

Neoliberalismo, desenvolvimento e segurança: algumas possíveis relações a partir da proposta de integração de favelas do projeto UPP Social¹

Eduardo de Oliveira Rodrigues (PPGA-UFF)

Introdução

A problemática do “desenvolvimento” na chamada “periferia” do sistema capitalista é tributária de uma tradição de longa data. Alguns trabalhos como os de Ferguson (1999, 2006, 2007) dão conta de diferentes intervenções, por parte do Poder Público, no intuito de fomentar políticas de “desenvolvimento” social e econômico em países africanos desde pelo menos meados do século passado. Outros autores como Ammann (1987), Valla (1986) e Valladares (2005) chamam atenção para o fato da ideia de “desenvolvimento”, no caso das periferias urbanas brasileiras, ter se consubstanciado através de políticas localizadas dentro da seara da “urbanização de favelas”, em especial a partir dos anos 1960. Desde o impacto causado na forma de se pensar as comunidades pelo chamado “Relatório SAGMACS” (Machado da Silva, 2012), diferentes programas objetivaram dar conta de “urbanizar” e “integrar” as favelas ao restante do tecido das cidades brasileiras, em especial na metrópole carioca. Iniciativas como obras de melhoramento da infraestrutura local, políticas de geração de emprego, capacitação de mão-de-obra, regularização fundiária, oferta de serviços, entre outras iniciativas, sempre estiveram na pauta dos objetivos de tais projetos.

O projeto “UPP Social”, referencial empírico do presente artigo, foi o último programa empreendido pelo governo municipal carioca pertencente a esta linhagem. Lançado em agosto de 2010, ele foi elaborado pelo economista Ricardo Henriques, convidado pelo governo estadual para assumir a SEASDH (Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos) no mesmo ano. No final de 2010 o economista deixou a Secretaria e o programa foi então transferido para o município, a partir de acordo firmado entre as duas esferas de governo. Em 4 de janeiro de 2011 a versão “social” do projeto via prefeitura foi lançada sob o nome de “UPP Social Carioca”, passando a ser coordenada pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). O projeto passou então a se chamar “Rio+Social” sendo coordenado pela prefeitura em parceria com o programa das Nações Unidas “ONU-Habitat”². Grosso

1 VI ENADIR (Encontro Nacional de Antropologia do Direito). GT03. Conflitos, segurança pública e justiça.

2 Para manter um padrão de escrita do trabalho, o nome original do projeto será tomado aqui como referência, ou seja, “UPP Social”.

modo, o programa compreendeu a realização de projetos em parceria com a iniciativa pública e privada, com o objetivo de promover melhorias no espaço das favelas, indo desde projetos educacionais, esportivos e culturais, até mesmo a cursos para a capacitação profissional e empreendedorismo. Como apontam Cunha & Mello (2012), as propostas da UPP Social não são novas. Elas retomam os princípios que nortearam programas anteriores como Favela-Bairro, na medida em que propõem uma “integração” ampla das favelas ao tecido urbano através de ações sociais e de fomento à atividades econômicas. Todavia, o programa marca também uma *diferença* quanto aos seus predecessores ao incorporar, de maneira mais clara, certas peculiaridades da chamada “cidade-mercadoria” aos seus discursos e práticas (Vainer, 2000). Tal fato não é algo banal, dado o seu papel no apanágio neoliberal que crescentemente ganha terreno na maneira de planejar e gerir não somente o espaço urbano dito “formal”, como também, no caso carioca, as próprias favelas da cidade (Ribeiro & Olinger, 2012).

Neste sentido, ao tomar tal programa como objeto de estudo, o presente trabalho objetiva se debuzar sobre os diacríticos que conformam o que comumente entendemos por “Neoliberalismo” no tocante aos grandes projetos de “desenvolvimento” periféricos. De maneira mais específica, a questão do trabalho poderia ser colocada nos seguintes termos: *em que medida o implemento de certos projetos que visam o “desenvolvimento” social e econômico dentro do horizonte simbólico neoliberal (ou seja, permeados por valores como “livre-mercado”, “Estado mínimo”, “empreendedorismo”, “livre-iniciativa”, etc) são obrigados, de modo geral, a se adaptar à dinâmica de espaços periféricos? Em outras palavras, como a pobreza e a precariedade podem ressaltar certa diferença sobre o que se conforma simbolicamente enquanto “Neoliberalismo” na periferia capitalista? O que se pretende a partir desta questão é levantar alguns pontos sobre os limites da doutrina neoliberal enquanto política dotada de suposta coerência ideológica e unidade de ação, notadamente na sua relação simbólica e material com os atores que conformam o “sistema-Estado” (Abrams, 2006).*

Na sua relação com os interesses do Grupo de Trabalho, o *paper* pretende discutir como certas linguagens e moralidades das instituições de administração de conflitos produzem significados específicos sobre diferentes categorias como legalidade e cidadania. A análise de um programa como a UPP Social – que objetivava, por um lado, formalizar e “legalizar” bens e serviços voltados para os favelados, como também, por outro, impor pelo viés do mercado um novo significado de cidadania para os morros – nos parece pertinente. O

trabalho pode assim nos ajudar a compreender como a produção de diferentes sentidos sobre tais categorias se operam através de uma perspectiva fundamentalmente política, onde as assimetrias de poder entre os atores responsáveis pelo implemento de uma política pública apontam para algumas dissonâncias e contradições que permearam todo o programa de “pacificação” de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

A UPP Social e a proposta de “integração” de favelas: alguns apontamentos para o debate

É sabido, dentro do projeto da “pacificação”, que a responsabilidade por “integrar” as favelas era exercida a partir das ações da UPP Social. O objetivo principal do projeto era a coordenação de diferentes ações ditas “sociais” nas comunidades, de maneira a consolidar as iniciativas começadas previamente pela polícia. De acordo com Henriques & Ramos (2011:245), a meta final que se pretendia atingir com o projeto é que cada favela pudesse funcionar como qualquer outro bairro da cidade – mesmo que ele fosse relativamente mais pobre do que o bairro no seu entorno e que ele, após a diminuição do contingente policial na área, não voltasse a ser territorializado pelo varejo armado da droga. O que, entretanto, deve ficar claro, é que a favela “funcionar” como qualquer outro bairro da cidade significa, em primeiro lugar, aumentar relativamente a regulação dos processos de acumulação de capital em curso no seu interior. O caráter informal da sua economia não pode ser tomado como sinônimo de pobreza ou mesmo marginalidade. Já nos anos 1970, a etnografia de Hart (1973) sobre os mercados informais em Gana apontava para o poderio que tais atividades possuem na geração de crescimento nos rendimentos dos pobres urbanos. Além de geradoras de renda, o autor mostra como tais atividades possuem também relação direta com atividades econômicas ditas formais, em acordo com o que chama atenção Santos (2004) sobre a articulação dos circuitos “inferior” e “superior” da economia na periferia capitalista. Outros autores como Machado da Silva (1971) e Pearlman (1981) apontam também para o mito construído em torno de uma suposta “marginalização” que as favelas sofreriam na cidade, ao defenderem que os favelados estão integrados a outros bairros sob inúmeros aspectos como através do mercado de trabalho, usufruto dos serviços oferecidos, circulação, etc. O termo “integração”, neste sentido, significou, ao menos em primeiro plano, uma tentativa mais ambiciosa de “regular” a economia das favelas cariocas de alguma maneira. Ele é apontado claramente no próprio decreto-lei que regulamenta alguns aspectos das UPPs, quando ele prevê que a instalação das unidades irão ocorrer em áreas com “baixa institucionalidade (do Estado) e alto

grau de informalidade³”.

Tradicionalmente, dois dos significados mais importantes que apoiam o “Estado-como-ideia” (Mitchell, 2006) liberal é a defesa do “livre mercado” e dos limites à regulação estatal sobre a economia. Na visão de Hayek (1994), a livre concorrência seria a melhor maneira de orientar os esforços individuais na construção do “bem-estar” de uma dada sociedade, pois ela, a concorrência, seria o princípio fundamental de organização social entre os indivíduos. O autor, no entanto, não defende radicalização da livre concorrência em sua expressão máxima. Ele ataca a chamada “dogmática do laissez-faire” ao defender a responsabilidade do Estado em criar uma estrutura legal cuidadosamente elaborada para garantir a efetividade da livre concorrência, bem como complementar-lhe a ação quando ela não pudesse acontecer. Para ele: “em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o Estado ficar sem qualquer função” (idem, p. 60). A atuação estatal, entretanto, deveria se limitar a certas funções que garantissem o “bom funcionamento” do livre mercado. Segundo a tese hayekiana, a planificação econômica, ou seja, o controle centralizado da economia por parte do aparelho de Estado teria como principal consequência indesejável a emergência de regimes políticos totalitários – a exemplo do nazismo alemão ou do comunismo soviético.

Já para Desoto (2000), o problema da regulação ganha outro significado quando o debate passa a ser a “periferia” capitalista. O papel fundamental da regulação estatal seria criar formas de “converter” estoques de capital inativo em ativo, de maneira a liberar recursos para que os indivíduos pudessem empreender. Para ele, a excessiva informalidade encontrada nos países periféricos impede que o estoque de recursos acumulados pelas pessoas (como casas construídas em terras cujos direitos de propriedade não estão devidamente registrados, negócios não regularizados sem responsabilidade definida, indústrias sem acesso a financiadores e investidores, entre outros) sejam transformados em capital ativo, ou seja, transformados em crédito para ser investido em negócios e na capacidade “empreendedora” dos indivíduos. A garantia do “bom funcionamento” do livre mercado na “periferia” obrigaria a outras formas de regulação estatal para além do projeto da escola austríaca – escola esta encabeçada por Hayek.

No caso da UPP Social, tais preocupações também integram as linhas gerais do projeto, em especial no tocante à criação de um “ambiente de negócios” nas favelas e na metrópole carioca como um todo. Em artigo assinado pela ex-secretária municipal de fazenda e ex-presidente do IPP Eduarda Cunha de La Rocque, uma série de termos ligados ao universo simbólico do

3 Faço referência aqui ao Decreto-lei estadual nº 42.787, promulgado mais de dois após o início das UPPs, no dia 6 de janeiro de 2011.

Neoliberalismo são trazidos para o campo da ação estatal quanto ao planejamento urbano:

*“Deve-se continuar buscando novas iniciativas para o financiamento de projetos para a cidade e, para tal, é essencial a participação do **setor privado**. Nesse sentido, dedicação especial tem sido dada à **atração de capital** e cérebros, à melhoria de **eficiência** da arrecadação, às iniciativas para **desburocratização** para facilitar a abertura de **empresas** e à melhoria do **ambiente empreendedor** como um todo. Trabalhar na articulação para a integração de políticas públicas – nas três esferas do poder - e **privadas**, incluindo questões de segurança e na **formalização de negócios**, é mandatório”.* (ROCQUE & SOUZA, 2011 p. 36, grifos meus)

Uma das principais iniciativas que conformaram o sentido neoliberal da UPP Social foi o programa “Empresa Bacana”. Coordenado na época pela parceria firmada entre a Secretaria de Ordem Pública (SEOP) da prefeitura, o SEBRAE/RJ e o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis (Sescon/RJ), o programa objetivava incentivar as pessoas que trabalhavam na informalidade a se tornarem microempresários individuais ao abrir seus próprios negócios. Entre as vantagens oferecidas, destaca-se a possibilidade do “empreendedor poder contratar pessoas com carteira assinada, tendo acesso ao crédito e uma série de possibilidades de vender para empresas de grande porte, gerando volume de renda maior para a população local⁴”. Tal iniciativa reforça o argumento apontado por Ferguson (2007) no que diz respeito ao problema da pobreza dentro da perspectiva neoliberal. Neste contexto, a pobreza não seria tomada enquanto um mal em si mas sim enquanto uma “oportunidade”. “Empoderar” os pobres, explica o autor, significa redesenhar trabalhadores informais ou mesmo desempregados como “micro empreendedores” que, talvez, com a ajuda de pequenos “micro-créditos”, podem usar sua criatividade para inventar novas estratégias de desenvolvimento econômico. Tais estratégias, é importante dizer, necessariamente levam em consideração o quadro estrutural de precariedade e pobreza presentes nas periferias do sistema capitalista, que acabam por aproximar, por exemplo, situações como a brasileira descrita aqui e a sul-africana etnografada pelo autor. Não é possível, neste contexto, reproduzir integralmente os valores que conformam simbolicamente o “Estado-como-ideia” neoliberal inscrito no contexto britânico ou estadunidense dos anos 1980, ou ainda na experiência seminal do Chile em 1973.

Isto não significa, por outro lado, que o fato do Estado ser chamado a assumir certas funções “regulatórias” ou mesmo “assistencialistas” em contextos periféricos o torna “menos” neoliberal do que em outras experiências históricas. O problema aqui parece ser não de “níveis” de “livre-

4 Trecho retirado do sítio da SEOP - <http://www.rio.rj.gov.br/web/seop/exibeconteudo?article-id=1740822>

mercado”, “empreendedorismo”, “livre-iniciativa”, “privatizações”, etc e muito mais da construção de *diferenças* que complexificam os sentidos que o Neoliberalismo assume nas periferias – sejam elas na África do Sul ou, no caso aqui trabalhado, numa proposta de “integração” para as favelas cariocas. Tais dissonâncias encaminham a segunda parte do trabalho, que diz respeito a como tal proposta foi operada mediante o processo de “pacificação” do Morro da Providência⁵.

A UPP Social como uma “máquina anti-política”?

A UPP Social começou a operar suas ações na Providência no primeiro semestre de 2011, um ano depois da instalação da UPP local. Na época, a equipe do projeto contava com três gestores e um “agente de campo”: dois cientistas sociais e uma assistente social, além do “agente de campo” que possuía formação de nível médio. A função do agente era importante para o programa porque é através dele que a UPP criava um dos seus principais canais de interlocução com os moradores. O agente deveria ser necessariamente um morador local, ter bom conhecimento da área e suas responsabilidades principais eram coletar e produzir dados a partir do “trabalho de campo”, assim como a “mobilização” dos moradores para as reuniões convocadas pela UPP Social. Chamava atenção também as condições de trabalho flexíveis e precarizadas oferecidas aos agentes. O contrato de todos os empregados no projeto era temporário, podendo ou não ser renovado após um período de tempo variável. Quem decidia pela renovação do contrato era uma equipe responsável por avaliar se determinadas metas traçadas anteriormente tinham sido atingidas ou não, de acordo com o aval do programa de urbanização “ONU-Habitat”, o grande financiador do projeto. Entretanto, nem mesmo os gestores possuíam total clareza sobre a própria metodologia de avaliação do trabalho. O resultado prático deste processo era uma alta rotatividade de agentes dentro do próprio projeto, inclusive na Providência.

Dito isso, algumas iniciativas da UPP Social na Providência merecem ser destacadas. Primeiramente, a imagem abaixo mostra a capa da revista “Bons Negócios” distribuída em maio de 2011 em um dos fóruns realizados pela então equipe da UPP Social:

⁵ Os dados trabalhados nesta segunda parte foram obtidos ao longo do mestrado do autor (2011-2013), através de observação participante realizada no Morro da Providência, favela localizada no setor geográfico “Centro” da cidade do Rio de Janeiro.

Imagem 1 – Revista “Bons Negócios” edição de Dezembro de 2010



Fonte: material recolhido durante fórum da UPP Social – maio 2011

A capa da revista revela uma forte carga simbólica ligada a diferentes diacríticos atrelados ao Neoliberalismo vistos até aqui. Os ícones na capa da revista são exemplares. Vemos um homem, negro, engravatado, em meio a um labirinto. O homem olha para o alto, confiante, e empunha uma bússola com o “norte” apontado para o título da revista. O norte aqui significa acima de tudo “bons negócios”. Na parte inferior da capa, encontramos uma espécie de chamada para a matéria que se relaciona com a iconografia, que nos mostra a criação de incubadoras como caminho para a prosperidade no mundo dos negócios. Na porção direita da capa, vemos a chamada para matérias secundárias, todas elas relacionadas também ao mundo dos negócios. Chama nossa atenção a preocupação em dialogar “negócios” com elementos de raça e gênero das favelas, já que estes espaços contam com expressiva população negra e de mulheres. O projeto neoliberal favelado é marcado assim por algumas diferenças simbólicas importantes que podem, neste sentido, ser percebidas no próprio *slogan* da revista: “empreendedorismo, africanidade, desenvolvimento local”.

Outro ponto eram os cursos oferecidos a partir da entrada da polícia. Eles eram oferecidos, via de regra, por parcerias entre diferentes instituições que conformam o “sistema-de-Estado”

proposto por Adams (2006), que no caso aqui estudado compreendem ações entre o Poder Público e empresas privadas mediadas pela UPP Social. A própria revista “Bons Negócios” também é resultado dessas parcerias. Os cursos englobam uma gama diferente de atividades como supletivos, atividades esportivas, cursos voltados para a capacitação profissional, etc. O grande foco das atividades, todavia, parece ser a capacitação, direta e indiretamente, para o mercado de trabalho de baixa qualificação e de baixa renda. Um primeiro exemplo diz respeito a uma parceria firmada, ao longo de 2011, entre a equipe da UPP e o SESI (Serviço Social da Indústria) para a oferta de um curso de Ensino Médio supletivo na favela. A oportunidade de concluir os estudos em um período de tempo menor do que no ensino regular atraiu para a escola um grande número de jovens da Providência e do seu entorno. O supletivo oferecido pelo SESI provocou, ao longo daquele ano, uma enorme evasão escolar na então única escola pública de Ensino Médio da região: o Colégio Estadual Licínio Cardoso. Tão grave quanto a evasão escolar provocada pela escola do SESI foi o fato da responsabilidade pela educação de jovens ter sido feita, naquele momento, por uma iniciativa pensada no âmbito da segurança pública e não da educação! A proposta pedagógica do SESI, ademais, possuía uma lógica que primava pela formação de uma mão-de-obra qualificada para a indústria e serviços, fora de um universo simbólico dotado de valores sociais mais profundos, voltados para a autonomia e para o pensamento crítico. A projeto reforçava assim a lógica excludente e mesmo elitista presente há décadas na educação brasileira, ao sinalizar os cursos técnicos como o espaço privilegiado de ensino para os pobres.

Um segundo exemplo diz respeito aos cursos profissionalizantes oferecidos. Em geral, eles eram também voltados para a qualificação de mão-de-obra para empregos de baixa remuneração, como copeiros, garçons, atendentes de lojas, recepcionistas, cozinheiros, etc. Na sede da UPP houve até mesmo um curso voltado para a área de “culinária” que aproveitou a infraestrutura da cozinha industrial já existente no prédio. A iniciativa, todavia, não foi regular. Ao longo dos anos de 2011-2012, os dois cursos regulares oferecidos na sede da UPP foram aulas de jiu-jitsu ministradas pelos próprios policiais, além de um curso de inglês oferecido por parceria firmada entre o consulado geral dos Estados Unidos, a Secretaria Municipal de Educação (SME), o Instituto Brasil-Estados Unidos (IBEU) e a coordenação geral das UPPs⁶. Outra iniciativa, ocorrida ao longo de 2012, foi um curso de “soldador” oferecido aos moradores através da articulação entre a empresa IESA Óleo

6 O curso nos parece uma exceção quando comparado ao perfil das outras iniciativas, que objetivam qualificar pessoas para profissões de baixa remuneração. Mas mesmo assim, o discurso oficial sobre o programa passa sempre pelo filtro dos valores neoliberais que direciona as ações da UPP. Sobre isso, ver a matéria de divulgação do curso em <http://www.upptj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/convenio-leva-curso-de-ingles-ao-morro-da-providencia/Provid%C3%A2ncia>

e Gás, o SESI e a FIRJAN, realizado no prédio do SENAI-Maracanã. Além dessas, outras iniciativas visaram ainda a formação de microempreendedores no espaço da favela. De acordo com cartaz informativo do Núcleo de Inclusão Produtiva, associado à Secretaria Municipal de Assistência Social, um dos cursos da área, divulgado na Providência, era voltado “para pessoas com baixa renda interessadas em abrir ou aprimorar o próprio negócio”⁷.

Além dos cursos, um outro exemplo constituinte da proposta de “integração” diz respeito aos estágios e empregos oferecidos pela equipe da UPP Social em parceria com a iniciativa privada. São iniciativas voltadas em especial para pessoas de baixa qualificação em diversas áreas, indo desde atendentes de loja, até cozinheiros ou mesmo empregos na construção civil para os projetos de infraestrutura na época presentes na Zona Portuária – como o “Morar Carioca” e o “Porto Maravilha”. De modo geral, os empregos se encaixavam dentro da lógica de precarização das condições de trabalho, uma vez que muitos dos estágios não eram remunerados, ou pagavam valores baixos por um período integral de trabalho. Ademais, muitos possuíam também vínculo temporário de emprego, sem carteira assinada, com a permanência no cargo vinculada ao gosto do empregador.

O problema do emprego tratado nos moldes da UPP Social nos remonta novamente à etnografia de Ferguson (2007), quando o autor chama atenção para o tratamento da questão sob o prisma neoliberal. A condição de desempregado nos marcos do Neoliberalismo, segundo ele, não é uma anomalia, mas sim uma condição comumente tomada enquanto “normal”, dado que, em algum momento, as pessoas ficarão desempregadas. O sistema econômico não deveria assim evitar tal condição, mas sim torná-la mais produtiva, ao criar novas possibilidades de inserção no mercado para massas cada vez maiores de desempregados e subempregados. Neste sentido, o setor informal ganha todo um novo significado neste processo, uma vez que ele é considerado enquanto dispositivo central na questão da “empregabilidade”. Ele não é mais um problema a ser resolvido como ao longo do século XX, mas sim enquanto possível solução nele mesmo. A informalidade e a flexibilidade do emprego passam a ser celebradas no mesmo ritmo que a economia informal é tomada como setor a ser melhorado e expandido na contemporaneidade periférica (idem, p. 83).

Além de todos os fatores enumerados acima, outro pilar que complementa a proposta de integração das favelas são os processos de regularização dos seus serviços básicos oferecidos. Uma das primeiras ações da prefeitura após a “pacificação” foi a parceria firmada junto à empresa

7 Anotação em “caderneta” de campo, dia 1/11/12

fornecedora de energia elétrica – a Light, no intuito de regularizar a distribuição de energia. A empresa ofereceu o serviço “tarifa social” que consistia num “desconto” no preço cobrado pela energia elétrica criado pela Lei 10.438/02, a ser concedido para famílias que atendam aos critérios estabelecidos na Lei 12.212/10⁸. O desconto da “tarifa social” variava de 10% até 65% da conta, de acordo com o consumo de cada cliente. De maneira geral, quanto menor o consumo de kWh/mês, maior era o desconto. Além da iniciativa, a LIGHT começou a retirar as instalações ilegais de luz – o vulgo “gato”, e instalar relógios regularizados nas casas e estabelecimentos comerciais. A iniciativa, iniciada em 2010 junto com a instalação da UPP na Providência, foi feita a passos lentos por conta das obras de infraestrutura do projeto de urbanização “Morar Carioca”. Hoje, somente uma pequena parte das casas da favela conta com relógios de luz “regulares”. Seja como for, o que nos parece relevante é o peso da formalização para os cofres da empresa. Em matéria publicada pelo jornal “O Globo”⁹, os dados sobre o Santa Marta, onde o processo de regularização teve maior impacto do que na Providência, mostram que a formalização dos moradores aumentou em 5.437% a arrecadação na área, passando de R\$ 1.585,64/ano em média para o período anterior à UPP, para R\$ 87.799,04 em 2011. A arrecadação, só no mês de dezembro de 2011, ficou em R\$ 79.509,12, contra apenas R\$ 242,17 no mesmo mês no período anterior ao processo de “pacificação”. Ademais, a expansão da rede de energia no Santa Marta ainda aumentou significativamente a arrecadação do ICMS, que chegou a R\$ 17.854,80 em dezembro de 2011, em vez dos R\$ 285,42 do mês anterior ao projeto ser implantado em 2008.

Passada mais de uma década do início do programa da “pacificação”, tais iniciativas tomadas em conjunto passaram longe dos seus objetivos mais básicos quanto à “integração” das favelas ao restante do tecido urbano carioca. De acordo com estudo recente coordenado por Musumeci (2017), entre 55% e 68% dos moradores entrevistados em áreas “pacificadas” afirmaram que a presença da UPP “não faz diferença”, dado que as “melhorias” trazidas pelo projeto tiveram pouco impacto na vida dos moradores. No entanto, a suposta “falha” do projeto pode ser relativizada em diferentes aspectos se lançarmos um outro olhar sobre o problema. Como afirma Ferguson (2006), as “falhas” em grandes projetos estatais

8 Renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional, ou que algum membro da família receba o benefício de “prestação continuada”, que é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

9 <http://oglobo.globo.com/rio/light-ja-reduziu-em-90-gatos-de-energia-em-cinco-comunidades-com-upps-3555758>

“desenvolvimentistas” podem ser tomadas também enquanto objetos de conhecimento, uma vez que “falhar” não significa necessariamente fazer nada, mas sim fazer outra coisa que, em teoria, não estava prevista explicitamente pelo projeto. É importante perceber que esta outra coisa sempre possui sua lógica própria, seus objetivos e significados próprios, e de uma maneira ou de outra também implicará necessariamente em consequências sobre os espaços compreendidos por tais projetos.

Deriva precisamente dos “efeitos colaterais” que certas intervenções do Estado causam o conceito de “máquina anti-política” construído pelo autor a partir de etnografia sobre os impactos de um projeto de “desenvolvimento” agrícola no Lesoto. Neste pequeno país africano, a justificativa de combate à pobreza serviu como porta de entrada também para outros objetivos – em especial quanto ao fortalecimento do controle administrativo e mesmo militar do Estado sobre certas regiões do país – mesmo que os ganhos para a população local fossem pífios. A questão do “desenvolvimento” é o meio através do qual, via de regra, a questão da pobreza é despolitizada, uma vez que “combater a pobreza”, ou “melhorar as infraestruturas locais”, ou ainda “trazer desenvolvimento” são iniciativas agregadoras de forte consenso político. A ideia da “máquina anti-política” funciona justamente através deste processo de despolitização quando, sob a justificativa neutra e técnica de operar políticas em prol do “desenvolvimento”, uma série de intervenções por parte do Estado são feitas com outros objetivos geradores de diferentes “efeitos colaterais” (idem, p. 272-273).

A proposta de “integração” operada através da UPP Social, mesmo que “falha” em um sentido estrito, produziu vários impactos na Providência dotados de diferentes significados. A “máquina-UPP” aumentou significativamente o controle policial sobre a vida dos moradores, da mesma forma que modificou a relação que a polícia mantinha com os grupos armados locais ligados ao varejo da droga. Ainda pautada por inúmeros casos de “corrupção” e pagamento de “arrêgo” aos policiais, a diferença agora é que a UPP se estabelece enquanto um corpo policial territorializado na Providência, que negocia de maneira muito mais intensa diferentes “mercadorias políticas” para com os varejistas da droga (Misse, 2011). Outro impacto causado pelo aumento da regulação estatal foi o aumento no valor dos aluguéis e valores das casas. Mesmo não tendo sofrido um processo de gentrificação clássica, o acesso à moradia para uma parcela significativa dos moradores se tornou mais difícil, uma vez que o aumento do custo de vida não foi acompanhado por políticas mais consistentes de geração de renda. Cursos de capacitação para vagas em “salão de beleza” ou “corte-costura”, aliadas à

ofertas de emprego precarizados que pagam salários ínfimos estão longe de algo que, porventura, possa parecer uma política séria de empregabilidade. Mas não obstante, várias empresas que estabeleceram parcerias com o governo do estado e com a prefeitura vislumbraram a Providência como uma nova fronteira a ser explorada na oferta de serviços antes ausentes ou “irregulares” na favela, ou ainda como espaço dotado de mão-de-obra barata mas com potencial de qualificação, dado o papel da UPP Social. Isto sem falar no aumento significativo da arrecadação de impostos e taxas por parte do Poder Público e empresas privadas, dado o processo de regularização de serviços antes oferecidos de maneira irregular no morro.

Vale lembrar ainda que a “máquina-UPP”, no seu sentido anti-político, se esforça em “integrar” favelas a partir de um princípio pautado por leis e regras, ou seja, por um *nómos* fundamentalmente exterior a elas. Não existiu qualquer tipo de participação efetiva dos moradores nos destinos das obras do “Morar Carioca” na Providência, da mesma forma que em nenhum momento qualquer ator que conforma o “sistema-de-Estado” procurou criar canais de interlocução para com os favelados no intuito de discutir as políticas ditas “sociais” flanqueadoras à “pacificação”. Em suma, o principal objetivo do programa, sob o princípio da integração econômica via UPP Social, parece ter sido ao menos a tentativa em criar novas subjetividades nos favelados, ou seja, novas formas de *sentir* a favela e de *agir* naquele espaço. Em outras palavras, o conjunto de medidas enredadas em prol da integração simbólica ao restante do tecido urbano trouxe novos significantes e redefiniu antigos significados para os favelados, que fossem, neste sentido, mais adequados à lógica neoliberal, ou seja, ligados à valores como o “livre-mercado”, “empreendedorismo”, “livre-iniciativa”, “privatizações”, entre tantos outros. Como identificou corretamente Teixeira (2011), a “pacificação” se assemelha em muito às estratégias de combate às guerrilhas urbanas levadas a cabo pelos EUA no Afeganistão e no Iraque, que mesclam, simultaneamente, estratégias de policiamento ostensivo de proximidade e controle social mais flexíveis sobre os “insurgentes”. É o que Mitchell (2006) nos atenta para o conjunto de técnicas ideológicas e simbólicas desenvolvidas a partir da segmentação entre os termos Estado, sociedade, mercado, dentre outros, possibilitando o que o autor denomina como “Efeito Estado”, ou seja, a capacidade de construção de subjetividades e formas de assujeitamento embutidas no processo de “fazer Estado”. Mesmo que tal processo não tenha sido concluído de maneira “satisfatória”, vários outros “efeitos colaterais” da proposta de integração, como

vimos, causaram diferentes impactos no cotidiano da Providência ao reforçar e criar novas relações de poder entre os atores participantes do processo de “pacificação”.

Considerações finais

O presente trabalho procurou debater algumas possíveis relações entre o que comumente conhecemos como Neoliberalismo e o problema dos projetos de “desenvolvimento” empreendidos na periferia capitalista. Para isso, tomamos como marco empírico a proposta de “integração” de favelas proposta pelo programa UPP Social no Morro da Providência. A análise procurou mostrar que no seu implemento em espaços atravessados pela pobreza e precariedade, as ações de “integração” são obrigadas a sofrer certas adequações que complexificam os sentidos do Neoliberalismo. A noção de precariedade tomada como pano de fundo deste paper, assim, tende a se aproximar do argumento defendido por Pires (2010), uma vez que ela, a precariedade, é parte contingente da estrutura social de um país como o Brasil. O acesso desigual a direitos civis básicos por parte dos favelados cariocas sinaliza formas específicas de operação do Estado, em especial na construção de grandes projetos de “desenvolvimento”, como vimos. Tais projetos, em grande medida, se afastam do ideário liberal de “liberdade” ao subjugar tais indivíduos precários à esfera da tutela e da construção autoritária de consensos. Isto reforça a crítica endereçada por Ferguson (2007) à certas visões que acabam por “essencializar” todo projeto político como um sistema unificado e coerente, sem espaço para maiores contradições e tensionamentos. Não só o caso sul-africano etnografado pelo autor, como também o pequeno exercício crítico sugerido pelo paper procuraram demonstrar a impossibilidade de se pensar categorias como “economia”, “sociedade” e “Estado” fora das práticas sociais que empregam diferentes sentidos a elas.

A crítica trazida por Polanyi (2000) ao Liberalismo, neste sentido, reforça o ponto aqui defendido. O autor nos mostra que desde pelo menos o século XVIII o “livre-mercado” necessita a todo momento de alguma forma de regulação por parte do Estado para funcionar, bem como a própria capacidade de “livre iniciativa” ou mesmo de “empreendedorismo” dos indivíduos. Isto não significa, por outro lado, que o Liberalismo e o Neoliberalismo estão mortos ou mesmo que nunca existiram. Talvez, uma das maiores contribuições que a Antropologia pode trazer para a construção do pensamento crítico é sua capacidade em perceber a *diferença*. E é justamente o ato de perceber as diferenças que tais doutrinas

expressam em diferentes contextos que fazem o olhar antropológico fundamental na crítica ao formalismo presente no pensamento econômico hegemônico, em especial para aqueles que, como nós, são particularmente periféricos e precarizados.

Referências Bibliográficas

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State. In: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.). *The Anthropology of the State: a reader*. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006. pp. 112-130.

AMMANN, Safira. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987.

CUNHA, Neiva Vieira da & MELLO, Marco Antônio da S.A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo. In: MELLO, Marco Antônio da Silva (org.): *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 433-474.

DESOTO, Hernando. “Five mysteries of capital”. In: *The mystery of capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else?* London: Black Swan Books, 2000. pp. 1-12.

FERGUSON, James. *Expectations of Modernity : Myths and Meanings of Urban Life On the Zambian Copperbelt Perspectives On Southern Africa*. University of California Press, 1999.

_____. *The Anti-Politics Machine*. In: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.). *The Anthropology of the State: a reader*. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006. pp.270-286.

_____. “Formalities of Poverty: Thinking about Social Assistance in Neoliberal South Africa.” In *African Studies Review*, 50(2), 2007. pp. 71 – 86.

HART, Keith. “Informal income opportunities and urban employment in Ghana.” *Journal of Modern African Studies*, 3(11), 1973.

HAYEK, Friedrich. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HENRIQUES, Ricardo & RAMOS, Sílvia. *UPPs sociais: ações sociais para consolidar a pacificação*. In: *Rio a hora da virada*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade*. Dissertação, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971.

_____. A partir do relatório SAGMACS: as favelas, ontem e hoje. In: MELLO, Marco Antônio da Silva (org.): *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 51-64.

- MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. In: Rev. Sociologia Política, Curitiba, v.19, n.40, 2011. pp. 13-25, out.
- MITCHELL, Timothy. Society, Economy and the State Effect. In: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil. (eds.). The Anthropology of the State: a reader. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006. pp.169-186.
- MUSUMECI, Leonarda. UPP: Última chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro / Leonarda Musumeci –Rio de Janeiro: CESeC, 2017
- PERLMAN, Janice. E. O mito da marginalidade - favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 377p, 1981.
- PIRES, Lenin dos S. Arreglar não é pedir arrego: uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos Aires e Rio de Janeiro, 2010. Tese de Doutorado. PPGA/UFF, 2010.
- POLANYI, Karl. A Grande Transformação. As origens de nossa época. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & OLINGER, Marianna. A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social. In: MELLO, Marco Antônio da Silva (org.): Favelas cariocas: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. pp. 331-348.
- ROCQUE, Eduarda C. & SOUZA, Alessandra Augusta. Finanças do município do Rio de Janeiro: o desafio de preparar a cidade para um salto dos investimentos e para o crescimento sustentável. In: Rio a hora da virada. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.
- RODRIGUES, Eduardo de Oliveira. Um "campo de pacificação"? Algumas considerações sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, IGEO/UFRJ, 2013.
- SANTOS, Milton. O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Ed. USP, 2004.
- TEIXEIRA, Eduardo T. A doutrina da pacificação, 2011. Disponível em <http://passapalavra.info/?p=34214>. Acesso em 04/05/2011
- VALLA, Victor V. Educação e favela. Petrópolis: Vozes, 1984.
- VALLADARES, Lícia do P. A Invenção da Favela. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, v. 1. 204p, 2005.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. pp. 75 – 104.