

diplomatie **BRASIL**

CIDADES CONTROLADAS

Rio: marca registrada da participação pacificada

Ao contrário da política de segurança, cujo comando e missão estão definidos, a parte social da pacificação sofre de várias debilidades. As mais evidentes são a desarticulação com as políticas universais de saúde e educação e a falta de coordenação entre os vários agentes que promovem o desenvolvimento urbano e social

por *Sonia Fleury*

Antes temida pela violência, a cidade se reinventou. Paz é, hoje, a “marca registrada do Rio de Janeiro”. Igualmente, a propaganda oficial anuncia que “o Rio de Janeiro é marca registrada do Brasil” (<http://marcarj.com.br/paz.html>) como potência mundial emergente que procura combinar crescimento, combate à pobreza e expansão de sua presença no cenário global. Assim diz a propaganda oficial, que vende o Rio de Janeiro como destino da atenção mundial no presente decênio, palco dos principais megaeventos internacionais. Não é, portanto, exagerado afirmar que existe em curso um projeto de metrópole vendável, a qual se possa posicionar vantajosamente enquanto mercadoria consumível no contexto global. Essa marca tem muitos produtos, e a favela carioca talvez seja um dos mais cobiçados. Claro, estamos falando apenas daquelas favelas incrustadas nos bairros mais ricos da Cidade Maravilhosa e que estão dentro do circuito dos megaeventos, por onde circularão os turistas.

A favela se tornou uma mercadoria diferenciada. Não se trata apenas de reconhecer e explorar esse território como mercado consumidor, mas sim de transformá-lo em souvenir negociável, cujos valores principais são sua localização privilegiada, a paisagem exuberante e a exótica cultura dos favelados que dão vida ao lugar, como as festas na laje, hoje consumidas pela classe média do asfalto. No entanto, para a favela ser consumível tornou-se necessário um processo de crescente pasteurização. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) tornaram possível esse projeto ao abrir caminho para a oferta de novas mercadorias e serviços, explorando o potencial de consumo dos moradores, e permitem que a própria favela seja consumida pelos que vêm de fora. A esse processo tem sido dado o nome de integração, apesar da flagrante persistência das desigualdades entre as condições de vida das populações das favelas e aquelas de seu entorno.

As transformações recentes no cenário do Rio de Janeiro têm como força motriz a articulação íntima de políticas públicas urbanas e de segurança a partir das UPPs e dos megaeventos. Uma articulação que, de tão íntima, as confunde, não sendo possível dizer se o poder público está sendo apoiado pelos empresários ou o contrário. Essas políticas se apoiam mutuamente para produzir espaços urbanos mercantilizados. Afinal, uma cidade vendável demanda projetos que a tornem consumível. Após a ocupação militar nas favelas e a instalação das UPPs, outros órgãos, públicos e privados, começam a atuar nesses territórios, dando continuidade à política de pacificação. Para tal, foram criados inúmeros projetos sociais e fóruns de participação que deveriam construir a negociação por meio do diálogo e “escuta forte” das comunidades onde se instalaram as UPPs.

Ao contrário da política de segurança, cujo comando e missão estão claramente definidos, a parte social da pacificação sofre de várias debilidades. As mais evidentes são a desarticulação com as políticas universais de saúde e educação e a falta de coordenação entre os vários agentes que promovem o desenvolvimento urbano e social nas favelas. Dois programas se propõem a articular e coordenar as políticas sociais na favela: a UPP Social, que responde ao nível municipal e está alocada no Instituto Pereira Passos, e os Territórios da Paz, vinculados ao governo estadual e inseridos na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Com objetivos similares – promover a interlocução entre Estado, sociedade e mercado – e ações que se sobrepõem em diversos aspectos, esses programas teriam o intuito de promover a coordenação das políticas locais e a participação dos moradores, permitindo um fluxo contínuo de informações entre gestores das políticas e demandas comunitárias.

Entretanto, a falta de poder político, a frágil institucionalidade e a noção limitada de participação dessas políticas resultam em vazio democrático e pouca efetividade das ações promovidas, já que o social está a reboque das

decisões tomadas na área responsável pela reforma urbana. Apesar do propósito de cobrir a dimensão social da política de pacificação de forma participativa e articulada com outras políticas públicas, UPP Social e Territórios da Paz não encontram uma descentralização de poder ao nível do governo que lhes confira autoridade e recursos suficientes para responder às demandas da população local. Ao contrário, introduziu-se um modelo decisório extremamente fechado no qual a convocação à participação é frequentemente denunciada pelas lideranças locais como mera representação, incapaz de responder de forma eficiente às demandas estruturais da favela, como saúde, saneamento, moradia, trabalho e renda.

Por um lado, a falta de informações compartilhadas mantém os moradores numa situação desigual de conhecimento sobre as ações públicas, provocando a desconfiança de que tais espaços sirvam meramente para referendar decisões já tomadas. Por outro, a falta de capacidade concreta dos moradores para reagir de forma coletiva às questões que afetam a comunidade torna os fóruns um momento catártico, com baixa efetividade. Moradores passam a ser meros consumidores – frustrados, diga-se de passagem – da atenção que lhes é dada por agentes públicos com poucos recursos de poder. Nesses espaços, é permitido vocalizar angústias e desejos sobre a ação governamental, mas não há brecha real para definir prioridades e ações substantivas das políticas públicas. Em suma, essas instâncias consistem em instrumento apaziguador dos conflitos, procurando referendar as decisões já vinculadas à política em curso. Potencialmente, são mecanismos de esvaziamento da já debilitada organização comunitária, docilização das resistências, adestramento dos jovens, cooptação das lideranças. Essa suposta pedagogia da cidadania esvazia perversamente seu componente libertário e emancipatório, reduzindo a noção de cidadania ao conhecido *slogan* “ordem e progresso”, minando assim as bases solidárias que asseguraram a capacidade de resistência da favela até mesmo ao tráfico.

Se participação é compartilhamento de poder, capacidade de interpelação ativa da cidadania aos governantes para que seus interesses sejam incluídos na agenda pública, esse processo tem sido buscado por meio de outros recursos e alianças: contralaudos técnicos, denúncias de movimentos sociais, intelectuais e parlamentares, enfrentamentos pessoais e resistências coletivas, ações da Defensoria Pública, desobediência civil em relação ao toque de recolher e à proibição do funk etc. Sem deixar de atender aos apelos dos agentes públicos para participar, moradores e lideranças têm cada dia mais clara a consciência de que, nos fóruns participativos, a participação é, ela mesma, pacificada.

Como toda mercadoria tem um prazo de validade para ser descartada, a pergunta que se fazem moradores e estudiosos é sobre o futuro dessas comunidades, diante do avassalador processo de integração no qual deixam de ser sujeitos para ser objetos da política atual de reurbanização, cujo resultado pode ser uma remoção também pacificada.

Sonia Fleury

Doutora em Ciência Política, professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV), onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública (Peep), ex-presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e membro da Plataforma Política Social – Agenda para o Brasil do Século XXI.

Palavras chave: Cidades, metrópoles, violência, favela, Rio de Janeiro, polícia, pacificação, UPPs, desigualdade, participação, urbanismo, movimento social, periferia, educação, saúde, política