos (IPP), instituto de pesquisa e produção de dados da Prefeitura, cuja missão segundo o próprio é “gerir informações sobre a cidade, de modo que o planejamento de políticas públicas e intervenções urbanas tenham apoio em dados qualificados” e “contribui[r] para a melhoria das condições de vida da população” (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, [s.d.]), entre outros. Segundo a Redes da Maré, mais da metade dos logradouros mapeados não constava nas bases oficiais, e mais de cem não tinham nome reconhecido pelos moradores (REDES DA MARÉ, [s.d.]). Eliana Sousa Silva disse que a função da iniciativa era produzir um conhecimento de dentro para fora e preencher as lacunas deixadas pelo poder público, que não age nas favelas de maneira espontânea, mas precisa ser cobrado pelas organizações da sociedade civil (SILVA apud FENIZOLA, 2019). A escolha pelo termo “preencher as lacunas” é interessante, porque implica o reconhecimento de que o Estado está presente, mas também implica que essa presença é descontínua (possui lacunas), é seletiva (não se dá de maneira espontânea ou homogênea), é imperfeita. Diante disso, ela reconhece que não se deve presumir que o Estado não deva cumprir seus papéis por suas falhas, mas que os moradores podem eles mesmos atuarem nessas lacunas, seja realizando suas próprias intervenções, seja cobrando que elas sejam feitas pelo Estado.

O mapeamento foi importante para qualificar não só a atuação dos Correios no território, mas também de outros serviços do Estado como agentes de saúde e conselheiros tutelares e possibilidade de emissão de comprovantes de residência. Ela abre caminho também para a possibilidade de regularização fundiária via

³⁰ Não é incomum moradores receberem o aviso “entrega não disponível para sua região” ou similares quando realizam compras online, por exemplo.

titulação da propriedade e para a cobrança do reconhecimento oficial pela prefeitura dos locais que não constavam nas bases oficiais. Nesse processo de reconhecimento de novas ruas, que ocorreu entre 2015 e 2016, os moradores foram chamados para participar de reuniões com um grupo de trabalho para validar ou substituir, caso já existisse outro logradouro com o mesmo nome na cidade, os nomes de então. Esse processo abriu a possibilidade de nomear as ruas em homenagem a antigos moradores já falecidos.

O grupo de trabalho foi coordenado pelo Rio+Social, desdobramento da UPP Social para promover melhorias na qualidade de vida em territórios ocupados por forças de segurança (e ao mesmo tempo desvincular-se do estigma que foi criado em torno do nome “UPP”), e a Secretaria Municipal de Urbanismo. O então coordenador do Rio+Social afirmou que a formalização das ruas estava diretamente associada “ao pertencimento à cidade, ao desenvolvimento urbano local e a questões de cidadania” e que o mapeamento estava associado à “**integração** à cidade” (VEIGA apud EUCLIDES; NORONHA, 2015, grifo meu), reforçando o discurso da cidade partida que precisa ser reintegrada. Sutilmente diferente da fala do técnico, Helena Edir, moradora da Nova Holanda e integrante da Redes da Maré, disse que “ver a rua onde moramos num mapa com CEP é, sem dúvida, sentir parte da cidade e ter direito a ela” (EDIR apud EUCLIDES; NORONHA, 2015). A fala da moradora parece indicar que a favela já é parte da cidade, mas que a novidade é o morador sentir como se faz parte, isto é, a oficialização das ruas no mapa promove a efetivação da integração e do direito à cidade que os moradores já possuíam, e não que lhes foi concedido por essa intervenção.

Diante desse processo, que foi iniciado por um mapeamento feito pela sociedade civil no qual a intervenção do Estado se apoiou e que continuou ocorrendo com a participação dos moradores, Jailson Souza e Silva coloca que o papel dos moradores é justamente “desenvolver ações exemplares, metodologias e tecnologias que possam ser transformadas em políticas públicas” (SOUZA e SILVA apud EUCLIDES; NORONHA, 2015). Essa fala contraria a percepção tradicional do Estado como provedor e a sociedade como receptora, contrariando assim por extensão as premissas nas quais se apoiam os discursos de ausência do Estado. Pelo contrário, a fala mostra caminhos e possibilidades para que os próprios moradores possam pautar o Estado, sem com isso presumir que eles devam agir em substituição ao

Estado. Demonstra que se demanda sim intervenções do Estado que equiparem os serviços aos padrões de qualidade daqueles em outras partes da cidade, mas que os moradores não estão de braços cruzados esperando a ação do Estado.

Apesar desse processo participativo ocorrido em 2015 e 2016, muitos dos nomes de ruas acordados não foram oficializados no Diário Oficial. Em 2017, a prefeitura da cidade, sob a gestão do prefeito e bispo licenciado da Igreja Universal Marcelo Crivella, decidiu arbitrariamente mudar o nome de 42 logradouros da Vila do João, muitos para nomes de cunho religioso, como rua da Adoração, Éden e Monte Sião. Os moradores foram surpreendidos pela publicação dos novos nomes no Diário Oficial. Em uma reportagem sobre o fato, dentre depoimentos de moradores que concordaram ou discordaram com as mudanças, uma reivindicação foi recorrente em todas as falas, como expressada por Maria Aparecida dos Santos: “Agora esperamos melhores serviços, porque minha rua é esburacada e mal iluminada” (SANTOS apud JUNQUEIRA; ZUAZO, 2017).

Outra iniciativa da sociedade civil da Maré em promover suas próprias intervenções de infraestrutura urbana ocorreu no âmbito do projeto “Território Inventivo”, protagonizado pelo Observatório de Favelas. O projeto iniciou com um diagnóstico urbano feito em 2014, a partir da produção de mapas do território, feito em parceria com a segunda fase do Censo Maré empreendido pela Redes da Maré. Para além das ruas que haviam sido mapeadas na iniciativa da Redes, o mapa produzido pelo projeto identificou mais de 3000 “pontos de uso” na comunidade, que incluíam comércios e locais de práticas culturais, como forma de “produzir presenças e derubar ausências” (FENIZOLA, 2019). Assim, analogamente ao esforço do presente trabalho em contrapor o discurso de “ausência do Estado” com as “múltiplas presenças do Estado” nos territórios de favela, o projeto visa contrapor-se ao discurso da carência e da ausência – de sociabilidade, de cultura, de criatividade – mapeando as inúmeras presenças nesse mesmo território.

Um exemplo de resultado da pesquisa em que essas duas dimensões, a das presenças e ausências do Estado e da produção criativa dos moradores, se articulam está na distribuição das práticas culturais mapeadas pelo território. Segundo a pesquisa, essas encontram-se predominantemente na Nova Holanda (25,0%) e no Parque União (18,3%), “contrastando com as comunidades originadas de conjuntos

habitacionais (Vila Pinheiro, Nova Maré, Conjunto Pinheiro, Conjunto Esperança), que apresentam menos densidade de práticas culturais” (FENIZOLA, 2019). A conclusão do estudo é que o uso do espaço e a possibilidade de encontros são maiores em espaços produzidos organicamente, resultando em uma produção cultural mais intensa, do que em espaços planejados, cuja estrutura não leva em conta as necessidades dos moradores e restringe a convivência. Exemplos desse contraste está no uso misto que é comum nas casas na favela, em que a garagem ou o piso térreo das casas podem ser usados como borracharia ou salão de beleza e conviver com o uso para habitação nos pisos superiores, uso esse que desaparece no caso de conjuntos habitacionais, em que as possibilidades são reguladas pelo condomínio, especialmente no caso estarem constituídos em prédios.

Em uma segunda fase do projeto, em 2015, “buscou-se identificar e implementar melhorias urbanas e equipamentos no território, a partir das vocações, fortemente ligadas à cultura, identificadas no diagnóstico anterior” (FENIZOLA, 2019). Uma proposta foi a da construção de um Farol da Maré, uma “torre de dez andares que para abrigar atividades culturais e um mirante, ligada por uma ponte de pedestres a Bonsucesso e à Cidade Universitária” (FENIZOLA, 2019). A integração da Maré ao resto da cidade estaria celebrada não só na ponte, em sua dimensão física³¹, mas na dimensão simbólica, na possibilidade de ser ver a cidade a partir da Maré no mirante, na construção de um equipamento atrativo não só para a Maré, mas para a cidade. O farol nunca foi construído, mas permanece no campo do desejo das organizações, que recentemente, em 2019, retomaram as ações do projeto Território Inventivo. Também houve propostas oriundas de oficinas com temática específica de mobilidade, que incluíam a demanda por melhoria das calçadas ao longo da Avenida Brasil e a requalificação da estação “BRT Maré”, que fica em frente ao Parque União, para que não seja apenas uma estação que leve pessoas da Maré para

³¹ Inclusive, diversas iniciativas das organizações da sociedade civil na Maré visam à integração não só física à Cidade Universitária, campus principal da UFRJ, e às universidades em geral. Essas incluem não só os diversos cursos pré-vestibular existentes na Maré, mas iniciativas como o Abraço das Favelas (uma semana de intervenções culturais protagonizada pelo coletivo homônimo fundado por jovens universitários oriundos de favelas, muitos da Maré), como a roda de conversa Universitárixs Faveladxs (organizada pela Fiocruz, UFRJ e organizações do território de Manguinhos e da Maré, ocorreu uma edição em dezembro de 2018 no Museu da Maré sob o tema “quais caminhos levam a universidade para a favela e a favela para a universidade?”) e como a Universidade Internacional de Periferias (UniPeriferias, projeto que nasceu do Observatório de Favelas e que se pretende uma instituição de ensino para disputar o saber acadêmico hierárquico tradicional, mas com cursos e publicações reconhecidos pelas instituições que regulam as universidades tradicionais).

a cidade, mas uma estação que traga pessoas para a Maré, e uma forma de criar isso seria ressaltar a criatividade da Maré e criar um “espaço democrático e atraente para trazer as pessoas que têm medo da favela” (SOUZA E SILVA apud FENIZOLA, 2019).

Um dos objetivos do projeto era “desenhar políticas públicas voltadas para a cultura que tenham como foco o desenvolvimento urbano” (FENIZOLA, 2019), à semelhança do papel dos moradores descritos por Jailson Souza e Silva nos parágrafos anteriores de criar “ações exemplares, metodologias e tecnologias que possam ser transformadas em políticas públicas” (SOUZA e SILVA apud EUCLIDES; NORONHA, 2015). Propor o desenho de políticas públicas é uma forma de incidência da sociedade civil, mas que passa necessariamente pelo Estado, que é quem vai de fato incorporá-las e executá-las.

Outro exemplo de incidência sobre a formulação e execução de políticas públicas reivindicadas pelos moradores da Maré esteve no processo de formulação do Plano Estratégico da Prefeitura para 2017-2020, processo que por lei envolve período de consultas públicas e a entrega de uma segunda versão do Plano com consideração às contribuições feitas pela população. O Plano de Crivella trazia a promessa de construção de um parque ecológico na Maré, aos moldes do Parque de Madureira (que, apesar de bem-vindo, foi contestado por diversos moradores, como por Eliana Silva (ver FENIZOLA, 2019) frente à provisão ineficiente de serviços básicos), e a realização de um estudo de qualificação urbana do complexo (RIO-ONWATCH, 2017).

Na ausência de uma consulta pública em território de favela, diversas organizações da sociedade civil inclusive se uniram para a realização do Encontro das Favelas para Debater o Plano Estratégico na Maré, que, junto com uma série desses encontros, produziu um documento com 44 sugestões de revisão ou inclusão de metas no Plano (FENIZOLA, 2017). No encontro não foram pensadas somente as metas que afetavam exclusivamente a Maré, mas os moradores valeram-se de sua possibilidade de pensar as metas acerca de cultura, segurança pública e direitos humanos, mobilidade e habitação, meio ambiente e urbanização, saúde, e educação para toda a cidade, com foco nas demandas e prioridades de territórios de favela. O Plano revisado nunca foi entregue pela prefeitura, em não só uma demonstração de

descaso para com a população, mas uma inconstitucionalidade. O estudo de requalificação urbana não foi mencionado novamente, mas as licitações para a construção do parque parecem estar em andamento.

Para falar de atuação política dos moradores de favelas no sentido de prover serviços mal providos e de cobrar por sua melhor provisão é preciso falar das associações de moradores, que configuram nas favelas do Rio de Janeiro importante palco de negociação entre o Estado e os moradores, principalmente para a reivindicação de intervenções do Estado. As primeiras associações surgem no contexto de resistência às remoções, mas posteriormente algumas são inclusive estimuladas pelo próprio Estado. Na década de 60 esse estímulo deu-se por meio da Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA). Para Pandolfi e Grynszpan, essa aproximação tinha por objetivo “transformá-las em um instrumento de controle político e de barganha eleitoral” (2002, p. 243), inclusive auxiliando o governo na implementação de suas políticas (isto é, facilitando a realocação dos moradores) e na manutenção da ordem.

A incorporação em 1963 da Fundação Leão XIII pelo Estado como autarquia e a atribuição a ela da função de reconhecimento oficial das associações e de fiscalização das eleições para os respectivos líderes (BURGOS, 1998, p. 33) é um passo na direção desse controle dos corpos no território, e a submissão das associações às Regiões Administrativas e à Secretaria de Serviço Social em 1967 é mais uma tentativa de torna-las palco de mediação e interlocução entre o poder público e os moradores, mas esvaziando-as de seu caráter reivindicatório e cooptando-as para o avanço das agendas do Estado e para o clientelismo de troca de votos por pequenos serviços. Como relatam Pandolfi e Grynszpan,

Assumindo, na prática, o papel de representantes do governo nas suas respectivas comunidades, as associações de moradores, além de gerir os serviços de água, esgoto e coleta de lixo, foram encarregadas de fiscalizar reformas e construções de novas habitações, evitando a expansão das áreas favelizadas. Por essa via, alguns dirigentes de associações, em contato direto com o poder público, centralizando poder e recursos financeiros, passaram a compactuar com a política remocionista (2002, p. 245).

Na Maré, como descrito no capítulo anterior, elas surgem da resistência ao processo de remoção, política pública para as favelas privilegiada até pelo menos a década de 60, mas a que se recorre até hoje. A primeira associação de moradores da Maré – e uma das primeiras associações de moradores de favelas do Rio – surge, por exemplo, em 1954 como desdobramento da organização comunitária para resistir ao autoritarismo das medidas postas pelo Exército na ocupação do Morro do Timbau. Como já mencionado anteriormente, um dos ex-presidentes da Associação de Moradores do Timbau disse que a “Maré foi se formando apesar desse processo [de remoção]” e que foi “um processo de resistência também” (VIEIRA apud MARIJSSE, 2017). Podemos argumentar a partir disso que a resistência posta pelos moradores é uma força produtora da Maré tanto quanto as intervenções materiais do Estado (como construção de conjuntos habitacionais, obras de infraestrutura), inclusive quando formam oposição às intervenções destrutivas do Estado (como remoções, operações truculentas, restrição do direito de ir e vir). Alguns anos depois, em 1957, surge a União de Defesa e Melhoramentos do Parque Proletário da Baixa do Sapateiro (NÓBREGA JÚNIOR, 2007), cujo próprio nome é interessante, pois denota que para além de resistir às intervenções destrutivas do Estado, também visa reivindicar do Estado as intervenções devidas em termos de infraestrutura e serviços.

Já a Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda, na direção contrária, é criada em 1981 por exigência do governo federal, como pré-requisito para a urbanização da área (DINIZ; BELFORT; RIBEIRO, 2012), já que o Projeto Rio previa a negociação direta com as associações de moradores. Esse surgimento não orgânico e não democrático resultou, segundo os autores, em uma associação omissa e descompromissada, constituída por membros apontados pela Fundação Leão XIII que não representavam os interesses dos moradores. Paralelamente a isso, havia a luta dos moradores contra a “tutela” e as “práticas de coerção” da Fundação Leão XIII, “os conflitos internos causados pela forma com a qual as pessoas foram trazidas das favelas que deram origem à Nova Holanda, a ausência de esgoto sanitário, água potável, escolas e postos de saúde e a insegurança quanto à propriedade das casas” (DINIZ; BELFORT; RIBEIRO, 2012, p. 90), luta que teve importante papel na mobilização comunitária. Diante disso, observou-se a articulação política por parte de outros atores sociais que não a associação de moradores, como os

agentes comunitários de saúde (conhecidos como o pessoal do “Postinho”, local onde além de atendimentos médicos eram feitas reuniões comunitárias), o grupo da Igreja católica e de um bloco de carnaval, que articularam uma chapa de oposição para concorrer à diretoria da Associação (DINIZ; BELFORT; RIBEIRO, 2012). A chapa de oposição foi vitoriosa e colocou à frente da associação a já mencionada Eliana Silva, então com 22 anos e de origem nordestina, primeira mulher líder de uma associação de moradores do Rio de Janeiro e primeira representante eleita por voto direto na Maré, hoje diretora da Redes da Maré.

Carvalho relata que foi a associação que implantou ao longo da década de 80 uma creche no local, que realizou obras de esgoto (incluindo mutirões para a limpeza das valas e desentupimento da rede), fez melhorias no posto de saúde, aterrou o valão e construiu no lugar uma importante área de lazer que ficou conhecida como Praça do Valão, realizou a eletrificação da região, e fundou a COOPMANH, a Cooperativa Mista e de Consumo dos Moradores de Nova Holanda (CARVALHO, 2006). Um ex-presidente relatou que inicialmente a Light queria instalar postes de madeira “porque era o padrão para a favela”, em vez dos postes de cimento como no resto da cidade (considerados inclusive mais seguros em caso de incêndios), demonstrando a seletividade nas intervenções do Estado e reforçando a divisão da “cidade partida”. Nas palavras do ex-presidente, diante da proposição da Light: “[...] eu comecei a questionar. Não, não pode ser de madeira, a Nova Holanda não é morro, as ruas são todas planejadas[...]. Porque se você está mudando a urbanização, vai mudar dentro do mesmo padrão, que é o padrão da cidade” (apud CARVALHO, 2006, p. 110). Um agente comunitário que atuava no local então disse que a associação era basicamente responsável por “[t]oda a urbanização da comunidade” (apud CARVALHO, 2006, p. 105).

A COOPMANH, por sua vez, surgiu de uma pesquisa feita pela associação das prioridades dos moradores, que resultou na identificação da prioridade de reforma das moradias. No âmbito do Projeto Rio, os moradores receberam tíquetes para trocarem em lojas por materiais de construção para esse fim, mas foi constatado que o valor era irrisório – “no máximo dava para o morador comprar uma porta” (CONCEIÇÃO apud PANDOLFI; GRZYNSZPAN, 2003, p. 159). Diante disso, a associação fundou a cooperativa a partir do capital inicial transferido pelos moradores a um fundo coletivo, alimentada com parcelas modestas pagas pelos

moradores, e com isso conseguiram realizar reformas gradualmente e, segundo Conceição, praticamente erradicar os barracos na Nova Holanda.

Um projeto chamado Registro da História da COOPMANH gravou um vídeo na década de 80 com o título de “Telejornal da Nova Holanda”, no qual as falas dos moradores revelam a percepção de seu papel no processo. Uma moradora descreve as sucessivas passeatas, idas ao Banco Nacional da Habitação, à Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro e à Caixa Econômica Federal e reuniões nas ruas e conclui dizendo “até hoje estamos lutando”. Outro morador mostra como o protagonismo sobre as decisões de urbanização e habitação estava nas mãos dos próprios moradores organizados na cooperativa e na associação de moradores: “através de nossa luta lado a lado [...] resolvemos que tinha que ser construídos mais 46 casas”, sem, no entanto, eximir o Estado de sua responsabilidade: “a luta para por aí? Não, a luta continua, porque além das casas temos que ter o saneamento, a iluminação pública [...] tá aí o esgoto correndo a céu aberto” (COOPMANH, [s.d.]).

Um exemplo mais recente de mobilização bem-sucedida está no uso do jornal local Maré de Notícias para demandar intervenções de infraestrutura: “Depois de reivindicações em duas edições [...] sobre a necessidade de restauração da ponte que liga o Salsa e Merengue à Vila do João, os moradores conquistaram a reforma” (EUCLIDES, 2012b). Já um exemplo de ação direta está na limpeza e desentupimento dos canos de esgoto oferecidos como serviço pelas associações de moradores. Também no Maré de notícias, por exemplo, na seção “Acompanhe o trabalho da sua associação de moradores”, lê-se:

A Associação de Moradores [da Praia de Ramos e Roquete Pinto] informa que está retomando o projeto de Saneamento Básico. O projeto é constituído por duas pessoas, que fazem a limpeza do esgoto, que é muito precária na comunidade. Os moradores podem colaborar com R\$ 10,00, comparecendo à sede da Associação e se associando. Com essa mensalidade, é feito o pagamento dos funcionários que fazem a desobstrução do esgoto (MARÉ DE NOTÍCIAS, 2018a, p. 16).

É interessante notar que, aos moldes do Estado, o serviço é encarado como um projeto e que esse se chama “Saneamento Básico”. “Saneamento básico”, nesses termos, é um direito previsto na Constituição e definido na Lei nº 11445/2007 como

“conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais” públicos de abastecimento de água, esgotamento urbano, limpeza e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais. Diante da deficiência da infraestrutura e provisão de serviços públicos, os próprios moradores organizados realizam a ação. Na edição seguinte, um anúncio parecido esclarece que o serviço de esgoto “não é do mesmo tipo realizado pela CEDAE” (MARÉ DE NOTÍCIAS, 2018b, p. 16).

Similarmente, diante de uma denúncia acerca de um vazamento de esgoto, outra matéria coloca que a rua ao lado do ponto de vazamento “ganhou calçamento alto feito pelos próprios moradores” para fugir do convívio com o esgoto, e que a “CEDAE Maré já esteve nessas ruas, mas não conseguiu resolver o problema” (NONRONHA, 2012, p. 4), em alusão ao posto de atendimento da CEDAE que existe na Maré. O episódio denota uma presença impotente, no lugar de uma ausência, do Estado diante da inventividade dos moradores.

As associações têm buscado espaços para construção de diálogos unificados para potencializar seu poder de barganha para com o Estado. Em 2013, por exemplo, líderes das dezesseis associações se reuniram em uma “Liga das Associações” para reivindicar intervenções do Estado nas áreas em que aconteciam as reclamações mais recorrentes, que eram “iluminação, saneamento, saúde, limpeza, obras e pavimentação” (FÉLIX, 2013). Além disso, um projeto da Redes da Maré, intitulado Maré Que Queremos, realiza desde 2010 um fórum mensal entre os líderes das dezesseis associações para pensar soluções urbanas para o território, visando à “criação de um projeto estruturante que possa ajudar a melhorar seus indicadores sociais e aproximar esses índices dos patamares de outros bairros da cidade” (REDES DA MARÉ, 2010, p. 8). Em 2015, eles elaboraram um Plano de Ações com as prioridades locais e entregaram ao então governador, Luiz Fernando Pezão, que incluía construção de escolas, limpeza de canais e revisão da rede de esgoto. A fala do presidente da associação do conjunto esperança denota o papel dos moradores em cobrar o Estado e pautar as prioridades, em vez de ser considerado um receptor passivo de serviços: “O poder público deve nos ouvir e não trazer para cá o que ele quer e sim o que nós precisamos” (SANTOS apud EUCLIDES, 2015, p. 2).

No campo das intervenções de segurança do Estado, os moradores e organizações da Maré têm uma intensa organização em termos de resistir às violações

de direitos e de produzir dados para questionar as narrativas oficiais acerca dessas intervenções. Exemplos são a 1ª Conferência Livre de Segurança Pública na Maré (preparatória para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que aconteceu no mesmo ano em Brasília, a Conferência reuniu quase 200 moradores e ativistas, incluindo o comandante do 22º Batalhão e outros policiais), o projeto “De Olho na Maré” (que coleta e sistematiza dados sobre situações de violência, publicados em boletins anuais de direito à segurança pública), o “Fórum Basta de Violência! Outra Maré é Possível” (fórum mensal que reúne moradores, ONGs, associações para debater estratégias de enfrentamento à violência no território, realizar marchas e elaborar um Plano de Redução de Danos, que demandou a redução das mortes e violações de direitos, o aumento da participação popular no planejamento da segurança pública e o funcionamento pleno das instituições governamentais e não governamentais atuando na região), o projeto Maré de Direitos (que oferece atendimento sociojurídico aos moradores em plantões itinerantes e fixos e encaminha ao poder público demandas coletivas em termos de políticas públicas e direitos), a campanha “Somos da Maré! Temos direitos” (que dissemina conteúdo sobre o que é legal e ilegal durante operações policiais), entre outros. Além de atuarem de forma a demandar do Estado intervenções de segurança mais responsáveis, não racistas, visando à segurança do indivíduo e à semelhança do serviço oferecido no restante da cidade, essas próprias ações dos moradores e organizações do território configuram-se em intervenções de segurança, na medida em que visam à segurança física e jurídica dos moradores.

Também podem ser incluídas nessas ações um protocolo para a ação das forças de segurança durante a ocupação militar de 2014/2015, um documento com seis exigências entregue ao então Secretário de Segurança Pública do estado, José Mariano Beltrame, e a Ação Civil Pública da Maré, requerida por líderes de associações e ONGs junto à Defensoria Pública do estado em 2016 após uma violenta operação policial, demandando da polícia a apresentação de um plano de redução de danos para operações, a presença de ambulâncias, a instalação de câmeras e GPS nas viaturas, um protocolo de comunicação entre as autoridades da segurança e as unidades de ensino e saúde e um protocolo para o uso de helicópteros em operações. A ação foi suspensa por uma juíza em junho de 2019, sob o argumento de que o enfrentamento ao crime organizado é competência do governador do estado, da

polícia e da Secretaria de Segurança, e não do judiciário, simbolizado na Defensoria Pública, mas foi retomada em agosto após uma mobilização da Redes da Maré, que protocolou no Tribunal de Justiça do estado 1509 cartas de crianças e mães que perderam seus filhos vítimas de violência do Estado pedindo o seu retorno.

Além de todas essas ações protagonizadas pelos moradores, é preciso falar dos inúmeros cursos de preparação para o vestibular (como o UniFavela e os cursos pré-vestibulares do CEASM e da Redes da Maré) e o crescente número de moradores que acessam o ensino superior; da própria criação de uma Universidade Internacional de Periferias (a UniPeriferias), com sede na Maré, para disputar o saber acadêmico tradicional; dos projetos de sustentabilidade ambiental (como o Muda Maré e a Eco Maré); dos projetos de esporte (como os coletivos Skate Maré e Maré Longboard, a ONG Luta pela Paz); de produção de dados e narrativas contra hegemônicos (como feito pelo Data_Labe) e, é claro, da intensa cena cultura e artística na Maré. Essa vai desde os forrós que reforçam o forte laço da comunidade com a origem nordestina de grande parte dos seus moradores, passa pelo funk, pelo Sarau de Poesias do Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré (CEASM) e o Slam Maré Cheia, pela Roda Cultural do Parque União, pelos coletivos de grafite como o Maré Crew e o Nata Família, pelo Festival Rock Em Movimento e o Favela Rock Show, pelos shows no Espaço Pontilhão, pela produção fotográfica dos fotógrafos oriundos do projeto Imagens do Povo ou da Escola Popular de Comunicação Crítica (ESPOCC), pelo Museu da Maré, o Centro de Artes da Maré, o Galpão Bela Maré, pela Orquestra Maré do Amanhã, por grupos de capoeira e de dança, pelo grupo de teatro Cia Marginal, pela tradicional Feira da Teixeira (feira de alimentos e variedades que acontece em uma das ruas principais), pelos blocos de carnaval Se Benze que Dá e o Bloco da Divisa, pelas inúmeras designers de unhas e cabelos³².

Por mais que defendamos aqui o cumprimento do pacto social firmado entre o Estado e seus cidadãos e reafirmemos o papel do Estado em prover para as favelas serviços, especialmente nesse caso de infraestrutura urbana e segurança, de forma equânime aos serviços ofertados em outras partes da cidade, essas formas de atuação dos moradores, das associações e das organizações não governamentais

³² Ver o não exaustivo Guia Cultural das Favelas, elaborado em 2014 pelo Observatório de Favelas como parte do projeto Favela Criativa, realizado pela Secretaria Municipal de Cultura: <http://guiaculturaldefavelas.org.br>.

apontam para inúmeras possibilidades de produção e reprodução da vida para além da atuação do Estado. Esses próprios atores não-estatais desempenham papel importante na denúncia do caráter imperfeito e seletivo, inclusive racista, das intervenções do Estado, assim como na cobrança por melhores serviços. Porém não se limitam só à denúncia e à cobrança – eles próprios protagonizam intervenções cujos formatos precisam ser apreendidos e aprendidos pelo Estado.

A Maré produz a si mesma todos os dias simultaneamente *com o aval do e apesar do* Estado. Os moradores da Maré em seus corpos materializam cotidianamente não só a resistência à seletividade do Estado e às suas violações, mas realizam todos os dias a potência que contém – quando estão vivos e acessando a universidade contrariando as estatísticas, quando estão fazendo arte e cultura contrariando as expectativas, quando estão propondo soluções contrariando os discursos predominantes. A mudança de referencial do Estado para os moradores faz-se necessária para pensar as suas ações no mundo a partir de outra gramática, de outra epistemologia que não a que construímos ao redor do e para entender o Estado. Não só as intervenções causadas por seus corpos, mas essa mudança de referencial podem ser objeto e método de uma próxima investigação.

5

Considerações finais

Esse trabalho buscou compreender os discursos e práticas do Estado brasileiro na forma de intervenções de infraestrutura e de segurança, especificamente no Complexo da Maré. Para tal, partiu-se do questionamento dos discursos de “Estado falido” e “cidade frágil” e da ordem à qual se opõem, para chegar no questionamento do discurso do “problema favela”, das narrativas de desordem e violência que informam esse problema e das intervenções visando solucioná-lo. Nessa empreitada, realizou-se um movimento do “Estado falido” para o “Estado ausente” e da “cidade frágil”, para a “cidade partida”, sendo as segundas as narrativas que predominam no campo das políticas públicas para e da caracterização midiática das favelas (por vezes, inclusive dos estudos acadêmicos). É possível enxergar uma correlação entre os primeiros e os segundos: o “Estado ausente” e a “cidade partida” podem ser lidos como a manifestação equivalente dessa falência e dessa fragilidade no espaço urbano do Rio de Janeiro – e as duas duplas de narrativas são igualmente questionáveis, esforço empreendido por essa dissertação.

Para isso, partiu-se de uma literatura de Relações Internacionais que, quando revista e revisitada, ajudou a entender a relação entre discursos de falência, fragilidade, desordem e práticas específicas de intervenção e reconstrução. A extrapolação dessa literatura para locais e objetos outros que não os seus tradicionais almejou trazer contribuições à compreensão acerca das intervenções de infraestrutura e de segurança na Maré, seja por seu poder explicativo, seja por suas limitações. As contribuições incluíram a identificação da existência de umnexo entre práticas de segurança e de desenvolvimento, a virada urbana que permitiu pensar conflitos e fragilidades nas cidades e não mais somente na dimensão do Estado e as ferramentas para pensar a militarização do espaço urbano no Rio de Janeiro.

As limitações, por sua vez, incluíram a dificuldade de enxergar as diferenças dentro das cidades – diferenças marcadas no espaço (na partição da “cidade partida”), mas informadas por um recorte racial – e de entender como o Estado atua de forma desigual nesses espaços e sobre esses corpos onde a diferença está marcada. Nesse sentido, as literaturas de *peacebuilding* e do nexossegurança-desenvolvimento não dão conta da realidade das cidades, e as literaturas das cidades (cidades

frágeis, *peacebuilding* urbano, urbanismo militar, cidades inteligentes, CPTED, etc.) não dão conta de seus moradores, de seus corpos. Tanto os primeiros quanto os segundos, portanto, são incapazes de explicar ou embasar intervenções que resolvam o problema do Estado em lidar com a favela (e não o problema da favela) porque não dão conta da dimensão racial. As discussões que as literaturas propõem não levam em consideração que as intervenções feitas em nome delas se dão sobre espaços específicos, corpos específicos, pautada em uma ordem específica, que é asséptica racialmente. Por isso, faz-se necessário contaminar a literatura de RI com os problemas reais.

Assim, a partir da identificação dessas lacunas nas teorias de RI, buscou-se contribuições nas literaturas brasileiras especializadas em favelas, especialmente do campo da Sociologia Urbana, para entender a construção da favela enquanto problema da cidade, para entender como o Estado reproduz as desigualdades e os próprios problemas para os quais é visto como solução e para questionar os mitos que circundam a existência das favelas no cenário das cidades, nominalmente os mitos da ausência do Estado e da cidade partida³³.

A mediação entre os dois arcabouços teóricos foi feita por meio da proposição do conceito de “intervenções de infraestrutura” que, fruto dessa síntese, permite reconhecer as limitações do campo de RI e permite que a disciplina internalize retroativamente a importância de também olhar para a cidade como um campo auxiliar para se entender o internacional. A potência da proposição de uma nova categoria analítica que beba das duas fontes é, justamente, atribuir sentido a essas complexidades a partir de uma nova articulação. Da maneira como desenvolvida aqui, a noção de intervenção de infraestrutura buscou expressar também esse duplo movimento entre segurança e desenvolvimento, especialmente quando aplicado ao estudo empírico do Complexo da Maré.

Contra o discurso da ausência do Estado, apresentou-se aqui o Estado em suas múltiplas presenças, ainda que seletivas e imperfeitas. Na Maré, essas presenças ficaram evidentes nas sucessivas intervenções de infraestrutura urbana (desde

³³ Esse arcabouço teórico, por sua vez, também tem suas limitações para além de suas contribuições. Enquanto essa literatura pode não ter a pretensão de olhar pro internacional, esse não olhar significa a perda da chance de ver como a complexidade urbana se desdobra não só no local, mas tem expressões de fenômenos globais e dimensões de fluxos transnacionais.

as normas para construção de ruas e casas colocadas pelo Exército, até os aterramentos e mais tarde à própria construção de moradias de conjuntos habitacionais) e de segurança (que começa pela disciplinarização dos corpos e tentativa de instalação de uma cerca e passa por uma ocupação militar, uma intervenção federal militar e diversas operações policiais), inclusive na frequente articulação, tanto discursiva quanto prática, entre os dois tipos de intervenção.

Assim, ao longo do trabalho, não se partiu de um lugar de ausência ou falha do Estado, tampouco do problema favela, mas construiu-se o problema em termos da segregação e desigualdade na distribuição e provisão de direitos por parte do Estado. Como resultado, não se demandou a sua chegada ou a sua partida, mas o cumprimento de suas obrigações e a resposta às demandas prioritárias dos moradores. Para Silva, o Estado estaria cumprindo com essas obrigações:

realizando obras de infraestrutura básica (urbanização); construindo escolas e assumindo as despesas que uma escola de qualidade exige; oferecendo um bom serviço de saúde, com a construção de Postos de Saúde, inclusive odontológico; criando espaços de lazer e cultura dentro da própria favela; ou seja, contribuindo para que o espaço favela fosse visto e vivenciado como qualquer outro de classe média da nossa cidade, respeitando-se, evidentemente, a cultura e a história de cada lugar (SILVA, 1995, p. 96).

A descontinuidade e seletividade das intervenções do Estado, no entanto, não são resolvidas apenas com a provisão do serviço. É preciso mudar o paradigma, repactuar o problema da favela como sendo um problema do Estado e reconhecer a favela como parte integrante da cidade.

Finalmente, a partir da subversão do “problema favela” como feita nesse trabalho, foi possível subverter também o conceito de “Estado falido” (categorização que lhe rouba a agência e convida à intervenção externa) e seus corolários apresentados no primeiro capítulo, não por meio da afirmação da ausência de falhas, mas repactuando quais são essas falhas. Essa repactuação deu-se em termos do reconhecimento das estruturas racistas e necropolíticas do Estado moderno, em especial do brasileiro, e da reconstrução do problema em termos da segregação e desigualdade na distribuição e provisão de direitos por parte do Estado, de forma que permita a construção de soluções na forma de políticas públicas que respondam às

prioridades e demandas dos moradores, tomados também como agentes do processo. Mais ainda, essa repactuação permitiu compreender que a cidade pode ser produzida a partir de outras intervenções – que não a militar, que não a urbana nos moldes propagados pelo governo, que não tenham o Estado como referencial, mas na forma de “intervenções de resistência” protagonizadas pelos moradores. De onde o presente trabalho parte, e dada as limitações inerentes ao campo das RI, não foi sua ambição dar conta dessas intervenções, mais da ordem das Ciências Sociais, por onde esse trabalho passa, mas sim propor um conceito aberto, a ser elaborado em um trabalho futuro.

6

Referências

ABREU, M. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaços e Debates*, São Paulo, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

AGAMBEN, G. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2003.

ALVITO, M.; ZALUAR, A. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

ANDERSON, M. *Do No Harm*. Londres: Lynne Rienner, 1999.

ARAÚJO SILVA, M. C. A transformação da política na favela: desconstruindo a “ausência do Estado”. *Revista Antropolítica*, Niterói, [s.v.], n. 38, p. 299-319, 2015.

ARAÚJO, H. *Museu da Maré: entre educação, memórias e identidades*. Rio de Janeiro, 2012. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação.

BANCO MUNDIAL. *World development report 2011: conflict, security, and development*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/127351468151158911/Relat%C3%B3rio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-de-2011-conflito-seguran%C3%A7a-e-desenvolvimento>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BANFIELD, J. *Crime and conflict: The new challenge for peacebuilding*. Londres: International Alert, 2014.

BARREIRA, G. Governo do RJ diz que 80 mil famílias estão em área de risco. In: *O Globo*, 07 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/07/governo-do-rj-diz-que-80-mil-familias-estao-em-area-de-risco.ghtml>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BENTO, B. Necrobiopoder: Quem pode habitar o Estado-nação?. *Cadernos Pagu*, Campinas, [s.v.], n. 53, 2018.

BJÖRKDAL, A. Urban peacebuilding. *Peacebuilding*, [s.l.], v. 1, n. 2, p. 207-221, 2013.

BOEGE, V. *Traditional Approaches to Conflict Transformation – Potential and Limits*. [S.l.]: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2006.

BOLLENS, S. *Urban peacebuilding in divided societies*. Boulder: West View Press, 1998.

BOUSKELA, M.; et. al. *Caminho para as Smart Cities: Da gestão tradicional para a Cidade Inteligente*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei 12.663*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Brasília, 5 jun. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRISO, C. Do Império aos Dias de Hoje: As raízes da violência no Rio. In: *O Globo*, 10 set. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/as-raizes-da-violencia-no-rio-21804502#ixzz5koHNZNeP>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRITO, J. Políticas públicas para a Maré são apresentadas pelo governador na Alerj. In: *Imprensa RJ*, 21 mai. 2015. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo;jsessionid=C601A35719F90945AB7BBAB5D315F259.lportal2?p_p_id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=pop_up&p_p_mode=view&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Fview&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_groupId=103138&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_articleId=2440230&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_viewMode=print>. Acesso em: 6 jan. 2019.

BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BUZAN, B; HANSEN, L. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: UNESP, 2012.

CARDOSO, F. H. Originalidade da cópia: a Cepal e a ideia de desenvolvimento. In: CARDOSO, F.H. *As ideias e seu lugar*. Petrópolis: Vozes, 1980.

CARVALHO, M. *Uma Maré de Lutas: memória e mobilização popular na favela Nova Holanda – Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro, Centro de Ciências Humanas e Sociais.

CAVALCANTE, T. Corte de Verbas Interrompe Obras de Ciclovia na Maré. In: *RioOnWatch*, 7 jul. 2016. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=20655>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. *Dilemas*, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 191-228, 2013.

CAVALCANTI, M. Cidade para quem? In: *Maré de Notícias*, ago. 2012. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-32/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CHIRUMAMILLA, P.; NEMER, D. Living in the Broken City: Favelas, Infrastructural Inequity and the Materiality of the Digital. *Annual Meeting of the Society for the Social Studies of Science*. Buenos Aires, ago. 2014.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO (CEDAE). CEDAE inicia Programa de Parceria Privada para melhorar o saneamento em comunidades com UPP. In: *Notícias CEDAE*, 19 set. 2016. Disponível em: <<http://www.cedae.com.br/Noticias/detalhe/cedae-inicia-programa-de-parceria-privada-para-melhorar-o-saneamento-em-comunidades-com-upp/id/114>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

COOPMANH. *Telejornal Nova Holanda*: Projeto Registro da História da COOPMANH. Rio de Janeiro: Arte Fato Vídeo, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bWAAzbTKYy0>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

CORREIO DA MANHÃ. Governador Visita Obras Dia e Noite. In: *Correio da Manhã*, 5 out. 1963. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=44493&url=http://memoria.bn.br/docreader#>. Acesso em: 9 ago. 2019.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium*, [s.l.], v. 10, n. 2, p. 128–129, 1981.

DAFLON, R. Rocinha quer saneamento e não teleférico. In: *CanalIbase.org.br*, 21 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/rocinha-quer-saneamento-e-nao-teleferico/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

DATA LABE. Capital Da Bicicleta Pra Quem? O que a ciclovía da Maré diz sobre a política de mobilidade da cidade. In: *DataLabe.org*, 6 out. 2017. Disponível em: <<http://datalabe.org/narrativa/capital-da-bicicleta-para-quem/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

DATA LABE. Jogo Sujo: Doenças, lixo, esgoto e poluição. Como a gestão do saneamento básico exclui direitos básicos da vida dos moradores do Complexo da Maré. In: *DataLabe.org*, 12 dez. 2018. Disponível em: <<http://datalabe.org/narrativa/jogo-sujo/>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

DE CONING, C. 2015. What Does ‘Stabilisation’ Mean in a UN Peacekeeping Context? In: *CedricDeConing.net*, 19 jan. 2015. Disponível em: <<https://cedricdeconing.net/2015/01/19/whatdoes-stabilisation-mean-in-a-un-peacekeeping-context/>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

DE SOTO, H. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nova York: Basic Books, 2000.

DEER, P. Introduction: The Ends of War and the Limits of War Culture. *Social Text*, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 1, 2007.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. DPKO FaQ. In: *UN.org*, 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q4.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2013

DINIZ, E. Tensão e Conflito. In: *Maré de Notícias*, jun. 2015. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-63/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

DINIZ, E.; BELFORT, M.; RIBEIRO, P. *Memória e Identidade dos Moradores de Nova Holanda*. Rio de Janeiro: Editora Redes da Maré, 2012.

DINIZ, E.; BELFORT, M.; RIBEIRO, P. *Memória e Identidade dos Moradores do Morro do Timbau e Parque Proletário da Maré*. Rio de Janeiro: Editora Redes da Maré, 2013.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 6.000, de 1º de julho de 1937*. Institui o Código de Obras do Distrito Federal. Distrito Federal, 1 jul. 1937. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4868406/4128397/codigo_obras_1937_parte_1.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

DORADO, R. J. The Arrival of Public Works in Asa Branca. In: *RioOnWatch*. 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.rioonwatch.org/?p=4040>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

DOTY, R. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines. *International Studies Quarterly*, [s.l.], v. 37, n. 3, p. 297-320, 1993.

DOUCET, M. *Reforming 21st Century Peacekeeping Operations: Governmentalities of Security, Protection, and Police*. Abingdon: Routledge, 2017.

DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars: The merging of Development and Security*. Londres: Zed Books, 2001.

DUFFIELD, M. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity, 2007.

DUFFIELD, M. The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*, v. 41, n. 1, p. 53-76, 2010.

EUCLIDES, H. Pezão receberá propostas da Maré. In: *Maré de Notícias*, mai. 2015. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-61/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

EUCLIDES, H. Depois de seis anos, obras importantes para a população não saíram do papel. In: *Maré de Notícias*, mai. 2018. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/cotidiano/cedae-nao-cumpre-promessas-na-mare/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

EUCLIDES, H. Riqueza que vai para o ralo. In: *Maré de Notícias*, fev. 2019. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-97/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

EUCLIDES, H.; NORONHA, S. O evento é mega... mas a participação é mini. In: *Maré de Notícias*, out. 2011. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-22/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

EUCLIDES, H.; NORONHA, S. Nossas ruas reconhecidas. In: *Maré de Notícias*, jul. 2015. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-64/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

FÉLIX, E. Associações de Moradores se unem em busca de melhorias para a Maré. In: *O Cidadão*, 28 out. 2013. Disponível em: <<https://jornalocidadao.net/liga-das-associacoes-de-moradores-da-mare/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

FENIZOLA, L. A Evasão da Participação Popular e Favelada no Plano Estratégico da Prefeitura do Rio. In: *RioOnWatch*, 28 set. 2017. Disponível em: <<https://rio-onwatch.org.br/?p=28516>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

FENIZOLA, L. O Que Esperar da Política Brasileira em 2018? Parte 3: Segurança Pública e Intervenção. In: *RioOnWatch*, 27 fev. 2018a. Disponível em: <<https://rio-onwatch.org.br/?p=31443>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

FENIZOLA, L. Jovem do Prazeres é Preso por Engano: ‘Willian, Esta Comunidade Não Tem Dúvida, Você É Inocente’. In: *RioOnWatch*, 26 set. 2018b. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=36380>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FENIZOLA, L. Seminário Difunde Metodologias para Políticas Urbanas na Perspectiva da Potência da Periferia. In: *RioOnWatch*, 9 abr. 2019. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=39788>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

FOLEY, C. Pelo Telefone: Rumors, truths and myths in the ‘pacification’ of the favelas of Rio de Janeiro. *HASOW Discussion Paper 8*, mar. 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Editora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.

FOUCAULT, M. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France (1977–1978)*. New York: Palgrave, 2004.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, M. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, S. "Queremos intervenção em saúde e educação, não de soldados", diz moradora da Maré. In: *Brasil de Fato*, 20 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/02/20/queremos-intervencao-em-saude-e-educacao-nao-de-soldados-diz-moradora-da-mare/>>. Acesso: 27 ago. 2019.

FRIEDMAN, J. *Empowerment*. Oxford: Blackwell, 1992.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. Quem somos?. In: *Website da Fundação Leão XIII*, [s.d.]. Disponível em: <http://www.leao.rj.gov.br/quem_somos.asp>. Acesso em: 20 ago. 2019.

G1. Sobem para 10 número de mortos em operação na Maré, no Rio, diz polícia. In: *G1*, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/sobe-para-10-numero-de-mortos-em-operacao-na-mare-no-rio-diz-policia.html>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

G1. Maré, Rio, tem 16 criminosos mortos e 162 presos em 14 dias, diz secretaria. In: *G1*, 4 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/04/acoes-de-policias-na-mare-rio-tem-162-presos-em-14-dias-diz-secretaria.html>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

GONÇALVES, R. S. *Favelas do Rio de Janeiro: História e direito*. Rio de Janeiro: Pallas Editora, 2013.

GONZAGA, A. Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje. In: *Website do Ministério da Defesa*, 30 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-damare-acaba-hoje>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

GRAHAM, S. *Cities under Siege: the new military urbanism*. Nova York: Verso Books, 2010.

GRAHAM, S. Foucault's boomerang: the new military urbanism. In: *Open Democracy*, 14 fev. 2013. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/foucaults-boomerang-new-military-urbanism/>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

GUIA, E. A Serra da Misericórdia Como uma Zona de Sacrifício do Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, R. (Org.). *Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 129-152.

GUNDER FRANK, A. The Development of Underdevelopment. *Monthly Review*, [s.l.], v. 18, n. 4, p. 17-31, 1966.

HANSEN, L. The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School. *Millenium*, [s.l.], v. 29, n. 2, p. 285-306, 2000.

HARDING, S.; NORBERG, K. New Feminist Approaches to Social Science Methodologies: An Introduction. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, [s.l.], v. 30, n. 4, p. 2009-2015, 2005.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

HARROD, J. The Global Poor and Global Politics: Neomaterialism and the Sources of Political Action. In: DAVIES, M.; RYNER, M. *Poverty and the Production of World Politics: Unprotected Workers in the Global Political Economy*. Basingstoke: Palgrave, 2006. p. 38-61.

HARVEY, D. *Explanation in Geography*. St. Martin's Press: Nova York, 1969.

HARVEY, D. The Crisis of Planetary Urbanization. In: GADANHO, P. *Uneven Growth: Tactical Urbanisms for Expanding Megacities*. Nova York: The Museum of Modern Art, 2014.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, Rio de Janeiro, v. 82, [s.n.], jul. 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2011. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

HILL, J. Beyond the Other? A postcolonial critique of the failed state thesis. *African Identities*, Londres, v. 3, n. 2, p. 139-154, 2005.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. Quem somos. In: *Website do Instituto Pereira Passos*, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/who-we-are>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

INTERVENÇÃO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/intervencao/>. Acesso em 18 ago. 2019.

JACKSON, R. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

JUNQUEIRA, F.; ZUAZO, P. Processo que oficializa e dá novos nomes a ruas de favelas será estendido para outras comunidades. In: *Extra*, 5 out. 2017. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/processo-que-oficializa-da-novos-nomes-ruas-de-favelas-sera-estendido-para-outras-comunidades-21909619.html>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

KALDOR, M. In Defence of New Wars. Stability: *International Journal of Security and Development*, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-16, 2013.

KALISHA, W. Writing the in-between spaces: Discovering Hermeneutic-Phenomenological seeing in Dadaabi Refugee Camp, Kenya. *Phenomenology & Practice*, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 55-69, 2015.

LANDESMAN, T. *Remaking Rio de Janeiro through “Favela Integration”*: The Politics of Mobility and State Space. Londres, 2016. Tese (Doutorado). Department of Geography & Environment, London School of Economics.

LEDERACH, J. P. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1997.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LUND, K.; SALLES, J. M. (Diretores). *Notícias de uma guerra particular*. [DVD]. Brasil: Videofilmes, 1999.

ABREU, R.; SOL, P. (Diretores). *Museu da Maré: memórias e (re)existências*. [DVD]. Rio de Janeiro: Imagine Filmes, 2008. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=A63vJfkTtaQ>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

MAC GINTY, R. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

MAC GINTY, R. Against Stabilization. *Stability*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 20-30, 2012.

MARÉ DE NOTÍCIAS. Acompanhe o trabalho da sua associação de moradores. In: *Maré de Notícias*, jun. 2018a. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-89/>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

MARÉ DE NOTÍCIAS. Acompanhe o trabalho da sua associação de moradores. In: *Maré de Notícias*, jul. 2018b. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-90/>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

MARIJSSE, S. Um Mergulho na História: O Nascimento e Formação do Complexo da Maré. In: *RioOnWatch*, 19 jan. 2017. Disponível em: <<https://rio-onwatch.org.br/?p=23997>>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte*. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

MCFALLS, L.; PANDOLFI, M. The enemy live – a genealogy. In: BACHMAN, I.; BELL, C.; HOLMQVIST, C. (Eds.). *War, police and assemblages of intervention*. Londres: Routledge, 2015.

MILIOTTI, R. “Muro onde? Na Maré?”. In: *Maré de Notícias*, jan. 2010. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-02/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MILLIKEN, J. *Building Peace in Urban Setting: Lessons from the ground and recommendation for collaboration*. Report of the 2013 Annual Meeting, Geneva Peacebuilding Platform, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Garantia da Lei e da Ordem. In: *Website do Ministério da Defesa*, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Atenção Básica*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

MORENO, M. Reversing Polarities: Anarchical (Failed) States versus International Progress. *Brazilian Political Science Review*, [s.l.], v. 9, n. 3, p. 64-87, 2015.

MUGGAH, R. Introduction. In: MUGGAH, R. (Ed). *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. Londres: Routledge, 2013a. p. i-xi.

MUGGAH, R. Reflections on United Nations-led Stabilization, Late Peacekeeping, Early Peacebuilding or Something Else?. In: MUGGAH, R. (Ed). *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. Londres: Routledge, 2013b. p. 56–70.

MUGGAH, R. Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. *Environment & Urbanization*, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 1-14, 2014.

MUGGAH, Robert. Fixing Fragile Cities: Solutions for Urban Violence and Poverty. In: *Foreign Affairs*, 15 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MUSEU DA MARÉ. 1947 - A Baixa do Sapateiro. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=150>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSEU DA MARÉ. 1947 - Transferência do do 1º RCC. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=149>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSEU DA MARÉ. 1950 - Surgem as primeiras moradias do Parque da Maré. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.]c. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=152>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSEU DA MARÉ. 1961 - Os Centros de Habitação Provisória. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.]d. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=132&Itemid=155>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSEU DA MARÉ. 1979 - O lançamento do Projeto-Rio. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.]e. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=161>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSEU DA MARÉ. 1992 - A inauguração da Linha Vermelha. In: MUSEU DA MARÉ. *História da Maré II - de 1940 aos dias de hoje*, [s.d.].f. Disponível em: <http://www.museudamare.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=160>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MUSUMECI, L. “Eles nos detestam” - Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. Resultados da pesquisa *UPP: O Que Pensam os Policiais*. Rio de Janeiro: CESeC, 2015. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/boletim19elesnosdetestam.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

MUSUMECI, L. *UPP: Última chamada – Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.

NEOCLEOUS, M. *Critique of Security*. Montreal: McGill-Queens University Press, 2008.

NEWMAN, O. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. New York: Macmillan, 1972.

NEWMAN, O. Defensible Space: A New Physical Planning Tool for Urban Revitalization. *Journal of the American Planning Association*, [s.l.], v. 61, n. 2, p. 149-155, 1995.

NÓBREGA, C.; DAFLON, R. Maré: pacificação ou cerco à cidadania. In: *Canalbase.org.br*, 5 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/mare-ocupada-e-cerceada/>>. Acesso em 22 ago. 2019.

NORONHA, S. Polícia militar nega política de confronto. In: *Maré de Notícias*, jun. 2010. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-06/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

NORONHA, S. Mais vazamento de esgoto na Maré. In: *Maré de Notícias*, ago. 2012. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-32/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

NORONHA, S. Ocupação? Só se for de políticas públicas. In: *Maré de Notícias*, abr. 2014a. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-52/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

NORONHA, S. Agora vai, CEDAE?. In: *Maré de Notícias*, mai. 2014b. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-53/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

NORONHA, S. Regras para eventos devem ser uma só. In: *Maré de Notícias*, jul. 2014c. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-55/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

O DIA. Sérgio Cabral diz que vai aposentar “caveirões”. In: *O Dia*, 15 nov. 2006. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI1248507->

EI5030,00-Sergio+Cabral+diz+que+vai+aposentar+caveiros.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

O DIA. Complexo da Maré ‘ocupado’ por mutirão de limpeza. In: *O Dia*, 31 mar. 2014. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2014-03-31/complexo-da-mare-e-ocupado-por-mutirao-de-limpeza.html>. Acesso em: 9 jan. 2019.

O GLOBO. Na comparação com a periferia, a evolução da capital é menor. In: *O GLOBO*, 25 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/na-comparacao-com-periferia-evolucao-da-capital-menor-20175750>>. Acesso em: 11 set. 2019.

O GLOBO. Prefeitura revitaliza praça no Complexo da Maré. In: *O Globo*, 1 out. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-revitaliza-praca-no-complexo-da-mare-6253898>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Projeto Social Une PAC e Pronasci. In: *OF.org.br*, 8 dez. 2008. Disponível em: <<http://of.org.br/noticias-analises/projeto-social-une-pac-e-pronasci/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

ÖJENDAL, J.; OU, S. The ‘local turn’ saving liberal peacebuilding? Unpacking virtual peace in Cambodia. *Third World Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 5, p. 929–949, 2015.

OLIVEIRA, A; CAMPOLARGO, M. From Smart Cities to Human Smart Cities. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 48, 2015, Kauai, Estados Unidos. *Anais...* Washington, DC.: IEEE Computer Society, 2015. p. 2336-2344.

ONU-HABITAT. *Fact Sheet – Urban Safety and Security*. Nairobi, [s.d.].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. *Relatório do Secretário-Geral*, 2005. Disponível em: <<http://undocs.org/A/59/2005>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050. In: *Website do Centro Regional de Informações das Nações Unidas*, 10 jul. 2015a. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 11 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Sustainable Development Goals. In: *UN.org*, 2015b. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>>. Acesso em: 13 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). What is peacekeeping? In: *UN.org*, [s.d.]. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peace-keeping>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

PAFFENHOLZ, T. Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. *Third World Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 5, p. 857-874, 2015.

PANDOLFI, D.; GRYNZSPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, L. (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

PANDOLFI, D.; GRYNZSPAN, M. *A favela fala: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

PARIS, R. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, [s.l.], v. 22, n. 2, p. 54-89, 1997.

PARIS, R. Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 337-365, 2010.

PIETERSE, J. Trends in Development Theory. In: PIETERSE, J. *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. London: SAGE Publications, 2010. p. 1-18.

RAMOS, C. Menos Operações, mais mortes na Maré. In: *Maré de Notícias*, fev. 2019. Disponível em: <http://mareonline.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Mar%C3%A9-de-Not%C3%ADcias_97_fevereiro.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

REDES DA MARÉ. *A Maré que Queremos*. Rio de Janeiro: Editora Redes da Maré, 2010. Disponível em: <<http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relato%CC%81rio-Mare%CC%81-que-queremos.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

REDES DA MARÉ. *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré*. Rio de Janeiro: Editora Redes da Maré, 2018. Disponível em: <https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2017.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

REDES DA MARÉ. *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré*. Rio de Janeiro: Editora Redes da Maré, 2019. Disponível em: <<https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

REDES DA MARÉ. Desenvolvimento Territorial: Censo Maré. In: *RedesDa-Mare.org.br*, [s.d.]. Disponível em: <<https://redesdamare.org.br/br/info/12/censo-mare>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

RIBEIRO DA SILVA, C. *Maré, A Invenção de um Bairro*. Rio de Janeiro, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional). Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

RIO DE JANEIRO. *Decreto N° 15.259 de 14 de novembro de 1996*. Institui os postos de orientação urbanística e social nos novos bairros. Rio de Janeiro, 14 nov. 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1996/1525/15259/decreto-n-15259-1996-institui-os-postos-de-orientacao-urbanistica-e-social-nos-novos-bairros>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 27.765 de 02 de janeiro de 2001*. Institui a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Comunitário – SEDECOM, no âmbito da capital, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2 jan. 2001. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/532ff819a4c39de50325681f0061559e/174ab659869f9d34032569d10070cb7b?OpenDocument>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 42.727, de 30 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a criação do programa UPP Social e dá outras providências. Rio de Janeiro, 30 nov. 2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/23519861/pg-1-poder-executivo-diario-oficial-do-estado-do-rio-de-janeiro-doerj-de-01-12-2010>>. Acesso em: 12 set. 2019.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura acompanha mutirão de limpeza, conservação e assistência a animais na Maré. In: *Notícias da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*, 23 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7636460>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

RIOONWATCH. Crivella Divulga Plano Estratégico de Sua Gestão: Como Fica o Plano para as Favelas? In: *RioOnWatch*, 6 jul. 2017. Disponível em: <<http://rio-onwatch.org.br/?p=26635>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

ROBAINA, I. Assistência social ou controle sócio-espacial: uma análise das espacialidades políticas da Fundação Leão XII sobre as favelas cariocas (1947-1962). *Espacialidades*, Natal, v. 6, n. 5, 2013. p. 176-196.

ROY, A. Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno. *E-metropolis*, Rio de Janeiro, [s.v.], n. 31, p. 5-21, 2017.

SAMPAIO, A. Before and after urban warfare: Conflict prevention and transitions in cities. *International Review of the Red Cross*, [s.l.], v. 98, n. 1, p. 71-95, 2016.

SAMPER, J. The role of Urban Upgrading in Latin America as warfare tool against the “Slums Wars”. *Critical Planning*, [s.l.], v. 19, [s.n.], p. 58-76, 2012.

SANTO, A.; SILVA, E. (Org.). *Vivências Educativas na Maré: Desafios e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Editora REDES da Maré, 2013.

VELOSO, S. *Da mundialização da maldição: um estudo sobre a realização espacial de megaeventos esportivos à luz dos debates sobre globalização*. Rio de Janeiro, 2016. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, P. *Novos atores sociais na mediação favela cidade: as organizações não governamentais (ONGs)*. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado). Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Favela-Bairro. In: *Website da Secretaria Municipal de Habitação*, [s.d.]. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm>. Acesso em 19 ago. 2019.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Monitoramento: Programas de urbanização em áreas de baixa renda*. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município, 2009. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4645/Favelas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

SHERRAT, Y. *Continental Philosophy of Social Science: Hermeneutics, Genealogy and Critical Theory from Ancient Greece to the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SILVA, E.; FONESCA, D. *O Contexto das Práticas Policiais nas Favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas*. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SILVA, E. Luto: um ano da chacina que marcou a história da Maré. In: *Folha de São Paulo*, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/artigos/luto-um-ano-da-chacina-que-marcou-a-historia-da-mare/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SILVA, E. *A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré*. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017.

SILVA, H. Maré resiste à remoção. In: *Maré de Notícias*, set. 2014. Disponível em: <<http://mareonline.com.br/mare-de-noticias/mare-de-noticias-57/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

SIMAN, M.; SANTOS, V. Interrogating the security–development nexus in Brazil’s domestic and foreign pacification engagements. *Conflict, Security & Development*, [s.l.], v. 18, n. 1, p. 61-83, 2018.

SIMAN, M; SANTOS, V. Primeiro a ordem, depois o progresso. In: *Le Monde Diplomatique*, 25 out. 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/primeiro-ordem-depois-o-progresso/>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

SOUZA E SILVA, J. Adeus Cidade Partida. In: *OF.org*, [s.d.]. Disponível em: <<http://of.org.br/acervo/artigos/adeus-cidade-partida/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

SOUZA E SILVA, J. *Por que uns e não outros?*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2011.

SOUZA E SILVA, J. Um espaço em busca do seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. In: SOUZA E SILVA, J.; et. al. *Território-Territórios*. Niterói: UFF, 2002. p. 107-125.

SOUZA E SILVA, J. Só existe Cidade quando todos experimentam a Urbe e Polis. In: *IMJA.org.br*, 30 nov. 2018. Disponível em: <<http://imja.org.br/pt->

br/2018/11/30/artigo-so-existe-cidade-quando-todos-experimentam-a-urbe-e-polis/>. Acesso em: 2 jun. 2019.

SOUZA E SILVA, J.; BARBOSA, J. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, [s.v.], n. 1, p. 115-126, 2013.

SOUZA E SILVA, J.; BARBOSA, J.; SIMÃO, M. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Mórula, 2019. V. 2.

SOUZA MULLI, A. Patrolling Rio's Favelas – From Pacification to Police State. In: *Center for Security Studies*, 19 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/articles/article.html/127717>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

SOUZA, L. *Must International Society Be Defended? Bordering techniques and international organizations*. Rio de Janeiro, 2015. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

STERN, M.; ÖJENDAL, J. Mapping the Security--Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?. *Security Dialogue*, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 5-29, 2010.

TSCHIRGI, N. Security and development policies: untangling the relationship. In: KLINGEBIEL, S. *New Interfaces between Security and Development*. Bonn: German Development Institute, 2005. Disponível em: <http://edoc.vifa-pol.de/opus/volltexte/2012/3801/pdf/Studies_13.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

TSCHIRHART, C. Theory Talk #41: Mark Duffield on Human (In)security, Liberal Interventionism and Fortified Aid Compounds. In: *Theory Talks*, 21 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.theorytalks.org/2011/07/theory-talk-41.html>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

TUSWOHL, M. Ocupação da Maré dá início à 'nova UPP' idealizada pelo governo do Rio. In: *Rede Brasil Atual*, 1 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/04/pm-comeca-a-substituir-o-exercito-para-entrada-de-upp-na-mare-7934/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

VALLADARES, L. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VENTURA, Z. *Cidade Partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

VIVA RIO. Saúde em Rede. In: *VivaRio.org.br*, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.vivario.org.br/saude-em-rede/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

WACQUANT, L. The militarization of urban marginality: Lessons from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology*, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 56-74, 2008.

WALLERSTEIN, I. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for. Comparative Analysis. In: *Comparative Studies in Society and History*, [s.l.], v. 16, n. 4, p. 387-415, 1974.

WEBER, M. Politics as a Vocation. In: GARTH, H.; MILLS, W. (Eds.). *Essays in Sociology*. New York: Macmillian, 1946. p. 26-45.

WEIZMAN, E. Military Operations as Urban Planning. Entrevista concedida a Phillip Misselwitz. In: *Mute*, 2003. Disponível em: <<http://www.metamute.org/editorial/articles/military-operations-urban-planning>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

WILSON, J; KELLING, G. Broken windows: the police and neighbourhood safety. In: *The Atlantic*, mar. 1982. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ZYCK, S.; BARAKAT, S.; DEELY, S. The Evolution of Stabilization Concepts and Praxis. In: MUGGAH, R. (Ed). *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. Londres: Routledge, 2013. p. 15-34.