

## A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E TERRITÓRIOS ESTIGMATIZADOS NO RIO DE JANEIRO

The relationship between State and stigmatized territories in Rio de Janeiro

La relación entre Estado y territorios estigmatizados en Río de Janeiro

### RESUMO

O presente artigo tem o intuito discutir a relação estabelecida entre o Estado e as favelas do Rio de Janeiro ao longo do tempo e até os dias atuais. Tomando como referência a territorialização de políticas públicas e a ação de instituições estatais e da sociedade civil, busca-se compreender de que forma a estigmatização do favelado e de seu território influencia as relações de poder construídas no contato entre agentes públicos e moradores de favela. O artigo consiste, metodologicamente, em uma pesquisa bibliográfica e documental, com base principalmente na literatura sobre o tema. Os resultados indicam que a estigmatização das favelas tem contaminado diversas políticas públicas formuladas para esses territórios, e que a falta de diálogo entre diferentes órgãos públicos envolvidos em tais políticas gera o que chamamos de *atrofia burocrática*, perdendo-se potencial de atuação da esfera pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Favela, Territorialização.

### RESUMEN

El presente artículo tiene el propósito de discutir la relación establecida entre el Estado y las favelas de Río de Janeiro a lo largo del tiempo y hasta los días actuales. Tomando como referencia la territorialización de políticas públicas y la acción de instituciones estatales y de la sociedad civil, se busca comprender de qué forma la estigmatización del favelado y de su territorio influye en las relaciones de poder construidas en el contacto entre agentes públicos y moradores de favela. El artículo consiste, metodológicamente, en una investigación bibliográfica y documental, basada principalmente en la literatura sobre el tema. Los resultados indican que la estigmatización de las favelas ha contaminado varias políticas públicas formuladas para estos territorios, y que la falta de diálogo entre las diferentes agencias públicas involucradas en tales políticas genera lo que llamamos *atrofia burocrática*, perdiendo el potencial de la esfera pública.

**PALABRAS-CLAVE:** Políticas Públicas, Favela, Territorialización.

**ANDRÉ ALMEIDA DE  
ABREU**

Universidade Federal Fluminense.  
Programa de Pós-graduação em  
Geografia  
andrealmeidaabreu@gmail.com

Artigo recebido em:

11/02/2019

Artigo publicado em:

17/10/2019

## ABSTRACT

This article aims to discuss the relationship established between the State and the favelas of Rio de Janeiro over time and up to the present day. Taking as a reference the territorialization of public policies and the action of state institutions and civil society, it is sought to understand how the stigmatization of the favela and its territory influences the relations of power built in the contact between public agents and residents of favela. The article consists, methodologically, of a bibliographical and documentary research, based mainly on the literature on the subject. The results indicate that the stigmatization of favelas has contaminated several public policies formulated for these territories, and that the lack of dialogue between different public agencies involved in such policies generates what we call bureaucratic atrophy, losing the potential of the public sphere.

**KEYWORDS:** Public Policies, Favela, Territorialization.

## INTRODUÇÃO

É interessante o fato de que as cidades brasileiras, especialmente a cidade do Rio de Janeiro, têm uma rica história a respeito de suas moradas populares. Apesar de boa parte de sua população não dispor formalmente de acesso à propriedade privada, suas estratégias de sobrevivência no meio urbano levaram ao desenvolvimento de diversas formas de habitar a cidade.

É notável que há mais de cem anos as favelas são as moradas populares mais características do espaço urbano carioca, disseminando-se para as mais diversas cidades brasileiras ao longo do século XX.

Resultantes de uma urbanização apoiada no desenvolvimento desigual, essas favelas formam marcas que expõem o convívio contraditório entre a riqueza e a pobreza no assim

chamado *tecido sociopolítico urbano fragmentado* (SOUZA, 2005), incluindo os conflitos resultantes e toda a riqueza cultural dessa forma de ocupação do espaço.

Desde Perlman (1977) até Valladares (2005), diversos estudiosos têm se debruçado sobre o “problema favela”. A designação da favela como um *problema* constitui a chave para entender como o Estado, em suas múltiplas dimensões, aborda os territórios favelados, implementando políticas públicas na favela a partir da premissa do controle, seja por meio da coerção ou do consenso, no sentido gramsciano.

A criminalização das moradas populares urbanas é, há tempos, a principal forma de relação entre o Estado e a favela no Rio de Janeiro. Desde a ideologia higienista e a campanha



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709

de demolição de cortiços no final do século XIX até os dias atuais, em que a forma mais evidente de representação negativa advém da “metáfora da guerra” contra as drogas (LEITE, 2014), o discurso sobre as diferentes formas de moradia popular tem buscado deslegitimar e estigmatizar a forma como pobres – em grande parte negros e imigrantes – organizam suas estratégias de habitação na cidade.

O objetivo aqui é tentar entender como a representação negativa da favela nasceu e evoluiu ao longo do tempo no Rio de Janeiro. Argumenta-se que a representação da favela como problema apoia-se há muito tempo na estigmatização dos moradores de favela, presente de forma acentuada no imaginário social carioca.

O processo de estigmatização das favelas e de seus moradores – tão caro à formação urbana do Rio de Janeiro – é o assunto central que abordaremos a partir de agora, considerando suas origens e seu percurso, até chegar no atual contexto metropolitano carioca.

## A GÊNESE DA ESTIGMATIZAÇÃO DA FAVELA E DO FAVELADO

Em seu artigo sobre o estigma como política de Estado, Mário Sérgio Brum descreve o modo como se dá a estigmatização da favela:

Um possível ponto de partida é a estigmatização de uma determinada área, em que seus moradores recebem variadas acusações generalizantes sobre seu caráter, que passam a valer para toda a favela. Assim, os termos 'áreas de risco', 'lepras',

'berço do samba', 'outra cidade', 'céu no chão', 'áreas apartadas', foram e são usados para referir-se às favelas do Rio de Janeiro através da história (BRUM, 2010, p.98)

De fato, a própria vivência do cotidiano da cidade do Rio de Janeiro possibilita notar a presença, no imaginário social carioca, dos estereótipos em relação aos moradores de favela. Categorias gerais são verbalizadas diariamente nos veículos de comunicação e pela própria população, geralmente referindo-se à favela negativamente, seja por meio do discurso da ausência, de um lado, seja pela relação que se faz da imagem do favelado com o “mundo do crime”. Embora a dimensão da cultura popular seja ativada e mencionada em momentos de festividades, a estigmatização se faz presente de várias formas no cotidiano.

Sabendo que as favelas se generalizaram no Rio de Janeiro apenas ao longo da primeira metade do século XX, e que a ação estatal foi hostil a esse tipo de habitação popular desde seu início, busca-se entender de que processos e trajetórias da urbanização carioca decorre a representação negativa das favelas e do ser favelado e de como sua estigmatização influenciou as políticas públicas para esses territórios.

Como bem adverte Campos (2005), a criminalização das moradas populares antecede a existência da favela no cenário urbano do Rio de Janeiro. Sua origem é a repressão imposta aos quilombos rurais e periurbanos, perseguindo as populações de negros escravizados que territorializavam sua resistência ao regime escravocrata.

Mesmo durante e após o período abolicionista, como observa Campos (2005), a negação do acesso à propriedade e ao mercado formal de trabalho na cidade para a maioria extrema dos negros induziu a massa urbana negra a habitar aquela que foi a principal morada popular

urbana no Rio de Janeiro antes das favelas: os cortiços – moradias coletivas, de pátio compartilhado, onde viviam aqueles que podiam alugar um cômodo (ver figura 1), tal como descreve Aluísio de Azevedo em sua obra seminal “O Cortiço”.

### FIGURA 1 – Cortiço situado na área central do Rio de Janeiro, na primeira década do século XX



Fonte: <<http://botaabaixopp.blogspot.com/2011/11>>

Campos (2005) ainda demonstra como a criminalização e a destruição dos cortiços no Rio de Janeiro (cujo ápice foi o período do “bota abaixo” de Pereira Passos), somadas ao excedente de mão de obra formado pela multidão de ex-escravos e de imigrantes, provocou um caos de habitação que fez das favelas antes uma solução do que um problema:

havia uma crise habitacional e a necessidade de a população mais pobre morar próximo da área central da cidade, onde as oportunidades de trabalho eram maiores. A destruição do Cabeça de Porco e de outros cortiços provocou um deslocamento desse segmento social em direção às encostas. (CAMPOS, 2005, p.61)

O autor ainda comenta sobre a representação negativa dos

territórios populares antes mesmo da abolição da escravatura, o que aqui se supõe ser o germe da estigmatização da favela:

O período de maior quantidade de concessão de alforrias (...) aconteceu entre 1870 e 1880, liberando quantidades crescentes de trabalhadores escravos. Essa liberação causou grande preocupação às elites, que logo a associaram à formação das 'classes perigosas', pelo seu vertiginoso aumento. (CAMPOS, 2005, p.60)

Conforme lembram Valladares (2005) e Campos (2005), embora se tenham generalizado apenas no século XX, as favelas já habitavam residualmente o cenário urbano do Rio de Janeiro nas últimas décadas do século XIX, concentrando-se prioritariamente na área central da cidade.

**GEOGRAFARES**

Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709

## A autora aponta:

A ocupação do Morro da Providência data de 1897. Em 1898, o Morro Santo Antônio também atesta um processo semelhante de favelização (...) A Quinta do Caju, a Mangueira e a Serra Morena também datam do século XIX e são todas anteriores ao Morro da Favella. O povoamento de tais zonas começou em 1881, nada provando que tenha resultado de uma ocupação ilegal. (VALLADARES, 2005, p.26)

Como é possível perceber, a gênese das favelas no Rio de Janeiro é bastante complexa. Suas origens são diversas e, até hoje, embora o mito de origem protagonizado pelo Morro da Favella esteja presente no imaginário carioca, não é possível confirmar com exatidão qual teria sido a primeira favela da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, diversos autores concordam que a empreitada contra os cortiços, a promessa de concessão de terras a ex-combatentes da Guerra de Canudos e a libertação da massa da população negra do jugo da escravidão tiveram importantes papéis para o surgimento de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Sobre o papel específico da destruição dos cortiços, Maurício de Almeida Abreu destaca que “a destruição de grande número de cortiços fez, pois, da favela, a única alternativa que restou a uma população pobre, que precisava residir próximo ao local de emprego” (ABREU, 2013). O autor ainda destaca o crescimento da população urbana, atraída pela industrialização e pelo crescimento da construção civil, como um fator primordial pra compreender o surgimento de um número cada vez maior de favelas na primeira metade do século XX (ABREU, 2013).

É importante ressaltar que, além da inserção precária da

população negra no meio urbano e do crescimento da população migrante, a concentração da oferta de trabalho e diversas formas de “biscate” na área central da cidade, bem como a incapacidade da população pobre de pagar aluguéis ou adquirir terrenos legalmente, levaram uma parcela considerável da população urbana a construir habitações improvisadas em terrenos baldios nas encostas localizadas no centro da cidade (PERLMAN, 1977).

Pandolfi & Grynszpan (2002) afirmam que a criminalização das moradas em favelas ocorreu a partir da disseminação da visão das favelas como focos de insalubridades, doenças infectocontagiosas e epidemias, encarando a favelização como uma questão de natureza patológica, e clamando por políticas públicas que sanassem o “problema”. Valladares, por sua vez, infere que a representação negativa do favelado e a abordagem da favela como um “problema” antecede sua generalização na cidade do Rio de Janeiro, tendo na política higienista – instrumento público utilizado também contra os cortiços – o seu principal ponto de apoio. A autora registra:

a 'problematização' precedeu a extensão do fenômeno ao conjunto da cidade e ocorreu enquanto o processo de favelização ainda não se havia generalizado na capital federal (...) essa problematização contou com o forte respaldo do diagnóstico higienista aplicado à pobreza e ao cortiço, servindo este como uma das matrizes das primeiras representações das favelas. (VALLADARES, 2005, p.39)

A figura 2, publicada nos jornais da época, ilustra a abordagem da favela expressa pela política higienista já nos primeiros anos do século XX.

**FIGURA 2 – Representação de Oswaldo Cruz utilizando a Delegacia de Higiene para retirar moradores do Morro da Favella (atual Providência), retratados como piolhos.**



Fonte: Reproduzido de <<https://www.tecmundo.com.br/ciencia/128341-super-trunfo-tecmundo-1-oswaldo-cruz-inimigo>> acessado em 15/10/2018)<sup>1</sup>

Desde a gênese da favela, sua estigmatização se deu, de um lado, a partir da representação dos territórios favelados como áreas insalubres, caóticas e desordeiras, ameaçadoras da ordem e dos valores expressos pela “cidade formal”; e, de outro, pela representação de seus moradores como vagabundos, ladrões, malandros e bandidos perigosos em potencial, ameaçando os “cidadãos comuns” da cidade.

Tendo sua origem na criminalização das moradas populares antecedentes, a estigmatização do favelado, conforme expresso na literatura de referência, esteve presente nas mais diversas políticas públicas implementadas nas favelas cariocas.

Pandolfi e Grynszpan (2002), Valladares (2005) e Perlman (1977) expõem diversas políticas públicas implementadas ao

longo dos mais de cem anos de favelas no Rio de Janeiro, apontando a alternância – às vezes a coexistência – entre políticas remocionistas e políticas públicas de urbanização de favelas, estabelecendo, muitas vezes, relações de cooptação ou de coerção com instituições locais, especialmente com um número considerável de associações de moradores de favela.

Algumas políticas, como os parques proletários da Era Vargas, tinham como objetivo “civilizar” o favelado, presentando-o com um lar provisório e promovendo reuniões cujo objetivo seria ensinar regras de comportamento aos moradores de favela (PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002). Outras políticas, como o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), tinham como objetivo a introdução de melho-

1 - Médico e cientista, Oswaldo Cruz foi nomeado, em 1903, diretor-geral da Saúde Pública pelo então presidente, Rodrigues Alves. Relevante figura higienista, comandou a vacinação obrigatória em 1904, o que culminou na Revolta da Vacina naquele mesmo ano.

rias urbanas, mas submetiam politicamente as associações de moradores de favelas e estabeleciam uma relação caracterizada pelo “controle negociado” (RODRIGUES, 2015).

A ditadura civil-militar, por sua vez, introduziu uma política remocionista em grande escala, eliminando diversas favelas a partir de uma deficiente política habitacional apoiada no Banco Nacional da Habitação (BNH) e na Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISAM), enquanto a redemocratização brasileira dos anos 1980/90 deu origem a uma série de políticas de expansão de serviços urbanos em favelas do Rio de Janeiro (BURGOS, et al., 2011).

Segundo Brum, desde seu início, as políticas públicas em favelas, de um modo ou de outro, tiveram como objetivo o controle desta forma popular de habitar na cidade. O autor conclui que “essas sucessivas políticas do Estado para as favelas tiveram em comum a permanente tentativa de controle e normalização do espaço urbano e de suas camadas mais pobres” (BRUM, 2010, p.100).

A territorialização de grupos de narcotraficantes de varejo em um número considerável de favelas cariocas a partir da década de 1980 ocasionou, conforme indica Leite (2014), uma atualização da representação negativa da favela, dando novos contornos à estigmatização do favelado. Antes identificados como facilmente atraídos pelas “ideologias subversivas”, passaram a ser vistos como traficantes ou cúmplices das fac-

ções de traficantes. A grande imprensa, políticos e agentes públicos de segurança passam a tratar o conflito como uma suposta guerra – e ainda o tratam assim. A “metáfora da guerra” passa dar legitimidade discursiva ao modelo de segurança pública instrumentalizado para o confronto ostensivo entre policiais e traficantes de varejo, com elevados custos a respeito dos direitos humanos fundamentais (LEITE, 2014)

A democratização expressa na favela pela rearticulação da Federação de Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), a implantação de políticas públicas visando à ampliação do acesso aos serviços urbanos básicos, de um lado, e o agravamento do conflito envolvendo narcotraficantes de varejo e policiais, de outro, expõem um paradoxo indicado por (BURGOS, et al., 2011), no qual ao mesmo tempo em que moradores de favelas puderam usufruir de políticas como o programa Favela-Bairro – obras de pavimentação de ruas, iluminação pública, construção de creches, etc. – ou o Proface, programa da CEDAE para ampliar o acesso ao saneamento básico em favelas, os mesmos moradores de favela passaram a conviver com conflitos diários, tendo seu direito à vida (bem como outras liberdades civis) ameaçado.

As violações de direitos fundamentais, a incapacidade de reduzir a venda e o consumo de drogas e a corrupção policial e política envolvendo o narcotráfico levaram estudiosos da segurança pública e movimentos

sociais organizados por moradores de favelas a introduzir na agenda política do Rio de Janeiro (e nacional) a formulação de outras modalidades de intervenção dos órgãos de segurança pública em favelas cariocas.

A busca por uma forma de policiamento comunitário sem a reformulação das instituições policiais – e da segurança pública em geral – culminou na territorialização permanente de policiais militares em favelas cariocas, primeiro com o programa Mutirão pela Paz, em 1999, depois por meio dos Grupamentos de Policiamento de Áreas Especiais (GPAEs) e, desde 2008, através das Unidades de Polícia Pacificadora. Entretanto, tal como apontam (BURGOS et al, 2011) e Valle (2016), embora as políticas de policiamento permanente implementadas tenham reduzido consideravelmente o número de homicídios em diversas favelas afetadas, conflitos entre moradores e policiais demonstram que tais políticas têm representado novos desenhos no interior de velhas e rígidas instituições de segurança.

## ESTADO, FAVELA E TERRITÓRIO NO RIO DE JANEIRO

Como é possível notar, a natureza da intervenção estatal na favela tem variado de acordo com o contexto histórico e político, mas também depende de quais favelas estudamos e qual seu papel no espaço urbano do Rio de Janeiro. Entretanto, é possível afirmar que, seja por meio dos aparelhos de repres-

são ou por meio dos aparelhos da Sociedade Civil (GRAMSCI, 2001), o Estado estabelece uma relação através da qual busca controlar os territórios favelados, coexistindo a coerção e o consenso simultaneamente, ainda que de diferentes formas e com intensidades distintas. No entanto, os moradores de favela negociam sua relação com o Estado e as políticas públicas, não sendo possível encará-los como receptores passivos das ações estatais e de outros agentes da arena.

A relação entre Estado e favela é o tema sobre o qual teorizaremos de forma direta, aproveitando os conflitos e os diversos fenômenos aqui já mencionados para expor a natureza de tal relação, além dos instrumentos utilizados tanto pelo Estado como pela favela para disputar tal relação em busca de seus interesses. É importante enfatizar que o território será tratado aqui como um conceito fundamental para a compreensão da relação entre o Estado e as favelas, entendendo-o como um meio de ligação entre ambos e, ao mesmo tempo, indissociável de um ou de outro.

## ESTADO E FAVELA: CONTROLE E NEGOCIAÇÃO

Já se sabe que o Estado, pelo menos em sua forma moderna, exerce seu controle social de duas maneiras complementares entre si e, ao mesmo tempo, conflitantes: a repressão e a legitimação. O Estado, arena disputada desigualmente pelas



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709



classes sociais, para garantir o arranjo das relações de poder que o compõem, busca o consentimento da sociedade ou de setores da sociedade (GRAMSCI apud COUTINHO, 2007, p.123). Quando tensões ameaçam aquele arranjo, o Estado utiliza seus aparelhos repressivos para conservar as relações de poder como estão.

O esquema exposto acima tem importância na medida em que descreve simplificadamente as dimensões da dinâmica do Estado. Entretanto, perde capacidade analítica se não considerar a complexidade de intencionalidades expressa pelos vários órgãos e instituições estatais, cada instituição agindo diferentemente, em diversas escalas e de forma variada de acordo com o *locus* de atuação, dependendo também das trajetórias pessoais dos agentes públicos e da relação que estabelecem localmente.

Na verdade, repressão e a legitimação ocorrem simultaneamente e de forma conectada, tendo em vista que o Estado, ao mesmo tempo que busca a conservação de arranjos de poder, constitui uma arena de negociação e acordos, num jogo político que tem no consentimento a chave para a sua legitimação e para a manutenção da “ordem”.

O consentimento dos grupos que são objeto das ações estatais depende de uma trama complexa de relações e subjetividades que envolvem níveis de confiança e as intencionalidades dos atores locais. Entretanto, também é de fundamental importância para a legitimação

das políticas estatais a capacidade dos moradores de favelas e comunidades locais de incorporar ideologias dominantes em seus discursos e significações de mundo.

A propagação dos discursos que compõem a estigmatização da favela cumpre um papel crucial para o Estado e as classes dominantes na implementação de políticas e ações nas favelas. Essa capacidade de absorção dos valores dominantes é definida por Bourdieu (2003) como as *condições sociais de produção de significados*. Isto demonstra que a estigmatização não é unilateral e que é compartilhada por diversos atores, inclusive pelos próprios favelados (BOURDIEU apud BRUM, 2010, p.99).

A circulação e a afirmação dos valores que predominam em um determinado território (ou em diversos) ocorrem através do senso comum. É um conjunto de movimentos bastante complexos, em que ideologias são produzidas e reproduzidas, valores são reforçados ou ressignificados. Nessa teia de subjetividades, antigas crenças populares são recuperadas e o senso comum é atualizado através daquilo a que se pode chamar de bom senso, ou seja, a ressignificação de valores que compõem as visões de mundo produzidas pelo senso comum (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 1999, p.80).

Conforme indica Simionatto, os sujeitos produzem significados acerca de suas experiências sociais e suas próprias ações.

Gramsci procura mostrar que o senso comum já é filosofia, mesmo incipiente

e fragmentária. É filosofia porque opina sobre o mundo, formula juízos de valor de caráter geral, os quais, tomados em conjunto, apresentam uma certa organização intelectual e moral da experiência individual e coletiva (SIMIONATTO, 1999, p.82).

Ainda sobre a absorção de valores comprometidos com a representação negativa da favela por seus próprios moradores, Janice Perlman aponta que “Com maior frequência, os favelados absorvem e internalizam a descrição negativa que deles é feita, e culpam a própria ignorância, preguiça e desvalia pela falta de 'sucesso'” (PERLMAN, 1977, p. 293).

Participam da arena em disputa diversos atores, estatais ou não, envolvendo ações de controle, seja por meio da coerção ou do consenso, legitimando as mais variadas ações, mas buscando legitimar prioritariamente as ações estatais, o que depende da absorção de determinados valores morais pela população em geral, e especialmente pelos moradores de favelas e outras áreas populares estigmatizadas.

Assim, para Gramsci (2001), o Estado é a sua dimensão coercitiva – a Sociedade Política – mais a sua dimensão consensual – a Sociedade Civil. A Sociedade Política, ou Estado-coerção (COUTINHO, 2007), é formada pelos aparelhos repressivos, sendo eles as instituições policiais e as forças armadas, cujo objetivo é garantir o uso exclusivo da força pelo Estado. A Sociedade Civil, por sua vez, é formada pelos aparelhos privados de hegemonia – partidos políticos, fóruns políticos, sindicatos, associações de moradores, escolas, igrejas,

associações empresariais etc. – nos quais há o jogo político propriamente dito, e onde são propagados os valores culturais em disputa. Esses aparelhos privados de hegemonia são instituições com relativa autonomia e que cumprem um papel decisivo na formação do que Gramsci chama de consenso, o consentimento necessário à legitimação da ordem vigente e do controle estatal.

Nas favelas, o Estado também opera através de suas duas dimensões de controle. Ao mesmo tempo que impõe aos moradores de favelas um modelo repressivo que viola direitos fundamentais, implementa, norteado pelo “paradigma da ausência” (SILVA; BARBOSA, 2005), uma série de políticas públicas em favelas que o legitimam enquanto fornecedor de serviços urbanos básicos, geralmente estabelecendo algum nível de controle – ainda que repleto de conflitos – em sua relação com as favelas.

Em geral, o Estado ativa seus mecanismos de controle (coerção e consenso) utilizando-se do território. Este último é concebido aqui não apenas como elemento físico, mas como uma construção social que, a partir de suas relações de poder intrínsecas, normatiza comportamentos e cria identidades. Os territórios produzem visões de mundo que influenciam ações e relações sociais em seu interior – e também acaba por influenciar seu exterior.

A noção de território aqui se aproxima da ideia de Robert David Sack (1986), para quem o território é uma área delimitada



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709

por relações de poder por meio das quais organiza o controle sobre quem pode ou não acessá-la, afetando o comportamento social no espaço e criando uma fronteira demarcada a partir da diferenciação e da identidade. Para isto ocorrer, combinam-se área, comunicação e controle territorial (SACK, 1986).

Sack (1986), diferencia a territorialidade humana daquela presente nos animais. Para o autor, a territorialidade social se dá a partir da tentativa de um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, estabelecendo controle sobre uma área geográfica. Isto difere a territorialidade humana da animal, cuja territorialidade é marcada pelo instinto.

Partindo do pensamento de Sack, Soares e Santos (2018) destacam as especificidades da existência do território a partir da premissa do controle. Os autores estabelecem a seguinte diferenciação:

Assim, a simples demarcação ou delimitação de um espaço geográfico não caracteriza a existência de um território. Este último só se manifesta quando suas delimitações e fronteiras são utilizadas para moldar comportamentos e controlar o acesso a recursos e poder. (SOARES; SANTOS, 2018, p.10)

Sack (1986) ainda elabora um quadro que inclui três efeitos ou tendências fundamentais da territorialidade, partindo de sua dimensão de controle a partir das relações de poder apoiadas no espaço geográfico. O primeiro efeito é a *classificação por área*, que, segundo o autor, ao não classificar por tipo, torna as relações tendencialmente impessoais. O segundo efeito é a *comunicação de fronteiras*, contribuindo para a organiza-

ção de limites territoriais. Por fim, o terceiro é o *controle do acesso* (a recursos e ao território). O conjunto de efeitos da territorialidade é responsável pela identificação dos que integram determinado arranjo territorial (SACK, 1986).

Para essa conceituação – que entende o território como uma construção social permeada pelo controle – as favelas são territórios não apenas por seus hábitos e por uma aparente coesão de valores culturais dos moradores da sua área, mas também por possuírem relações de poder que identificam quem pertence ou não àquele território, permitindo o uso de práticas de controle territorial, seja ele por parte de atores locais ou mesmo pela máquina estatal.

## FAVELAS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO RIO DE JANEIRO

Em geral, a fase de implementação das políticas públicas é precedida pela delimitação da área de interesse, considerando – em tese – as demandas, as potencialidades e os desafios do território abordado. Delimita-se um território antes mesmo na espacialização efetiva das ações do Estado, ainda no processo de formulação da política.

Assim, o desenho de políticas públicas na favela costuma ter início sem considerar as territorialidades da favela *a priori*, o que geralmente cria um descompasso da política pública em relação à realidade local e suas demandas, verificada muitas vezes na distorção dos resultados da política pública na fase

de implementação em relação aos objetivos iniciais apontados na fase de formulação.

Esse conflito entre as territorialidades faveladas e a territorialização de políticas públicas é uma das principais causas de desentendimento entre agentes públicos e moradores de favela no momento de aplicação das políticas públicas. Para reduzir essa incongruência, algumas políticas públicas estimulam a incorporação de líderes comunitários e outros atores locais para intermediar o contato entre o Estado e a localidade durante a fase de implementação do projeto (LOTTA, 2012).

Em diversos casos, os intermediários locais exercem o papel ambíguo de agentes do Estado e moradores da comunidade local. Esses agentes são denominados “burocratas do nível de rua” (LIPSKY apud LOTTA, 2012). Na interface entre os formuladores e usuários da política, esses agentes instrumentalizam sua rede de sociabilidade local para conectar a política pública às demandas comunitárias e, ao mesmo tempo, adquirem a confiança da comunidade necessária à facilitação do diálogo. Lotta explica:

Dessa forma, como será visto, na medida em que esses burocratas implementadores convivem dentro da comunidade, a forma como implementam a política pública é diretamente influenciada pelas relações e dinâmicas que estabelecem dentro do território onde moram e trabalham. (LOTTA, 2012, p.2)

A utilização de líderes e atores locais é uma estratégia de legitimação das políticas públicas baseada na confiança que determinados atores locais possuem no interior de sua comunidade. É bastante comum já há muitas décadas que tal mediação seja

feita através das associações de moradores de favelas ou mesmo de bairros da cidade formal, dependendo do contexto territorial. Como lembra Perlman (1977), tanto a política de urbanização do período populista como durante o remocionismo empreendido pela ditadura civil-militar, as associações de moradores de favelas foram alvo da cooptação estatal, seja, no primeiro caso, para estabelecer um controle paternalista, seja, no segundo, para consolidar uma relação coercitiva para impedir a resistência dos moradores das favelas removidas.

Assim, o Estado territorializa políticas públicas e os moradores de favela mobilizam suas vivências no território, quando possível, para tensionar os representantes do Estado a desenvolverem ações de interesse(s) dos moradores. É desta forma, correlata e conflituosa, que geralmente se aplicam as políticas públicas. A favela, em escala local, tensiona os técnicos e agentes públicos a mudarem seus projetos “prontos” de acordo com as demandas da comunidade local e suas territorialidades.

No Rio de Janeiro, problemas envolvendo a territorialização de políticas públicas que não levam adequadamente a sério o contexto local são verificados há muitas décadas. Um dos problemas recentes, apontado por Valle (2016), é a influência que o programa de urbanização de assentamentos populares (PROAP ou Favela-Bairro) sofreu dos traficantes na década de 1990. As facções in-



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709

tervieram de várias formas, direta e indiretamente, geralmente induzindo ou coagindo agentes públicos a alterarem os projetos iniciais para satisfazer os interesses do grupo local de narcotraficantes de varejo territorializados em diversas favelas.

Dentre as principais alterações, ficou evidente o impedimento da realização de obras de asfaltamento e pavimentação de ruas, além da impossibilidade do alargamento de vias, para evitar a facilitação da entrada de veículos de combate ostensivo da polícia militar. Também foi relatado na época o confisco de máquinas e equipamentos públicos pelos traficantes. Conforme verificado por Cano (2012), a influência do controle exercido pelos traficantes em favelas sobre ações do Estado é bastante comum no cenário carioca.

Outro problema das políticas públicas historicamente adotadas nas favelas cariocas, apontado por Rodrigues (2015), é a desarticulação entre órgãos e secretarias de governo quando da aplicação dos projetos. Muitos programas não definem com clareza o papel de cada órgão ou secretaria e deixam em aberto para que as próprias repartições dialoguem entre si. O problema é que há falta de interesse de algumas secretarias em assumir responsabilidades que não constam inicialmente da sua “missão institucional”.

Encontramos esse tipo de problema na tentativa mais recente de estabelecer diálogo entre moradores de favela e agentes públicos em busca de formulação de políticas públi-

cas: o Programa UPP Social, que embora tenha organizado fóruns em algumas favelas e realizado coletas de dados em campo com equipes técnicas, esbarrou na falta de interesse e de diálogo entre as secretarias da prefeitura do Rio e, ao mesmo tempo, na falta de comunicação entre a prefeitura municipal carioca e o governo do estado do Rio de Janeiro.

O caso do programa UPP Social, abordado por Rodrigues (2015), é um exemplo emblemático de sobreposição de tarefas de secretarias envolvidas e de desinteresse e falta de diálogo entre órgãos e secretarias. Muitos gestores sequer responderam aos relatórios da equipe de campo do UPP Social sobre as favelas, dando pouca ou nenhuma continuidade às ações implementadas no território pelos agentes do programa.

Deve ser enfrentada pelos gestores públicos a necessidade de promover políticas que deixem claramente delineado o papel de cada órgão e secretaria no projeto, evidenciando quais instituições devem dialogar e de que maneira. Isto serve também para a relação entre os entes federativos. Em vez de restringir uma política pública a um município ou estado, seus formuladores devem procurar articulações entre as diferentes esferas de governo. Uma política reduzida a um ente federativo, a um órgão ou a uma secretaria acaba culminando em um processo de *atrofia burocrática*, ou seja, a redução de sua capacidade de atuação por não permitir conexão entre várias

repartições públicas empenhadas na construção das políticas públicas.

Por outro lado, vale ressaltar que qualquer política pública deveria estabelecer uma espécie de ouvidoria, um instrumento que possibilitaria à população beneficiada pela política aplicada avaliar qualitativamente os resultados das ações empenhadas para a favela ou comunidade local. Isto poderia dar resiliência à política implementada, tornando-a um projeto com capacidade de adaptação.

Entretanto, é importante lembrar que dependendo do tipo de política pública a que nos referimos – como as políticas de segurança pública, por exemplo – seria preciso garantir a não identificação do usuário da política. Este ponto revela uma dimensão autoritária da assimetria de poder entre a favela e o Estado, o que dificulta a aplicação de um diálogo sincero e que permita que as políticas públicas sejam avaliadas – da forma mais livre possível – por moradores de favelas que anseiam pelo acesso a novos serviços urbanos e pela melhoria dos serviços já existentes.

Tais assimetrias de poder, e tal autoritarismo, retroalimentam a estigmatização da qual eles próprios se beneficiam, culminando, muitas vezes, em conflitos entre agentes públicos e moradores de favela, criando sérios obstáculos para políticas públicas que possam garantir o acesso a direitos civis, políticos e sociais nas favelas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma relação mais justa e democrática entre o Estado e a favela só é possível com o combate à estigmatização do favelado e à representação das favelas como territórios dominados pela marginalidade (PERLMAN, 1977). É condição para tal que as entidades da sociedade civil localizadas em favelas sejam incentivadas e desenvolvidas e que canais de diálogo entre estas e o Estado sejam produzidos democraticamente, considerando os moradores de favelas em sua dimensão política e como sujeitos coletivos.

É importante destacar também que a escala local deve ser o locus privilegiado de formulação de políticas e ações públicas em favelas. O planejamento urbano deve considerar as mais diversas experiências de diálogo entre os territórios contemplados pelas políticas públicas e os agentes e representantes do Estado.

A tentativa mais recente de estabelecer diálogo entre moradores de favela e agentes públicos em busca de formulação de políticas públicas, o Programa UPP Social, embora tenha organizado fóruns em algumas favelas e realizado coletas de dados em campo com equipes técnicas, esbarrou na falta de interesse e de diálogo entre as secretarias da prefeitura do Rio e, ao mesmo tempo, na falta de comunicação entre a prefeitura municipal carioca e o governo do estado do Rio de Janeiro.

É fundamental que o Estado crie meios de diálogo democrático que possibilitem que os



Revista do Programa de Pós-Graduação  
em Geografia e do Departamento de  
Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709

moradores de favela, a partir de suas realidades locais diversas, tenham ampla ingerência na produção de políticas públicas, ainda em suas fases de estudo prévio e elaboração – esse geralmente é o papel das prefeituras municipais, mas pode incluir a participação efetiva dos estados e da União. A margem de atuação das comunidades locais fica demasiadamente reduzida quando é restringida apenas à fase de implantação.

Os moradores de favela têm direito a planejar e executar ações que visem à melhoria de seu cotidiano em conjunto com agentes públicos de diversos tipos. Tais fóruns devem fornecer também canais impessoais de comunicação que forneçam condições para que o morador possa reclamar da má prestação de serviços públicos, inclusive de problemas relacionados com a segurança pública (reclamar de arbitrariedades de policiais, etc.) e ter suas reclamações levadas às instâncias públicas decisórias.

Outro problema a ser enfrentado pelos gestores públicos é a necessidade de promover políticas que deixem claramente delineado o papel de cada órgão e secretaria no projeto, evidenciando quais instituições devem dialogar e de que maneira. Isto serve também para a relação entre os entes federativos. Em vez de restringir uma política pública a um município ou estado, seus formuladores devem procurar articulações entre as diferentes esferas de governo. Uma política reduzida a um ente federativo, a um órgão ou a uma secretaria acaba culminan-

do em um processo de atrofia burocrática, ou seja, a redução de sua capacidade de atuação por não permitir conexão entre várias repartições públicas.

É importante destacar também que qualquer política pública deve estabelecer uma espécie de ouvidoria, um instrumento que possibilite à população beneficiada pela política aplicada avaliar qualitativamente os resultados das ações empenhadas para a favela ou comunidade local. Isto pode dar resiliência à política implementada, tornando-a um projeto com capacidade de adaptação.

A última proposta que expõe é a realização de um planejamento urbano mais participativo e democrático e que inclua na projeção de ações estatais os problemas relacionados ao narcotráfico. Essa inclusão, entretanto, deve ser produto de amplo debate que envolva diversos setores da sociedade civil, mas principalmente as associações de moradores e movimentos de favela para que se busque a superação da estigmatização da população moradora de favelas.

Como já mencionado nesta conclusão, tais proposições aqui apresentadas têm o objetivo apenas de abrir o debate sobre que ações podem ser postas em prática para tentar transformar o ineficiente e despótico modelo de segurança pública que vigora atualmente e que têm provocado graves violações dos direitos fundamentais, principalmente quando nos referimos a negros e pobres moradores da periferia.

Mais de um século de segre-

gação socioespacial, fragmentação territorial e estigmatização de favelas não terá solução senão com a democratização das relações e através da ampliação do acesso aos direitos fundamentais. O caminho para atingir tais objetivos, além da imprescindível luta popular, é a formulação de políticas públicas de médio e longo prazo, buscando eliminar a estigmatização e as barreiras criadas pela desigualdade social em todas as suas escalas e dimensões.

É fundamental também encarar os moradores dos espaços segregados da cidade como sujeitos políticos, ou seja, homens

e mulheres capazes de produzir alternativas justas e coletivas para resolver as mazelas de seu cotidiano, cobrando que o Estado cumpra seu papel, mas sem que deixem de ser, eles mesmos, sujeitos de seu território.

As experiências anteriores em relação às favelas e espaços segregados nos fornecem a oportunidade de não repetir os mesmos erros e conceder aos que vivem nesses lugares as condições de buscar a forma mais digna possível de viverem suas vidas, sem que seja preciso que neguem suas raízes culturais e suas formas de construir e reproduzir seu território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. Economia das trocas simbólicas. Ed. Perspectiva, São Paulo, 2003

BURGOS, Marcelo et al. “O efeito da UPP na percepção dos moradores das favelas”. Revista de Ciências Sociais da PUC – Rio (Desigualdade e Diversidade), n.11, p.49-98, agosto-dezembro de 2011

CAMPOS, Andreino de Oliveira. Do quilombo à favela. A produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CANO, Ignácio (Coord.). 'Os donos do morro': uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ- UERJ), 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. – 3 ed – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

GRAMSCI, Antônio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, vol 3.

LEITE, Márcia Pereira. Entre a ‘guerra’ e a ‘paz’: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social, pp



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Julho-Dezembro, 2019  
ISSN 2175-3709



625-642, outubro a dezembro de 2014.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade. Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RODRIGUES, Daniel Soares Rumbelsperger. Mudanças e continuidades na gestão social das favelas cariocas: as experiências do Serfha e do UPP Social. *Cadernos Gestão Social*, n.6, p.73-96, janeiro a junho de 2015.

SACK, R. D. *Human territoriality: its theory and history*. London: Cambridge University Press, 1986.

SILVA, Jaílson de Souza e, BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. – 2 ed – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

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

VALLE, Willian Andrion do. *As implicações territoriais da “pacificação” de favelas: um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora da Mangueira (Rio de Janeiro)*. 2016. Dissertação (mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, UERJ, São Gonçalo – SG.