

O abandono urbanístico da favela carioca e sua retomada biopolítica: estudo sobre o desvio e o estigma espaciais e suas repercussões sobre o estatuto jurídico do morador

Allan Ramalho Ferreira

Mestre em Direito Urbanístico pela PUC-SP. Especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP. Defensor Público do Estado. Colaborador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Resumo: Busca-se identificar nos enunciados das legislações urbanísticas e securitárias do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro o discurso hegemônico sobre a favela, notadamente a partir da virada estigmatizante iniciada com a escolha da cidade para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, fato que desencadeou uma série de intervenções urbanísticas e a eclosão de uma verdadeira guerra urbana, com a intervenção policial em diversas comunidades e a instalação de bases militares, em um contexto de segregação socioespacial planejada – adoção de um modelo de cidade dispersa.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Favelas. Desvio espacial. Estigma espacial.

Sumário: **1** Introdução – **2** Favela: referência histórica próxima e contextualização – **3** A estigmatização da favela[desvio] e de seus moradores – **4** *Start*: abandono (urbanístico) – **5** Movimento complementar: retomada (biopolítica urbana) – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O estudo que ora se descortina tem por escopo a demonstração da qualificação jurídica, numa interpretação hegemônica, como um espaço de desvio, um ilícito urbanístico que, por sua vez, reclama um processo complementar de estigmatização de seus moradores, repercutindo sobre o seu estatuto jurídico (análise biopolítica). Após um brevíssimo esboço histórico, com a exposição da referência histórica mais próxima da favela, que surge, na república debutante, como um movimento de contraplanejamento urbano, a análise será trazida para o contexto olímpico, por meio do estudo das legislações urbanísticas e securitárias contemporaneamente vigentes, com vistas a expor a relevância da formação desse arcabouço legislativo para a implementação de uma megapolítica de remoção de favelas implementada na gestão Eduardo Paes, reforçando um modelo de segregação espacial chamado

por Teresa Caldeira de “cidade dispersa” (urbanização dual; centro-periferia). Vislumbrar-se-á um primeiro movimento (bio)político de abandono da favela, para, depois, enxergar a sua retomada (segundo movimento) sob outra forma, qual seja, a de território (campo, espaço de exceção), a partir da consolidação de uma guerra urbana. Como se pode, de pronto, observar, a captura dos fenômenos de abandono e retomada não será tão somente realizada pela leitura jurídica, mas também com o auxílio de uma lente biopolítica, imprescindível, também, para a compreensão da política urbana. A proposta, ao cabo, é refletir sobre o papel do Direito Urbanístico, aqui entendido como um conjunto de enunciados normativos interpretados que alteram ou colaboram para a alteração da realidade, na consolidação de uma visão hegemônica e excludente de cidade.

2 Favela: referência histórica próxima e contextualização

Na gênese de qualquer favela “existem em primeiro lugar, a expulsão de segmentos da sociedade da estrutura urbana formal, e busca pela construção de um ambiente em que os indivíduos se fecham para possibilitar sua sobrevivência pessoal e grupal”.¹ Esse quadro também se observou no Rio de Janeiro. Nesse particular, “a primeira década do século XX representa, para a cidade do Rio de Janeiro, uma época de grandes transformações, motivadas, sobretudo, pela necessidade de adequar a forma urbana às necessidades reais de criação, concentração e acumulação do capital”.² Com essa finalidade, Rodrigues Alves indicou Francisco Pereira Passos para o cargo de Prefeito do Distrito Federal, outorgando-lhe amplos poderes para a implementação do “Plano de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro” (concebido entre os anos de 1875 e 1876), por meio da criação de um estatuto de organização municipal (lei de 29 de dezembro de 1902).

A atração de um grande contingente populacional à centralidade industrial, combinadas às precárias condições de alimentação, habitação, vestimenta e medicação, favoreceram altas taxas de mortalidade entre os/as operários/as.³ Além de embelezamento e preparação da cidade ao capitalismo, para seu realinhamento em relação

¹ KEHL, Luis. *Breve história das favelas*. São Paulo: Claridade, 2010, p. 87.

² ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013, p. 59. Conferir também: VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito à favela*. com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

³ A despeito disso, Milton Santos na sua empreitada de comparação entre a urbanização nos países subdesenvolvidos com o processo ocorrido nos países industrializados no início da Revolução Industrial, indica como um dos importantes fatores para a configuração de nossa urbanização como rápida (ou mais rápida), paradoxalmente, a sua tardança, que possibilitou aos países de urbanização tardia “beneficiar-se – e de uma forma muito rápida – do conjunto de progressos médicos pacientemente realizados nos países desenvolvidos” (SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Tradução de Antonia Déa Erders e Maria Auxiliadora da Silva. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010, p. 36), em decorrência da facilidade de comunicação e de deslocamento intercontinentais.

às capitais europeias e à concorrente Buenos Aires (invejada imbecilmente, como lamenta Lima Barreto⁴), a Reforma Passos foi concretizada no sentido da salubridade (saneamento, higienização, extinção de doenças e epidemias) pelo estabelecimento de ordem de condutas e da repressão de práticas cidadinas consolidadas. Por diversos decretos, Pereira Passos proibiu, no centro da cidade, o comércio ambulante de leite (que era realizado com suporte de gado bovino), bem como de miúdos de reses em tabuleiros descobertos, além de bilhetes de loteria em bondes, praças e ruas, suspendeu construções e reformas, sem licenças e autorizações, regulou a “apanha e extinção de cães vadios”, e, também, proibiu a concessão de esmolas, pingentes dos bondes, cuspidas no assoalho do bonde e a criação de porcos na cidade. A exacerbação da urbanização higienista culminou na Revolta da Vacina, deflagrada após a publicação (em 9 de novembro de 1904) do plano de regulamentação da aplicação da vacina obrigatória contra a varíola, cujo cumprimento foi liderado por Oswaldo Cruz, ante seus termos rígidos e ofensivos à liberdade individual.

A Reforma histórica (referência próxima), outrossim, não se deu sem efeitos colaterais sobre o direito à moradia da população pobre. Nicolau Shevchenko ressalta que a intervenção urbana reformista teve vítimas claramente identificáveis, isto é, “toda multidão de humildes, dos mais variados matizes étnicos, que constituíam a massa trabalhadora, os desempregados, os subempregados e os aflitos de toda espécie”.⁵ Com o fito de conectar os bairros da Lapa e de Estácio, por meio da abertura das ruas Salvador de Sá e Mem de Sá, de 17 metros de largura em terrenos obtidos a partir da demolição do Morro do Senado, foram demolidas “inúmeras casas que serviam de residência às populações pobres das freguesias de Santo Antônio e Espírito Santo”.⁶ Além disso, observa Abreu, o empreendimento de transformação urbana mais relevante foi a construção da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), “para cuja abertura foram demolidas duas ou três mil casas, muitas com famílias numerosas”.⁷ Para a abertura de ruas e aumento de recuos dos edifícios, foi adotada a política conhecida como “Bota-abaixo”, sem qualquer preocupação com o reassentamento dos deslocados ou a formação de políticas de habitação popular: algumas famílias aglutinaram-se com outras em habitações alugadas; outras, com a diminuição considerável de ofertas habitacionais, bem como diante da inexistência de política pública de habitação popular no centro, migraram para os subúrbios; outros tantos passaram a ocupar os morros situados no centro da cidade, dando

⁴ BARRETO, Lima. *Recordações do escrivão Isaías Caminha*. São Paulo: Brasiliense, 1956. Apud: SANTUCCI, Jane. *Cidade rebelde: as revoltas populares no Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2008, p. 94.

⁵ Conferir: SEVCENKO, Nicolau. *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010, p. 82.

⁶ ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013, p. 60.

⁷ ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013, p. 63.

origem a uma forma insurgente de moradia, a favela, um lugar fora das ideias⁸ do planejador Passos.

O Morro da Favella,⁹ atual Morro da Providência, situado na zona portuária da cidade, além de desabrigados e ex-escravos, foi ocupado pelos combatentes da Guerra de Canudos, diante da frustração da expectativa de concessão de moradia pelo Governo. O Morro, após a demolição de inúmeros cortiços e habitações populares localizadas na centralidade histórica, recebeu o influxo da população desalojada.¹⁰ Desde então, a favela, de qualquer ponto de observação, integra a paisagem da cidade – por vezes, porém, não compõe os recortes dos cartões-postais. A favela se estabeleceu na cidade do Rio de Janeiro. Contudo, no curso de seu histórico urbano, foram observados diversos ciclos de remoções como política de desconstrução desse espaço, estratégia de homogeneização e hegemonização da cidade, reservando-a a uma determinada classe social. Essa foi a resposta ao contraplanejamento: um replanejamento agressivo.

Sobreveio, nessa ordem, um novo ciclo, influenciado pelo aumento da competitividade entre as cidades em um contexto global(izado). Carlos Vainer defende ser uma das mais populares ideias dos neoplanejadores urbanos a transformação da cidade em “uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”, despejando-se importância singular ao chamado marketing urbano.¹¹ Para superar Chicago, Tóquio e Madri, no concurso para a escolha da sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, após outras

⁸ Ermínia Maricato explica que esta frase “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” foi cunhada por Francisco de Oliveira, no concurso para professor-titular ao qual se submeteu na Universidade de São Paulo, no ano de 1999. A frase teria resumido a aula da professora, que versava sobre “o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanos, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas” (MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012, p. 122).

⁹ ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2013, p. 66. Em outro estudo, Abreu adverte que a favela é anterior à reforma urbana: “[e]la tem origem ligada a dois focos de tensão que afetaram o Rio de Janeiro no final do Século XIX: a crise habitacional, que se agravou muito, e as crises políticas advindas com a República. Dentre essas últimas, duas tiveram importância capital: a Revolta Armada, ocorrida entre 1893-1894, e a campanha militar de Canudos, que se prolongou de 1896 a 1897” (ABREU, Maurício de Almeida. *Escritos sobre espaço e história*. In: FRIMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 428)

¹⁰ Insta registrar que “para alguns estudiosos, a primeira favela brasileira surgiu, na verdade, em Santos, no litoral paulista, em 1881. O Quilombo do Jabaquara brotou como uma colônia urbana de escravos fugitivos, obra de abolicionistas da cidade. Suas longas fileiras de barracos ergueram-se rapidamente, abrigando gente de terras paulistas e de outras províncias. Ficava atrás da atual Santa Casa e se estendia até a encosta do Morro do Bufo, no trecho entre o túnel Rubens Ferreira Martins e a subida do Morro da Nova Cintra. Tinha como líder o sergipano Quintino de Lacerda, que fora escravo e, depois, seria eleito vereador do município” (MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. *Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira*. São Paulo: Gente, 2014, p. 41)

¹¹ VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012, p. 78.

campanhas frustradas,¹² a cidade do Rio de Janeiro precisava se transformar em mercadoria mais atraente neste mercado mundial,¹³ retomando tradição histórica nesse sentido. A vitória dependeu precipuamente da marca¹⁴ do produto-cidade, bem compreendida em no seu atual Plano Diretor (de Desenvolvimento Urbano Sustentável), instituído pela Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, superveniente à escolha da sede dos Jogos Olímpicos 2016, ocorrida em 02 de outubro de 2009.

É possível extrair do plano diretor carioca a preocupação recorrente de preservação ambiental e paisagística da cidade.¹⁵ Nesse sentido, o §4º do art. 2º da

¹² Em 1996, foi apresentada a candidatura da cidade do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos de 2004, quando foi elaborado o Plano Estratégico “Rio sempre Rio”, pela empresa RBC (Rio Barcelona Consultores), cuja equipe técnica era também composta pelos consultores espanhóis Jordi Borja e Manoel de Fom. Ainda na fase de aspiração, a cidade foi eliminada da seleção olímpica. Ainda naquele ano, entretanto, o Rio de Janeiro foi escolhido pelo COI para representar o Brasil na disputa para sediar os Jogos Pan-americanos de 2007 e, neste certame, logrou êxito. Após superar São Paulo, no segundo semestre de 2003 (gestão César Maia), o Rio de Janeiro tornou-se a cidade brasileira aspirante à sede dos Jogos Olímpicos de 2012, perdendo a disputa para Londres. Vide: OLIVEIRA, Nelma Gusmão. *O poder dos jogos e os jogos de poder: interesses em campo na produção da cidade para o espetáculo esportivo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Anpur, 2015.

¹³ Marcos Barreira recupera o Projeto Olímpico Rio-2004: “[a] vocação do Rio, de acordo com os autores do ‘plano estratégico’, é a ‘cultura e a alegria de vier’. Para realizá-la, seria necessário dar à cidade um aspecto acolhedor e cosmopolita. Por isso, juntamente com a ‘visão estratégica’, cresceu em importância o city marketing, cuja função é fazer com que a cidade seja remodelada cenograficamente e promovida no exterior, além de criar, em seus habitantes, um estado de espírito compatível com as expectativas de mercado. Portanto, a ideia de renovação urbana traz com ela o ideal estetizador e pressupõe um conjunto de operações para produzir efeitos simbólicos que contribuam para a afluência de consumidores e investidores. Essa busca de visibilidade repleta de idealizações condicionadas pelo ethos dos agentes econômicos de vanguarda dos novos mercados corresponde ao reforço do papel dos grandes centros urbanos na economia mundial. Afinadas com a tendência que confere às grandes cidades um papel de centralidade financeira, comercial e cultural, as últimas administrações municipais têm se esforçado para mostrar o Rio, em campanhas publicitárias recentes, como a ‘marca registrada do Brasil’. Lugar de beleza, criatividade, alegria, no qual a paz tornou-se enfim um ‘sonho possível’, praticamente já alcançado” (BARREIRA, Marcos. *Cidade olímpica: sobre o nexo entre a reestruturação urbana e a violência na cidade do Rio de Janeiro*. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Org.). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo: Boitempo, 2013, ps. 1369/140).

¹⁴ Como bem ressalta Rosemere Santos Maia, “gestores e empreendedores têm construído/reforçado e difundido uma marca em torno da Cidade do Rio de Janeiro que remete às suas belezas naturais, à cultura, ao lazer, aos esportes, aos grandes eventos internacionais – de caráter esportivo, ecológico ou cultural” (MAIA, Rosemere Santos. Sob o signo da ordem: política urbana e criminalização da pobreza na Cidade do Rio de Janeiro em tempos de megaevento. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral et al. (Org.) *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013, p. 38) – além dos megaeventos esportivos (como os Jogos Pan-americanos de 2007 e a Copa das Confederações de Futebol), podemos destacar grandes congressos e convenções internacionais, como foi a RIO-92 (Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) e a Rio+20, em 2013, ou mesmo eventos religiosos como a Jornada Mundial da Juventude.

¹⁵ Não se verifica a mesma importância atribuída à paisagem no Plano Diretor de 1992, instituído pela Lei Complementar nº 16, de 04 de junho daquele ano. A valorização da memória construída e a preservação e a recuperação dos recursos naturais e da paisagem aparece como objetivo para a garantia do bem-estar e melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade e a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (artigo 3º e artigo 4º, inciso VI), em paridade com outros objetivos igualmente relevantes como a promoção de uma política habitacional que assegure o direito social da moradia e o cumprimento da função social da propriedade (incisos III e VII do art. 4º). Além disso, o Plano também prevê que a regulação do uso e da intensidade da ocupação do solo deveria considerar os elementos naturais e culturais e do ambiente urbano, mas sem o protagonismo que é conferido pelo atual plano diretor.

lei em comento consigna a paisagem do Rio de Janeiro como o bem mais valioso da cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda. Além disso, a paisagem é transformada em direito subjetivo de todos, postos em situação de igualdade, porém no aspecto meramente formal, perante o Plano Diretor. Esse patrimônio paisagístico, complementa o §5º do art. 2º, é integrado pelas paisagens com atributos excepcionais, como pelas decorrentes manifestações e expressões populares. A cidade do Rio de Janeiro se pretende uma cidade notabilizada por sua beleza natural e pela expressão cultural de seus habitantes, traduzidas em paisagens preservadas, com forte vocação ao turismo e à ocorrência de eventos importantes, tais como os megaeventos esportivos.¹⁶

A ocupação urbana, por outro giro, conforme previsto no §1º do art. 2º, resta condicionada à preservação da paisagem da cidade, cuja fruição é alçada ao status de direito no art. 14 do mesmo Plano Diretor. Nada obstante a referência à ocupação urbana, noção urbanística que parece significar todo o conjunto de edificações que servem de moradia aos seres urbanos, a legislação tem uma mira certa: as favelas. A impessoalidade no discurso legislativo não se mantém na práxis, pois a sua eficácia, isto é, a alteração da realidade decorrente da incidência da lei, atinge apenas uma parcela dessas edificações, consolidando a instrumentalização da ordem jurídica para o aprofundamento do fenômeno da segregação social. As favelas aparecem na paisagem (tomada no sentido científico-geográfico¹⁷) como um entrave à busca histórica da cidade do Rio de Janeiro pela sua vocação como lugar de beleza incomparável e de reunião confortável para grandes eventos, não obstante delas surjam as mais importantes expressões populares, assumidas como integrantes da paisagem pelo Plano Diretor de 2011 – assim também era o Morro do Castelo, “[q]ue Castelo? Já acabou”,¹⁸ marco da fundação da cidade que foi ao solo por representar, na visão de alguns, o atraso. Pretende-se uma cultura popular sem a aparição da moradia igualmente “popular”. Raquel Rolnik nos conta que “[n]os Jogos Olímpicos de Atenas, por exemplo, um conjunto habitacional que resistiu

¹⁶ Além disso, a paisagem, como não poderia ser diferente, também teve grande relevância na candidatura da cidade a sede dos Jogos Olímpicos de 2016, tanto que, no Dossiê apresentado ao COI, restou estabelecido que “[s]e o Rio tiver a honra de sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a cidade poderá organizar uma celebração excepcional do esporte em um cenário sem igual no mundo”. Conferir: RIO DE JANEIRO (Prefeitura). Dossiê de candidatura Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Disponível em: <https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossiê_de_candidatura_v1.pdf>. Acesso em: 08 set. 2016.

¹⁷ A paisagem, segundo Milton Santos, é tudo o que vemos, é aquilo que nossa visão alcança (domínio do visível), formada por volumes, cores, movimentos, odores, sons, etc. (SANTOS, Milton; ELIAS, Denise (colaboradora). *Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, p. 67).

¹⁸ MORAES, Vinicius. *Lírico e sentimental da cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 63.

à demolição foi coberto por um outdoor gigante que o escondia da via de acesso ao estádio”;¹⁹ no Rio de Janeiro, os muros (ou barreiras acústicas) que separam a Linha Vermelha (por onde passaram a maioria dos turistas vindos do Aeroporto Internacional Tom Jobim – Galeão) e as favelas ganharam estampas tributárias aos Jogos, ocultando-se a paisagem favelizada,²⁰ principalmente a Favela da Maré. É nessa contradição (paisagem/ invisibilidade) que se sustenta a favela no Rio de Janeiro. A despeito disso, a invisibilização, que também apresenta uma faceta urbana, parte de um processo de estigmatização desses espaços e tem na remoção forçada (modo de desconstrução do espaço favelado) a sua materialização mais nefasta e violadora de direitos humanos de todas as ordens.

3 A estigmatização da favela[desvio] e de seus moradores

Andrelino Campos observa que “o processo de constituição espacial da cidade, em geral, não vem, ao longo da história, contemplando os grupos denominados ‘minorias’”.²¹ Ao considerar a violência como estrutura fundiária estabelecida desde o período imperial, Campos se põe a estudar as estratégias de sobrevivência que os grupos espacial e economicamente marginalizados vêm desenvolvendo para buscar sua inserção e permanência na realidade, evidenciando os pontos de intersecção entre os quilombos como lugares de resistência à ordem imperial e à perseguição dos negros, e as atuais favelas brasileiras como lugares de permanência em face dos movimentos de expulsão.

Os grupos dominantes produziram espaços estigmatizados (ocupados pelos consumidores-falhos), que também atingem essas pessoas por meio de um processo complementar de etiquetamento social, com repercussões no Direito (Penal e também Processual Civil, principalmente no que tange aos conflitos possessórios). De outro lado, também estabeleceram espaços hegemônicos, reservando-os para sua ocupação, excluindo o diferente, o perigoso (assim estigmatizados).

Os gregos, recupera Erving Goffman, “criaram o termo estigma para se referirem a sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa de extraordinário ou mau sobre o status moral de quem os apresentava”.²² Atualmente,

¹⁹ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 246.

²⁰ Vide: FERREIRA, Alessandro. Muro que separa Linha Vermelha ganha painéis da Olimpíada, no portal eletrônico G1, em 13 de julho de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/muro-que-separa-linha-vermelha-de-favela-ganha-paineis-da-olimpiada.html>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

²¹ “O fazer a cidade”, complementa, “pertence aos grupos socialmente mais representativos, que participam do processo como sujeitos históricos, enquanto aos demais resta acompanhá-los como massa, sem nenhuma determinação, seja qual for a instância analisada: política, econômica e social” (CAMPOS, Andrelino. *Do quilombo à favela: a produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005, p. 19).

²² GOFFMAN, Erving. *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015, p. 11.

contextualiza o autor, “o termo é amplamente usado de maneira um tanto semelhante ao sentido literal original, porém é mais aplicado à própria desgraça do que à sua evidência corporal”.²³ Em remate, Goffman se utiliza do termo estigma para se referir a um “atributo profundamente depreciativo”, no âmbito de uma linguagem de relações.

Os grupos de pessoas que compõem a sociedade são distribuídos em categorias, sobre as quais recaem expectativas normativas. Há, pois, uma dissociação entre a identidade social virtual e a identidade social real. O estigma ataca a dignidade da pessoa estigmatizada, retirando-lhe o valor inerente à classe humana, deslocando-a para uma subclasse ou não classe. A criação de uma expressão depreciativa e sua atribuição a um grupo de pessoas é uma das principais estratégias de estigmatização (violência simbólica) – a atribuição das qualidades de “favelado”, “suburbano”, “invasor”, “poluente”, entre outras, presta-se excelentemente a essa finalidade. A estigmatização espacial evolui e se complementa com a estigmatização daquele que mora e ocupa esse espaço.

Segundo Zygmunt Bauman, vivemos em uma sociedade de consumidores, inerente à modernidade líquida, orientada pela urgência no desfrute imediato e pela insaciabilidade de prazeres, por meio da aquisição, do descarte e da rápida substituição de mercadorias. Superamos a sociedade de produtores, característica da fase sólida da modernidade, orientada pela segurança em longo prazo. A sociedade consumista é caracterizada pela reconstrução das relações humanas a partir de um padrão das relações entre os consumidores e os objetos consumidos – dualidade sujeito-objeto; consumidor-mercadoria. Os consumidores, antes de sujeitos ou indivíduos, tornam-se, também, mercadorias. A identidade do sujeito é construída pela aquisição de símbolos postos à venda; a subjetividade é formada pelas opções de compra realizadas pelo consumidor. As relações humanas também são, assim, travadas pela “compra” do outro. Os membros da sociedade de consumo se reconhecem apenas como consumidores. Consumir, nas palavras de Zygmunt Bauman, “significa investir na afiliação social de si próprio, o que, numa sociedade de consumidores, traduz-se em ‘vendabilidade’: obter qualidades para as quais já existe uma demanda de mercado, ou reciclar as que já possui transformando-as em mercadorias para as quais a demanda pode continuar sendo criada”,²⁴ isto é, tornar-se também mercadoria vendável, de acordo com as leis de mercado – é essa qualidade que os torna membros autênticos da sociedade. O fracasso na transformação de si em mercadoria vendável rende ensejo à formação de uma outra categoria da população, que são aqueles não comodificados, inadimplentes de seu dever de consumo eficiente,

²³ GOFFMAN, Erving. *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015, p. 11.

²⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 75.

ou seja, os consumidores falhos, notabilizados pela descartabilidade –, assemelhando-se ao *homo sacer*, categoria desenvolvida por Giorgio Agamben²⁵ que remete à sacralidade do homem (*rectius*: sujeito humano), resultante de suas características que denotam a ambiguidade originária do sagrado: matabilidade (próxima a noção baumaniana de descartabilidade), a impunibilidade de sua morte; insacrificabilidade, o veto de seu sacrífico, nas formas e nos ritos previstos no ordenamento.

Aos inúteis, tolerância zero, porquanto, além de desnecessários, são indesejados. Para os pobres, a invisibilidade, isto é, o deslocamento para equipamentos a eles inerentes, como as prisões, transformadas em indústrias, aos espaços urbanos especialmente destinados ao seu exílio e concentração e aos chamados guetos,²⁶ cuja característica peculiar é a impossibilidade de comunidade.

Viver na cidade, complementa Bauman,²⁷ é viver em companhia de estranhos, que nunca abandonam essa condição. A distinção entre cidadãos, no mesmo espaço, ocorre pela demarcação de fronteiras – haverá sempre, contudo, os fora do lugar. Tais fronteiras são construídas e localizadas com base nas diferenças e na identificação de pessoas supérfluas (pessoas cuja capacidade não pode ser proveitosamente explorada; pessoas que poderiam desaparecer do mapa²⁸).

A obsessão pela fixação das fronteiras “deriva do desejo, consciente ou inconsciente, de procurarmos um canto suficientemente confortável, acolhedor e seguro, num mundo que se mostra, aos nossos olhos, selvagem, imprevisível e ameaçador; do desejo de resistirmos à corrente, de nos protegermos de forças externas que parecem invencíveis e que não podemos controlar nem deter, que mais não seja impedindo a sua presença nas imediações das nossas casas, nas nossas ruas”.²⁹ A segurança, de seu turno, “gera um interesse em apontar riscos e selecioná-los para fins de eliminação, e por isso escolhe fontes potenciais de perigo como alvos de uma ação de extermínio ‘preventiva’, empreendida de maneira unilateral”.³⁰

Consoante bem ressalta Eugenio Raúl Zaffaroni, “[...] o poder planetário fabrica inimigos e emergências – com os consequentes Estados de exceção – em série e

²⁵ AGABEN, Giorgio. *Homo sacer*. o poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

²⁶ Além de retomar as características explicitadas por Loïc Wacquant, isto é, a combinação entre o confinamento especial e o fechamento social, Bauman traz, em complementação, um terceiro elemento, que é a homogeneidade dos de dentro, em contraste com a heterogeneidade dos de fora (Vide: BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 106).

²⁷ BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Antropos, 2006.

²⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Antropos, 2006, p. 76

²⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Antropos, 2006, p. 73.

³⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 77.

em alta velocidade”.³¹ No Brasil contemporâneo, arremata Pedro Serrano, “o inimigo é a figura mítica do bandido, o agente da violência que pretende destruir sociedade”, o qual, prossegue, “não é o cidadão que erra, mas o sujeito que deve ter seus direitos suspensos, inclusive o direito à vida”,³² desafiando a ascensão de um Estado de polícia. Bandido, no senso comum (por vezes incorporado pelos juristas), vive na favela, espaço de crime e de ameaça à cidade.

A favela, na análise de Boaventura de Souza Santos, em relação às formas de associação entre esse modo de habitar e a ilegalidade, “é um espaço territorial cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro”, a qual “condiciona de modo estrutural o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do Estado brasileiro”.³³ Essa situação de ilegalidade relativa à posse, complementa Alex Ferreira Magalhães, “vai sendo paulatinamente transportada para outras dimensões da existência e das relações sociais dos habitantes de Pasárgada, ligando-se à própria condição humana dessas pessoas, numa espécie de *capitis diminutio generalis*”.³⁴ A legalidade e a ilegalidade atribuídas a determinado fato ou estrutura factual, contudo, dependem do direito estatal oficial, sequestrado pelas classes dominantes, altamente representadas nas instâncias decisórias. Conforme a tabulação infra, comparativa entre as definições de favela pelos Planos Diretores editados após a Constituição da República de 1988 – Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992 (cujo prazo de vigência foi prorrogado pela Lei Complementar nº 56, de 08 de julho de 2002), que dispôs sobre a política urbana do Município e instituiu o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro (plano que, na verdade, vigorou até 2011), e Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a política urbana e ambiental do Município e institui o (atual) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.

³¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Tradução de Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011, p. 16.

³² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breves ensaios sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 100.

³³ SANTOS, Boaventura de Souza. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor (safe), 1988, p. 88.

³⁴ MAGALHÃES, Alex Ferreira. *Sociologia do direito: o pluralismo jurídico em Boaventura de Souza Santos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

Tabela 1 – Comparação entre os planos diretores do Rio de Janeiro pós-Constituição de 1988

Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 1992	Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 2011
<p>“Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (art. 147, <i>caput</i>)</p>	<p>“Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação <i>clandestina</i> e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes” (art. 234, §3º, grifei).</p>

Fonte: Planos Diretores do Rio de Janeiro de 1992 e 2011.

O Plano Diretor atual é expresso no sentido do reconhecimento da clandestinidade como elemento característico da favela, implementação de uma visão hegemônica de desvio, altamente representativa na formação da política urbana – nisso se aproxima do Código de Construção de 1937, primeiro texto legislativo que empregou a expressão favela. Clandestino, na definição do Dicionário Aurélio, é adjetivo que significa aquilo “1. feito às ocultas: encontro clandestino; 2. ilegal, ilegítimo: partido clandestino”.³⁵ Já na definição do Dicionário Houaiss, é a adjetivo que corresponde àquilo “1 feito às escondidas (reunião c.) 2 fora da legalidade; ilegítimo (sociedade c.) 3 JUR que não apresenta as condições de publicidade exigidas pela lei (casamento c.)”.³⁶ A clandestinidade, por outro giro, é também um conceito civil-privatístico. À luz do art. 1.200 do Código Civil, é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. Posse clandestina “adquire-se às ocultas de quem exerce a posse atual, sem publicidade ou ostensividade, mesmo que a ocupação seja eventualmente constatada por outras pessoas”.³⁷ Em síntese, a nota da clandestinidade parece conduzir à qualificação do espaço-favela como algo construído às ocultas, às escondidas, sem a publicidade necessária para lhe conferir juridicidade e, por isso, atribui-se a pecha da ilegalidade, da ilegitimidade, que, grosso modo, retira-lhe a proteção pelo direito. É, assim, um vício (objetivo) da posse, que a torna injusta, visto ter sido adquirida de forma que repugna ao direito (de modo proibido, vicioso).

O Plano Diretor do Rio de Janeiro, nessa esteira, atribui a característica, indistintamente, às favelas da cidade. Institui-se legislativamente a doutrina do

³⁵ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio de língua portuguesa*. Ferreira, Marina Baird; Anjos, Margarida dos (coord.). 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 510.

³⁶ HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

³⁷ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*. Salvador: Juspodivm, 2013. V. 5: Direitos Reais, p. 146.

invasionismo, que significa a consideração do ocupante como um invasor, como alguém que violou a lei e que por isso não merece qualquer consideração pelo direito, alguém sem direitos, que deve ser retirado da propriedade privada alheia sem quaisquer cuidados ou preocupação com sua moradia, seu patrimônio, e demais direitos fundamentais. Essa conclusão também pode ser extraída do inciso V do art. 3º do Plano Diretor, que abriga a diretriz de urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, senão vejamos:

Tabela 2 – Comparação entre os planos diretores do Rio de Janeiro pós Constituição de 1988

Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 1992	Plano Diretor (do Rio de Janeiro) de 2011
<p>Art. 138. A política habitacional do Município visa assegurar o direito social de moradia e reduzir o déficit habitacional, pela realização dos seguintes objetivos:</p> <p>[...]</p> <p>III – urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda;</p> <p>Art. 44. O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos:</p> <p>[...]</p> <p>IV – inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da Cidade com vista à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam;</p> <p>Art. 148. A urbanização e a regularização urbanística e fundiária serão realizadas mediante intervenções graduais e progressivas em cada favela, para maximizar a aplicação dos recursos públicos e disseminar os benefícios entre o maior número de habitantes.</p> <p>Art. 149. <i>As favelas integrarão o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados (grifei)</i></p>	<p>Art. 3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:</p> <p>[...]</p> <p>V- urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, <i>visando à sua integração às áreas formais da Cidade</i>, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental; (grifei)</p>

Fonte: Planos Diretores do Rio de Janeiro de 1992 e 2011.

Nesses termos, pelo Plano Diretor de 2011, ao contrário do plano diretor antecessor, há uma dissociação legislativa entre áreas informais e áreas formais da cidade, rechaçando a favela como modelo de habitação viável e adequável à legislação urbanística, tomando-a como a materialização da informalidade (que, em nossa realidade urbana é regra³⁸) ou como desvio (urbanístico), assim como atrelando-a, ainda, a situações de risco e de danos ambientais. A política de urbanização e de regularização urbanística anteriormente compactuada (1992) se direcionou à maximização da aplicação dos recursos públicos na favela e na disseminação dos benefícios entre o maior número de habitantes, integrando esse espaço ao planejamento da cidade, atribuindo-lhe reconhecimento e representação. A política de urbanização atual, malgrado a preocupação com a implantação de infraestrutura, saneamento básico e equipamentos públicos, desloca sua tônica para as questões ambiental (reflorestamento) e turística, visando a sua integração à cidade formal, mas com uma via de mão única apenas – a cidade vai à favela, mas a favela não vai à cidade.

Segundo a sociologia do desvio de Howard S. Becker, os grupos sociais definem e impõem regras sociais, determinando as situações e comportamentos apropriados e, de outro lado, inadequados e, por isso, proibidos e sancionados, visto que quando uma regra é imposta, “a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém que não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo”,³⁹ é encarada como um *outsider*. Tudo depende do eixo de análise, pois essa pessoa, rotulada de desviante, pode encarar a questão de forma diversa, não aceitando, de bom grado, a regra que define seu julgamento ou aqueles que se alçam como seus julgadores-algozes. O termo assume, sob esse prisma, uma segunda acepção: “aquele que infringe a regra pode pensar que seus juízes são outsiders”.⁴⁰ Em resumo, o desvio, na concepção sociológica, é a infração de alguma regra geralmente aceita,⁴¹ criada pela sociedade, ou melhor, por determinados

³⁸ Conforme compila Edésio Fernandes, “uma das principais características estruturais do processo de urbanização na América Latina é certamente o fato de que a produção social do espaço urbano tem se dado cada vez mais por meio de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. De acordo com dados conservadores da CEPAL, pelo menos 40% da população urbana vive informalmente na região. Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que, ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia por meio de processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade urbana tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Os dados são imprecisos, mas sugerem que mais da metade da população das grandes cidades vive informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de ocupação precária” (FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia (Coord.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 4-5).

³⁹ BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociedade do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 15.

⁴⁰ BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociedade do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 15.

⁴¹ BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociedade do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 21.

grupos dessa sociedade, que criam as regras para outros grupos, que, ao sofrerem as consequências definidas por tais regramentos, são (des)qualificados (em outras palavras, rotulados) como *outsiders*. Rechaçado qualquer traço de homogeneidade entre os desviantes alheios ao rótulo e à experiência de serem abarcados pela regra por outros produzida, Becker, pouco interessado em características pessoais ou sociais dos desviantes, concentra sua análise no processo pelo qual passam a ser considerados *outsiders* e suas reações a essa rotulação. Nesse sentido, o sociólogo nos estimula a meditar: qual é o grupo que faz as regras e qual o grupo que as cumpre, sob pena da qualificação como desviante? Transportada essa provocação para o estudo sobre o urbano, é possível responder que a cidade se formou sob a égide de um pensamento único, imersa em um aparente consenso, firmado entre as classes dominantes e imposto às classes dominadas.

Afirma Raquel Rolnik que “ainda hoje, em cidades do mundo desenvolvido, emergente ou miserável, subsiste um discurso hegemônico discriminatório que mobiliza elementos étnicos, econômicos, jurídicos e espaciais para designar esse persistente ‘lugar dos párias urbanos’ [citação de Loïc Waquant]”.⁴²

A favela é enxergada por aqueles que nela não moram (que pouco a visitam, que não ouvem os reclamos e os relatos de seus moradores) como algo fora da lei, uma modalidade ilícita de habitar a cidade, um desvio urbanístico que desafia a repressão e a remoção forçada para áreas distantes, reservadas aos pobres na (não) cidade.⁴³ Não é dessa forma que os moradores de favela percebem o seu modo de morar na cidade. Apesar desse conflito de percepções, o rótulo é imposto pela classe mais forte, altamente representada nas instâncias decisórias.

Nessa toada, são identificados dois movimentos complementares em relação à favela: o seu abandono, sob a perspectiva urbanística, e sua retomada, sob o viés biopolítico-urbano, melhor explicitados nos títulos seguintes.

4 *Start*: abandono (urbanístico)

O Plano Diretor atual também prevê, no inc. VI do art. 3º, a contenção do crescimento e expansão das favelas, através de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais (ou de exceção). Instituiu-se, pela legislação, uma regra de exceção para a contenção (eufemismo para combate, fulminação – linguagens igualmente bélicas) das favelas, sedimentando, portanto, a ideia de desvio urbanístico, não consecutório da propriedade privada, que demarca, na cidade, a

⁴² ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 156. Sobre os párias urbanos, conferir: WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade: estudos sobre a marginalidade avançada*. Tradução De João Roberto Martins Filho et al. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001, p. 33.

⁴³ Conferir: PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Tradução de Waldívia Marchiori Portinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

aquisição e o exercício pleno da cidadania material, por vezes na sua acepção mais básica: o direito de ter direitos. Implementa-se, na terminologia de Rafael Soares Gonçalves, uma política de congelamento urbanístico da favela, incorporada na legislação, tal como aquela incidente aos cortiços, desde meados do século XIX, que proibia qualquer tipo de melhoria, com vistas à degradação e ao fechamento dessa espécie de edificação, abrigadora dos pobres urbanos nas centralidades – estratégia semelhante foi dispensada com a edição do Decreto Municipal nº 374, de 24 de fevereiro de 1961, “que proibia a cobrança formal de aluguel nas favelas, tinha como objetivo frear a expansão delas”.⁴⁴

A Gestão Eduardo Paes retoma, com intensidade, essa política de congelamento urbanístico, associada ao armamento de uma (mega)política de remoção de pessoas de áreas interessantes ao mercado imobiliário para regiões cada vez mais periféricas em um movimento centrífugo de expulsão socioespacial.⁴⁵ Nesse sentido foi a expedição do Decreto Municipal nº 33.648, de 11 de abril de 2011, que regula a construção em favelas declaradas como áreas de especial interesse social e estabelece normas para a legalização das edificações nessas áreas, além de revogar o Decreto nº 30.985, de 11 de agosto de 2009, e de todos os demais decretos que dispunham em sentido diverso. O Decreto nº 33.648 busca respaldo no Plano Diretor, que teria por vista a redução do déficit habitacional qualitativa e quantitativamente, ampliando o acesso à moradia, com prioridade para a população de baixa renda, além de determinar a adoção de padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura nas áreas de especial interesse social, com o escopo de viabilizar soluções habitacionais de interesse social, desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações; como também a necessidade de orientação dos moradores das áreas declaradas como especial interesse social com vistas às edificações, assim como controle do uso e ocupação do solo dessas comunidades por parte do município; e, por fim, a necessidade de parâmetros gerais para as áreas declaradas de especial interesse social.

Com arrimo nessas justificativas, orientadas à defesa do interesse público, por meio do decreto baixado, restou vedado iniciar a construção de novas edificações em favelas declaradas por lei como áreas de especial interesse social (AEIS), com

⁴⁴ COCCO, Giuseppe. As favelas entre o balaio de gatos e o mito da marginalidade. In: MENDES, Alexandre F. et al. (Org.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 27.

⁴⁵ Segundo Gonçalves, “a urbanização e a regularização fundiária, instituídas pela prefeitura, almejam, em primeiro lugar, um controle efetivo do crescimento das favelas, sem prever um crescimento administrável destas áreas, que respeite, ao menos em parte, a lógica própria da ocupação do solo aí existente” (GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas cariocas, acesso a direitos e políticas urbanas: práticas e discursos*. In: BIRMAN, Patrícia et al. *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, p. 153).

exceção das construções de iniciativa e responsabilidade do Poder Público destinadas ao reassentamento da população situadas em áreas de risco, de preservação ambiental e em áreas objeto de projetos de urbanização da comunidade (art. 1º, *caput* e parágrafo único). O decreto permite reformas nas edificações existentes para a comprovada melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, subordinando a autorização a requisitos rigorosos: seja comprovada sua existência na data da publicação da lei que declarou a respectiva área como de especial interesse social; não promova acréscimo de gabarito ou expansão horizontal ou vertical; não se constituam em novas unidades habitacionais; não se situem em Zona de Risco ou de preservação. É possível identificar a dissociação entre referida normatividade municipal com a finalidade e os contornos das zonas especiais de interesse social atribuídos pelo Estatuto da Cidade.

Prevista como instrumento de regularização fundiária (Estatuto, art. 4º, alínea “f”), a ZEIS “significa uma categoria específica de zoneamento da cidade, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e edificações”.⁴⁶ O objetivo deste instrumento urbanístico “é permitir a flexibilização do regime urbanístico de áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, a fim de facilitar o processo de regularização jurídica da mesma”.⁴⁷ Ocorre que, consoante as disposições do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, ao revés de flexibilização das regras urbanísticas, tomada a favela como um desvio irremediável, adota-se a super-rigidez voltada à contenção dessa modalidade de habitação.

A contenção urbanística inicia-se como abandono do Poder Público (omissão), mas pode se desenvolver para uma atuação deste em forma de remoção, seja pela violência (despejos forçados) ou pela atuação diferencial de investimentos públicos, associados a empreendimentos privados, de forma a enobrecer determinada área, aumentando os alugueres e os ônus imobiliários e, com isso, expulsar aqueles que não apresentam condições de ali se manter. Destarte, a política de congelamento urbanístico avança até alcançar o estágio de política de desconstrução da favela-lugar, conceituada por Andreilino Campos como a “ação do Estado associada aos interesses da classe dominante, quando esses dois agentes impõem, de maneira compulsória o deslocamento forçado da população mais pobre de uma determinada área da cidade, visando reassentá-la em áreas distantes”, com vistas somente “à valorização da área desocupada para futuros empreendimentos, sejam eles

⁴⁶ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 363.

⁴⁷ ALFOSIN, Bethânia de Moraes. Dos instrumentos da política urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade (comentado)*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 122.

públicos ou privados”⁴⁸ – nisso, Campos se aproxima do pensamento de Mike Davis, que ressalta que a “segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para desenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média”.⁴⁹

Assim como a Gestão Pereira Passos, a administração de Eduardo Paes, sucessora de Cesar Maia, é notabilizada por remoções de pessoas pobres. Escolhida como a sede dos Jogos Olímpicos de 2016, a cidade do Rio de Janeiro vem passando por transformações urbanísticas e reformas estruturais importantes, consistentes na implantação de equipamentos esportivos e na alteração do sistema de mobilidade, além de empreitadas de revitalização e requalificação urbanas,⁵⁰ notadamente na região portuária e na Zona Sul da cidade, e investimentos em novas centralidades (cidade multicêntrica), mormente na região da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, que vêm desencadeando efeitos nefastos sobre a pluralidade humana e sociocultural na cidade, cada vez mais homogênea, hegemônica e excludente dos grupos vulneráveis urbanos, expulsos para a Área de Planejamento nº 5⁵¹ (zona oeste), lugar a eles reservado pela política de remoção implementada pela Prefeitura do Rio de Janeiro – o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi fundamental nessa separação espacial, nada obstante os valores e objetivos perseguidos por essa política pública habitacional (embora, não popular).

⁴⁸ CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela: a produção do ‘espaço criminalizado’ no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005, p. 66.

⁴⁹ DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

⁵⁰ Além de requalificação, comumente são empregadas as expressões revitalização, revalorização, refuncionalização, reabilitação, regeneração, além de outras semelhantes, com vistas a significar “ações que transformam áreas centrais no sentido de melhor qualifica-las para cumprir os novos papéis de comando e reprodução do sistema produtivo capitalista” (ALVES, Glória. Transformações e resistências nos centros urbanos. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). *Crise urbana*. São Paulo: Contexto, 2015, p. 141. [Coleção Metageografia]). Nesse tocante, conferir o estudo de Lélia Mendes de Vasconcelos e Maria Cristina Fernandes de Melo que se propõe a investigar as origens e os significados dos planos urbanísticos que receberam, em sua nomenclatura, o prefixo “re”. Conferir: VASCONCELOS, Lélia Mendes de; MELLO, Maria Cristina Fernandes de. RE: antes de, depois de.... In: VARGAS, Heliana Comin et al. (Org.). *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. 3. ed. Bauru: Manole, 2015.

⁵¹ Possui extensão territorial mensurada em 592,33 km², o que corresponde a quase metade do território municipal. A AP nº 5 engloba as Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande, de Santa Cruz, Guaratiba e de Realengo. Conforme salienta Antônio Augusto Veríssimo, “[a] Zona Oeste (AP5) é a região de menor densidade populacional do município e foi, até o início dos anos 60, zona de uso rural, mantendo, ainda hoje, expressivo número de áreas vazias com forte predisposição para a ocupação irregular. Dentre todas as áreas de planejamento, é a que possui a maior carência de serviços públicos, equipamentos urbanos e meios de transporte público, além de muitos bairros com baixo índice de IDH. Os parcelamentos implantados nessa região apresentam as maiores dimensões e, conseqüentemente, o maior número médio de lotes por parcelamento e também os lotes com maiores áreas médias verificados. Deve-se ressaltar, no entanto, que estes números variam significativamente conforme o bairro e a década de implementação do parcelamento” (VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Parcelamento informal do solo na cidade do Rio de Janeiro: raízes legais da informalidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. 2. ed. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 162).

A quarta versão do Dossiê Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, no diapasão das edições anteriores, denuncia esse processo de remoções involuntárias, que “são a ponta de um projeto de transformação profunda na dinâmica urbana do Rio de Janeiro, envolvendo, de um lado, novos processos de elitização e mercantilização da cidade, e, de outro, novos padrões de relação entre Estado e os agentes econômicos e sociais, marcados pela negação das esferas públicas democráticas de tomada de decisões e por intervenções autoritárias, sob a perspectiva daquilo que tem sido chamado de cidade de exceção”.⁵² Segundo os números levantados no Dossiê, conforme dados apresentados pela Prefeitura, entre 2009 e julho de 2015, foram removidas cerca de 77.206 (setenta e sete mil e duzentos e seis) pessoas.

Mais do que o agravamento da já existente crise de insegurança da posse, que tem nas remoções forçadas, segundo Raquel Rolnik, o seu sinal mais visível e chocante,⁵³ vislumbra-se a sedimentação de uma política de remoção das camadas mais pobres como instrumento de valorização de determinadas centralidades já existentes e a criação ou consolidação de novas centralidades, que receberam mais investimentos – basicamente, podemos apontar a área central, notadamente a região portuária, a zona sul e a Barra da Tijuca. Conforme se visualiza na ilustração infra, as comunidades removidas se concentravam, na sua grande maioria, nas zonas sul e central, além da região da Barra da Tijuca e de alguns bairros da zona norte, próximos ao Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão).

Verifica-se na pesquisa de Lucas Faulhaber,⁵⁴ que se debruçou sobre as informações da gerência de terras e reassentamento da Secretaria Municipal de Habitação (abril de 2012), a utilização do PMCMV, instituído pela Lei nº 11.977/2005, como um mecanismo de segregação social. Basta a comparação das favelas com remoção e os empreendimentos do PMCMV que receberam as pessoas reassentadas, para concluir pela adoção de uma política de dispersão de pessoas pobres: a maioria das favelas removidas se situavam nas regiões mais valorizadas da cidade, com a maior concentração de empregos, e os empreendimentos-receptores foram edificados sobretudo no oeste da cidade (principalmente na Área de Planejamento nº 5), região com poucos empregos formais e carente de serviços e equipamentos públicos.

Raquel Rolnik apresenta críticas ao programa e identifica seus efeitos colaterais. No que tange à localização dos empreendimentos, a urbanista afirma que a decisão fica a cargo dos agentes privados e é orientada pela rentabilidade, pela economia dos custos obtida no processo de produção, resultando na “construção de

⁵² COMITÊ POPULAR DA COPA E OLÍMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e Violações de Direitos Humanos: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, novembro de 2015, p. 8.

⁵³ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 149.

⁵⁴ AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato”⁵⁵ e na formação de “verdadeiros bolsões de moradia popular, bastante semelhante às cidades-dormitório que foram constituídas pela produção habitacional pública em décadas anteriores”.⁵⁶ Em remate, a partir da construção de empreendimentos populares, com verbas do Programa Minha Casa, Minha Vida, houve, no Rio de Janeiro, o robustecimento do segundo modelo de segregação desenhado por Caldeira, qual seja, o modelo disperso, de periferização da pobreza, reservando a Área de Planejamento nº 05 aos pobres deslocados.

A referida política se aproxima do segundo modelo de segregação socioespacial construído por Teresa Pires do Rio Caldeira, neste estudo complementada por Andreilino Campos, qual seja, o modelo da cidade dispersa caracterizado pelo padrão de urbanização dual, ou seja, centro-periferia com diferenciação de investimento imobiliário (privado e estatal) nos diferentes fragmentos do espaço urbano, que repercute intensamente no preço da terra. Há dispersão (ou espalhamento, conforme Milton Santos⁵⁷) das classes no espaço urbano, ou seja, as classes sociais vivem longe umas das outras, “as classes média e alta nos bairros centrais, legalizados e bem-equipados; os pobres na periferia, precária e quase sempre ilegal”⁵⁸ (espaços denominadas por Andreilino Campos, de áreas de privação, isto é, “são partes da cidade parcamente dotadas de um número relativamente baixo de infraestrutura técnica e social, incluindo serviços para moradias, educação, emprego e saúde, onde a pobreza, em geral, pode ser prevalecente”⁵⁹). Para os moradores da cidade, a regra se torna a aquisição da casa própria, mediante financiamento bancário (financeirização global da moradia⁶⁰). A propriedade privada e formal funciona como elemento de diferenciação entre os habitantes da cidade, ensejando sua fragmentação (dicotomia cidade visível e cidade invisível⁶¹). Por fim, como última característica, ônibus e

⁵⁵ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 310.

⁵⁶ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 311. Rolnik conclui no sentido de que “se o programa passou a atingir uma camada da população que historicamente era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupado por ela nas cidades, reproduzindo o padrão periférico” (2015, p. 312).

⁵⁷ SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 29.

⁵⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011, p. 218.

⁵⁹ CAMPOS, Andreilino. A sociedade do improviso gera intervenções urbanas provisórias: algumas considerações sobre a expansão da cidade do Rio de Janeiro sob a ótica dos grupos segregados. In: SILVA, Catia Antonia; CAMPOS, Andreilino (Org.). *Metrópoles em mutação: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva*. Rio de Janeiro: Revan/FAPERJ, 2008, p. 89.

⁶⁰ Conferir: ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 27

⁶¹ SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 61.

ferrovias se apresentam como modos de transporte coletivo privilegiadamente adotados pelas classes trabalhadoras – no Rio de Janeiro, a ferrovia apresenta uma importância bem maior para a expansão da cidade e a consolidação de áreas periféricas, designada como subúrbios (tomados na acepção carioca, notabilizada pelo raptó ideológico⁶²). Esse movimento de espalhamento é ininterrupto, diante da formação de novas centralidades, até mesmo de microcentralidades, pois “na medida em que a população vai se espalhando ao longo das vias de transporte, aumentando o tamanho da cidade, os preços da terra e das casas vão normalmente aumentando dentro da cidade. É assim que a expansão territorial e a especulação se dão paralelamente, uma sendo a causa e o efeito da outra. É um terrível círculo vicioso”.⁶³ Ademais, disso resulta um “gradiente” de valores do solo urbano, conforme explica Paul Singer.⁶⁴ Cuida-se, pois, de um movimento centrífugo⁶⁵ de expulsão dos pobres para os eixos extremos da cidade. Quanto mais distante desses centros, com menos intensidade se fornecem serviços públicos e existem equipamentos públicos. Quanto mais longe, mais onerosos e de menor qualidade é o transporte público. Os laços da população pobre expulsa se distendem a ponto de se romperem. Rompido o vínculo, os deslocados se tornam isolados, exilados e concentrados na periferia, onde não encontram empregos formais ou oportunidades de estudos mais avançados.

5 Movimento complementar: retomada (biopolítica urbana)

Michel Foucault leciona que o direito de vida e de morte foi um dos privilégios característicos do poder do soberano, derivado da *patria potestas* (concedido ao pai de família, de dispor da vida de seus escravos e também de seus filhos), este mais irrestrito. Ainda assim, persevera na atualidade como, por exemplo, na decisão do soberano de declarar guerra em face de inimigos externos, fato que enseja o enfileiramento de súditos nas fronteiras de combate (quem pode afirmar que essa não seja uma modalidade, ainda que fantasiada ou indireta, na qualificação de Foucault, do poder de vida e de morte?). No entanto, o direito de vida e morte, ainda que relativo e limitado, é caracterizado pelo autor como assimétrico, porque

⁶² Conferir: FERNANDES, Nelson da Nóbrega. *O raptó ideológico da categoria subúrbio*: Rio de Janeiro 1858/1945. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 48.

⁶³ SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 258

⁶⁴ SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

⁶⁵ Em sentido semelhante, Ermínia Maricato observa que “um furação imobiliário revoluciona bairros residenciais e até mesmo as periferias distantes; insuflado pelos recursos do Minha Casa Minha Vida (MCMV), ele empurra os pobres para além dos antigos limites, no contexto de total falta de regulação fundiária/imobiliária ou, em outras palavras, de planejamento urbano, por parte dos Municípios” (MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015, ps. 57/58).

“o soberano só exerce, no caso, seu direito sobre a vida exercendo seu direito de matar ou contendo-o; só marca seu poder pela vida pela morte que tem condições de exigir”.⁶⁶ Foucault ressalta que as guerras jamais foram tão sangrentas como aquelas ocorridas no século XX. São justificadas não mais em razão do soberano, mas em nome da existência de todos, a despeito da destruição mútua de populações inteiras. Mata-se para poder viver. Esse fenômeno chega ao seu ápice com a potência de destruição das armas nucleares. Nesse contexto atômico, a soberania se desprende da sua justificação jurídica (clássica) para ingressar numa dimensão biológica (vida da população).

Percebe-se uma ampliação exponencial do poder sobre a vida, em duas formas principais (dois polos de desenvolvimento interligados por um feixe intermediário de relações⁶⁷): o primeiro polo centrado no corpo como máquina, isto é, “no seu adestramento, na ampliação de suas aptidões, na extorsão de suas forças, no crescimento paralelo de sua utilidade e docilidade, na sua integração em sistemas de controle eficazes e econômicos – tudo isso assegurado por procedimentos de poder que caracterizam as disciplinas: anátomo-política do corpo humano”;⁶⁸ o segundo polo centrado no corpo-espécie, “no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo e como suporte de processos biológicos: a proliferação, os nascimentos e a mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todas as condições que podem fazê-los variar; tais processos são assumidos mediante toda uma série de intervenções e controles reguladores: uma biopolítica da população”.⁶⁹ O poder não mais é aquele de matar, mas de investir sobre a vida (de cima para baixo). Inaugura-se a era do biopoder (ou modernidade biológica), elemento indispensável ao capitalismo, que insere os corpos docilizados no processo produtivo.

Michel Foucault, em síntese, emprega a palavra biopolítica “para designar o que faz com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faz do poder-saber um agente de transformação da vida humana; não é que a vida tenha sido exaustivamente integrada em técnicas que a dominem e gerem; elas lhes escapa continuamente”.⁷⁰ Distribuem-se os indivíduos em um domínio

⁶⁶ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 146

⁶⁷ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 150.

⁶⁸ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 150. Vide também: FOUCAULT, Michel. *Os anormais: curso no Collège de France (1974-1975)*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2010 (Coleção Obras de Michel Foucault); FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁶⁹ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 150.

⁷⁰ FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 154. Na interpretação de Giorgio Agamben, “segundo Foucault, o ‘limiar de modernidade biológica’ de uma sociedade situa-se no ponto

(e cálculo) de valor e utilidade – os corpos, para sua disciplina, são distribuídos em categorias e suas atividades são controladas. Com vistas ao bom adestramento dos corpos, são empregados recursos, tais como a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame – recursos esses que, embora analisados por Michel Foucault,⁷¹ em um contexto de aprisionamento, são também utilizados na cidade, que apresenta, assim como ambientes totalitários, uma estrutura panóptica, como é o caso das comunidades periféricas, notadamente aquelas sob intervenção policial-militar.

Giorgio Agamben firma sua pesquisa na intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico de poder, ou seja, dirige-se ao enfrentamento da relação entre política e vida. Alinhando-se à concepção schmittiana de soberano, como aquele a quem o ordenamento concede o poder de proclamar o estado de exceção e suspender, dentro da legalidade, o ordenamento jurídico (paradoxo da soberania, isto é, o poder legal de suspender a lei, o que situa o soberano dentro e fora do ordenamento), Agamben enxerga a exceção⁷² como o limiar, ou zona de indiferença, entre o normal (legalidade; direito) e o caos (suspensão da legalidade; natureza; violência). A exceção é, pois, a estrutura da soberania, é “a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e inclui em si através da própria suspensão”.⁷³ O filósofo italiano, com efeito, identifica a relação entre lei e vida como uma relação originária de abandono, que, na sua gramática, remete a bando, que é, justamente, a potência da lei “de manter-se na própria privação, de aplicar desaplicando-se”,⁷⁴ de modo que o banido não é aquele que deslocado para fora da lei, mas aquele que foi abandonado pelo ordenamento (uma não relação, no ponto zero de conteúdo), isto é, dele desalojado e transferido para uma zona de indiferença entre vida e direito, onde um pequeno gesto pode ter por consequência uma reação descomunal. Nessa concepção, Agamben não entende possível distinguir lei e vida, indistinção que é a característica mais significativa do estado de exceção. Bando, com efeito,

em que a espécie e o indivíduo enquanto simples corpo vivente tornam-se a aposta que está em jogo nas suas estratégias políticas” (AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 11).

⁷¹ Conferir: FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁷² Como observa Pedro Serrano, “[a] palavra exceção vem da Constituição de Weimar, cujo instituto permitia que, em situações excepcionais, o governante pudesse instaurar um regime provisório de ditadura para solucionar os problemas emergenciais que colocassem em risco o próprio Estado” (SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breves ensaios sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 69)

⁷³ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 10. Vide: AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica, 2015, p. 35.

⁷⁴ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 10.

indica o relacionamento jurídico-político, significando “o poder de remeter algo a si mesmo, ou seja, o poder de manter-se em relação com um irrelato pressuposto”.⁷⁵

O pensador aludido propõe a análise da transformação da política em campo, ou seja, em espaço da vida nua, conceito desenvolvido por ele. Agamben, na esteira da noção de soberano como aquele que decide sobre o estado de exceção e do diagnóstico do totalitarismo moderno (disparado pela instauração de uma guerra civil legal⁷⁶), desenvolve a ideia de estado de exceção como técnica de governo (patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo), como regra (corroborando Walter Benjamin), como paradigma constitutivo da ordem jurídica, e não como uma situação excepcional de suspensão desta ordem. Há um evidente conflito entre a vida nua e a ideia dos direitos humanos – “[d]essa forma, estrutura-se uma crítica ao direito como mecanismo de proteção e passa-se a entender o sistema normativo como um dos instrumentos políticos de poder de desumanização que torna qualquer vida nua”.⁷⁷ Nesse quadro, há de se ressaltar a importância da necessidade para a (re)configuração do estado de exceção na modernidade, pois “o princípio de que a necessidade define uma situação particular em que a lei perde a sua vis obligandi (esse é o sentido do adágio *necessitas legem non habet*) transforma-se naquele em que a necessidade constitui, por assim dizer, o fundamento último e a própria fonte da lei”.⁷⁸ Assim, complementa o pensador, “[o] estado de exceção, enquanto figura da necessidade, apresenta-se, pois – ao lado da revolução e da instauração de fato de um ordenamento constitucional –, como uma medida ‘ilegal’, mas perfeitamente ‘jurídica e constitucional’, que se concretiza na criação de novas normas (ou de uma nova ordem jurídica)”.⁷⁹

O campo, enquanto categoria biopolítica, é analisado em dois sentidos. Numa primeira apreciação, como fato histórico e emblemático (anomalia pertencente ao passado), o campo “é o local onde se realizou a mais absoluta conditio inhumana que se tenha dado sobre a terra: isto é, em última análise, o que conta, tanto para as vítimas como para a posteridade”,⁸⁰ como, por exemplo, Auschwitz e, no que tange aos conflitos fundiários urbanos, a remoção forçada da comunidade

⁷⁵ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 10.

⁷⁶ Segundo o pensamento de Agamben, “o totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político” (AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 13).

⁷⁷ CESAR, Marcus; TESHAINER, Ricci. *Política e desumanização: aproximações entre Agamben e a psicanálise*. São Paulo: EDUC, FAPESP, 2013, p. 87

⁷⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 43.

⁷⁹ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 45.

⁸⁰ AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 10. Vide também: AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015, p. 162.

Pinheirinho, em São José dos Campos. Noutra aspecto, relativo à estrutura jurídico-política, é *nomos* do espaço político que ainda permanece, que nasce no estado de exceção e na lei marcial, pautados pela custódia protetiva dirigida a determinados indivíduos independentemente de conduta penalmente relevante, com vistas a evitar o perigo para a segurança do Estado, tomado em sua estrutura política e valores compartilhados. Nesse processo, abre-se o campo (disposição espacial permanente), que seria um fragmento territorial (des)colocado à parte do ordenamento jurídico-constitucional, embora componente do território total – ao mesmo tempo que é uma porção espacial integrada ao território, na qual se exerce a soberania (onde a lei se aplica), é também situado à parte do ordenamento jurídico (onde a lei não se aplica; ou melhor: aplica-se, desaplicando-se), local em que todo o fato é possível, por mais incrível que possa parecer.

O campo, espaço de exceção por excelência, repercute sobre o estatuto jurídico-político daqueles que nele habitam, reduzido à vida nua, visto que deslocados (exilados⁸¹) para uma dimensão de indistinção, de indiferenciação entre fato (natureza, não direito; exceção) e direito (ordenamento; regra) e transformados em *homo sacer* – nessa direção a afirmação de Agamben no sentido de que o campo é o novo regulador oculto da inscrição da vida (nua) no ordenamento. Agamben também não se furta de contextualizar sua teoria biopolítico-jurídica aos espaços urbanos, pois, segundo sua análise, “[o] campo como localização deslocante é a matriz oculta da política em que ainda vivemos, que devemos aprender a reconhecer através de todas as suas metamorfoses, nas zonas a’attente de nossos aeroportos bem como em certas periferias de nossas cidades”.⁸² O que se verifica, no cenário biopolítico-espacial, é que o estatuto jurídico-político do sujeito, sua vinculação ao Estado, não é apenas constituído com seu nascimento no território no qual aquele exerce soberania (critério do solo como regra, além das demais regras de atribuição de nacionalidade pelo sangue), mas a sua permanência e sua afetação a determinado ponto nesse território, que se constituem como espaços de exceção por natureza (campos), que, no lugar do nascimento no território, transforma-se em novo regulador da inscrição da vida do *homo sacer*, reduzido à vida nua (elemento político original), no ordenamento, em uma (não)relação de abandono – repetindo-se a sentença do filósofo.

Não obstante Agamben desenvolva a ideia de instituição do estado de exceção como uma estratégia de governo, podemos sustentar que o espectro dessa política não atinge a todos de forma equânime, havendo, pois, gradualismo a depender do território. O questionamento à propriedade privada, valor fundante de uma

⁸¹ Conferir: GUERRA FILHO, Willis Santiago; CARNIO, Henrique Garbellini. *Teoria Política do Direito: a expansão política do direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 76.

⁸² AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 10.

sociedade capitalista, enseja uma divergência de regime de exceção se conecta com o conflito cidade legal x cidade ilegal (campo de exceção por excelência), pois a sujeição (criminalização) da classe indesejada ocorre, de forma mais intensa e perceptível, nas periferias das grandes cidades. Institui-se, pois, uma nova dicotomia cidade x campo, não a partir do processo de urbanização e seu impacto sobre o deslocamento e crescimento demográficos, mas pela diferenciação territorial do regime de exceção instituído, caracterizado pelo exílio, concentração e extermínio de populações estereotipadas e indesejadas (descartáveis). A guerra, assim como todos os fenômenos sociais, também sofre interferência da urbanização; a guerra retornou à cidade.⁸³

Na nota aos leitores brasileiros, Loïc Wacquant diagnostica que a “insegurança criminal no Brasil tem a particularidade de não ser atenuada, mas nitidamente agravada pela intervenção das forças de ordem”,⁸⁴ em razão do emprego cotidiano de práticas de tortura e violência policiais em face da população pobre, exacerbadamente materializadas nas execuções sumárias e nos desaparecimentos forçados, como o de Amarildo, que são, na verdade, estratégias de invisibilidade dessa população e sua redução à vida nua no urbano.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram instituídas via Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, do Estado do Rio de Janeiro, sem qualquer influência dos representantes do Poder Legislativo, assim como sem a participação popular, mormente da população atingida mais diretamente pela intervenção estatal.⁸⁵ Uma das principais características do estado de exceção permanente, presente nos regimes legislativos modernos, é, sem dúvida, como salienta Agamben, “a extensão dos poderes do executivo no âmbito legislativo por meio da promulgação de decretos e disposições, como consequência da delegação contida em leis ditas de ‘plenos poderes’”.⁸⁶ Embora as constituições contemplem a existência de tais “decretos”,

⁸³ Conferir: GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. Tradução de Alyne Azuma. São Paulo: Boitempo, 2016.

⁸⁴ WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução de André Teles e Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 11 (Nota aos leitores brasileiros. Rumo a uma ditadura sobre os pobres?).

⁸⁵ Insta registrar, como antecedente histórico, o programa da Secretaria da Segurança Pública da gestão Anthony Garotinho denominado Mutirão pela Paz, pretendente de uma combinação entre polícia de proximidade, respeito aos direitos humanos e intervenção social, expressiva das concepções de Luiz Eduardo Soares, “deveria ser não só uma ‘ocupação policial’ (ou seja, uma presença policial constante e não apenas momentânea como nas ‘operações’ policiais), mas também uma ‘ocupação social’ das favelas, que buscaria atender às principais demandas da sociedade local, através da mobilização de diversas entidades da sociedade civil” (ROCHA, Lia de Mattos. *Uma favela “diferente das outras?”: rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão*. Rio de Janeiro: Quarter; FAPERJ, 2013, p. 59). O programa fracassou, notadamente com a demissão de Soares da Secretaria de Segurança Pública. No que tange à comunidade do Pereirão, conforme pesquisa de Lia de Mattos Rocha, há pouca lembrança e referência ao programa Mutirão pela Paz (ROCHA, Lia de Mattos. *Uma favela “diferente das outras?”: rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão*. Rio de Janeiro: Quarter; FAPERJ, 2013, p. 60).

⁸⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de Sítio), p. 18.

o uso recorrente e desenfreado desse instrumento compromete a separação de poderes e coloca em risco o regime democrático. Substancialmente, não há como não comparar a redação dos dispositivos desse decreto com aquela empregada nos Atos Institucionais, de nº 1 a 5, editados durante os “Anos de Chumbo” no Brasil.⁸⁷ Com a expedição de um mero decreto, de caráter inovador da ordem jurídica, suspendeu-se, inadvertidamente, uma gama de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, bem como instaurou-se, em algumas localidades do território político, uma cerca no bojo da qual, mais intensivamente, vivencia-se um verdadeiro estado de exceção – mais que, isso um estado de guerra, no qual civis e combatentes são confundidos, e as baixas colaterais são consideradas cada vez menos comoventes.

A pacificação,⁸⁸ implementada a partir da instalação de Unidades de Polícia Pacificadora em comunidades situadas em áreas privilegiadas da cidade, próximas às centralidades, antigas e recentes, “foi concebida de forma pragmática e instrumental como parte das medidas necessárias aos eventos que serão realizados na cidade, mas é também um momento importante da efetivação de uma gestão do espaço com tendências segregadoras, que pode ser caracterizada como um ‘urbanismo de minorias’”, isso porque, continua Marcos Barreira, “as UPPs abarcam uma área que se coaduna com a ação miliciana em outras partes empobrecidas da cidade e empurra o tráfico armado para as regiões ainda mais periféricas”.⁸⁹ Nesse sentido, Giuseppe Cocco afirma que “a ‘pacificação’ está se afirmando como um processo de ‘legalização’, de combate a tudo o que é informal: algo que parece querer ser um processo de ‘desfavelização’ do Rio de Janeiro ou pelos menos de suas ‘zonas’ mais ricas e turísticas”.⁹⁰ Assim como Sylvio Gadelha e Anderson Duarte, também “defendemos a ideia de que o policiamento comunitário tanto é efeito de um empresariamento generalizado da sociedade, fenômeno eminentemente neoliberal, como é expressão de uma estratégia biopolítica que busca agenciar

⁸⁷ Nesse particular, conferir: FERREIRA, Allan Ramalho. O avesso do avesso: comando militarizado no território de exceção e gestão democrática da cidade: o Morro dos Prazeres como recorte documentado da intervenção policial no (sobre)viver urbano carioca. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 65-91, jan./jul. 2016.

⁸⁸ “Pacificação”, à evidência, é um termo bélico – “pacificar” significa “restituir a paz; apaziguar; serenar, tranquilizar, acalma, abrandar” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio de língua portuguesa. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 1534), utilizado, juntamente com o discurso da prevenção, para justificar a guerra do Kosovo, bem como a invasão estadunidense no Afeganistão e no Iraque, consoante ressalta Costas Douzinas (DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 15)

⁸⁹ Instituto Pereira Passos da Prefeitura do Rio de Janeiro. Mapas e Informações Geográficas do SIURB – Sistema Municipal de Informações Urbanas. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/siurb>>. Acesso em: 22 set. 2016.

⁹⁰ COCCO, Giuseppe. As favelas entre o balaio de gatos e o mito da marginalidade. In: MENDES, Alexandre F et al. (Org.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 25.

certa concepção de educação à segurança pública, recorrendo para isso à mediação da ‘forma-empresa’”.⁹¹

Em abril de 2014, foi iniciada no Complexo da Maré,⁹² conglomerado de bairros da zona norte da capital carioca, a ocupação pelo Exército brasileiro, com vistas à preparação do território para a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).⁹³ A comunidade ficou sob intervenção militar até junho de 2015, quando foi instalada a UPP Maré e, segundo o Dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, “nos 15 meses em que permaneceu na Maré, o Exército empregou 23,5 mil militares, 85% do contingente destinado à ocupação do Haiti”, período que ficou “marcado pelas abordagens abusivas, manutenção dos tiroteios, prisões ilegais, inclusive por desacato, morte de 21 moradores, sendo o último caso o de Vanderlei Conceição de Albuquerque, 34 anos, que foi atingido, em 18 de junho de 2015, dentro de sua residência”.⁹⁴ Não se pode, com efeito, rechaçar a caracterização da atuação das Unidades de Polícia Pacificadora como uma intervenção realizada por uma instituição militarizada. É preciso ressaltar que a primeira fase da implementação do “projeto” é a intervenção tática, expressão eufêmica que substituiu “intervenção militar” – ou, mesmo “intervenção bélica”. Nesta primeira etapa, são deflagradas ações táticas (*rectius*: ações militares, ações bélicas), com atuação preferencial (e protagonista) de batalhões de elite da Polícia Militar do Rio de Janeiro, que mantêm toda a expertise de operações militares

⁹¹ GADELHA, Sylvio; DUARTE, Anderson. O policiamento comunitário como dispositivo neoliberal de governo no campo da segurança pública. In: VACCARO, Salvo; NILDO, Avelino (Org.). *Governamentalidade/segurança*. São Paulo: Intermeios; Brasília: Capes, 2014 (Coleção Contrassensos), p. 129/130. Nesse sentido também afliu Felipe Brito: “[a]s UPPs consagram o paradigma da ‘segurança como porta de entrada da cidadania’, conferindo não só sustentação, mas também e especialmente o acionamento da ‘cidadania’. É a ‘polícia como agente de transformação social’, como diz a entusiasmada proclamação do ‘comentarista de segurança’ Rodrigo Pimentel (roteirista e fonte inspiradora para a criação do protagonista do filme mais assistido do cinema brasileiro, Tropa de elite), em seu enaltecimento contínuo do projeto de UPP. Entretanto, as UPPs veiculam não só um padrão de segurança pública, mas também uma proposta de intervenção urbana, em um contexto de crise urbana ou crise de ‘planejamento urbano’ (uma das determinações da crise estrutural do capital), no qual o ‘planejamento’, na verdade, converteu-se em ‘planejamento’ de uma ‘cidade-empresa’ – uma cidade não apenas voltada para os grandes negócios empresariais, como também administrada propriamente por uma grande empresa. Nesse cenário, sobressai o papel dos megaeventos esportivos e culturais, sorvedouros sequiosos de recursos públicos e baluartes do empresariamento urbano em voga” (BRITO, Felipe. Considerações sobre a regulação armada de territórios cariocas. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Org.). *Até o último homem*: visões cariocas da administração armada da vida social. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 80).

⁹² Acerca do estudo da violência policial na Comunidade da Maré, conferir: SILVA, Eliana Sousa. *Testemunhos da Maré*. 2. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

⁹³ No que toca às etapas iniciais de implantação das UPPs, aqui denominada reconquista de territórios, insta registrar a Portaria Normativa nº 3461/2013 do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil, que aprova a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”, cuja finalidade é estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, isto é, operações militares conduzidas pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas (operações de segurança pública), mediante prévia autorização da Presidência da República.

⁹⁴ Megaeventos e violações de direitos humanos: dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, novembro de 2015, p. 111.

especiais. O objetivo tático-bélico, nesse primeiro momento, é a retomada do território, possibilitando a edificação de uma base militar, sede da UPP – tal como uma bandeira que, triunfante, repousa nas terras inimigas em uma guerra externa, como sinal de conquista e dominação.

A recondução à democracia e à cidadania pela intervenção pautada da supressão de direitos fundamentais (suspensão da própria ordem democrática, portanto) funciona como gatilho justificador da campanha militarizada, que rende efeitos sobre o exercício do direito à cidade, no viés da participação popular na política urbana, além de uma miríade de outros direitos, que são espeziñados tal como num regime totalitário especialmente mais amplo. Podemos arrematar que a intervenção policial-militar mediante a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), sem termo final previamente estipulado, cuja fonte normativa é um decreto baixado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro (superpotência executiva), a despeito de qualquer debate parlamentar, é pautada na necessidade de se reconduzir comunidades (*rectius*: territórios) à paz, nelas preservando a ordem pública, eliminando-se um certo grupo de indivíduos (despidos do caráter de pessoa humana) que colocam em risco o projeto estatal – este grupo, ao que se tem, é a juventude negra e pobre (potenciais narcotraficantes). Nesses espaços territorialmente definidos, grandes clarões de exceção em um Estado (autoproclamado) de Direito,⁹⁵ há a suspensão de direitos fundamentais, dentre os quais o direito à cidade – além dos direito à liberdade de locomoção, de reunião, de expressão da própria crença, à cultura, à intimidade, à privacidade, todos intimamente ligados à noção minimamente consensual de dignidade de pessoa humana, bem como violação grave de direitos humanos, destacando-se, nesse tocante, o genocídio e o desaparecimento forçado da população jovem negra. A “nova cidadania” trazida ao morro não passa de um arremedo de imposição de ordem pela farda (símbolo de status ou de prestígio⁹⁶) e pelo armamento, sem qualquer proximidade que não seja física e ostensiva – inexistente, à evidência, cidadania, no sentido extraído da Constituição da República, sem a participação e a possibilidade de influência nas decisões das autoridades públicas no que tange à gestão do bairro e à política urbana de reaproximação.⁹⁷

⁹⁵ Leite e Silva definem essas margens do Estado como espaços de exceção, “que se constitui para os grupos sociais subalternos a experiência do Estado – e, poderíamos acrescentar, a experiência da cidade” (LEITE, Márcia Pereira; SILVA, Luiz Antonio Machado da. *Circulação e fronteiras no Rio de Janeiro: a experiência urbana de jovens moradores de favela em contexto de “pacificação”*. IN: CUNHA, Neiva Vieira; FELTRAN, Gabriel de Santos (Org.). *Sobre periferias: novos conflitos no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina/FAPERJ, 2015, p. 148. Também se referindo à favela como espaço de exceção, conferir: GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas cariocas, acesso a direitos e políticas urbanas: práticas e discursos*. In: BIRMAN, Patrícia et al. (Org.). *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, p. 144.

⁹⁶ Vide: GOFFMAN, Erving. *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015, p. 53.

⁹⁷ Em conclusão próxima, Julia Valente, que se debruçou sobre a política de segurança pública consistente na instalação de UPPs e no discurso de pacificação. A autora, no seu viés criminológico, acredita que “a

6 Conclusão

A favela, na referência histórica mais próxima (início do século XX, pouco após a proclamação da República), surge como um contraplanejamento urbano, um verdadeiro lugar fora dos planos de Pereira Passos, gestor urbanista que realizou a reforma histórica no então Distrito Federal. As intervenções urbanísticas foram realizadas ao arrepio de qualquer deliberação representativa ou deliberativa – fala-se em ditadura Passos. O Morro da Favela (atual Morro da Providência) passa a abrigar, com maior intensidade, essa parcela desalojada da população – além de ex-escravos, combatentes da Guerra de Canudos. Fora de qualquer plano ou programa urbanísticos, a favela surge como a impressão no espaço urbano dos interesses e das necessidades de grupos vulnerados pelo desprezo dos gestores urbanos. Há uma verdadeira participação popular na expansão da cidade a despeito da ausência de convite formal para tanto.

O Rio de Janeiro, historicamente situado agora no final do século XX, início do século XXI, com a perda da centralidade, se inseriu numa competição global de cidades. Após a escolha como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, foi promulgado um novo Plano Diretor (de Desenvolvimento Urbano Sustentável), que incorporou a marca de cidade bela e acolhedora. A preocupação se volta à preservação da paisagem exuberante e à ocultação dos espaços favelados, nada obstante deles surgirem importantes expressões culturais, também integrantes da noção urbanística adotada de paisagem. Institui-se uma contradição paisagem/invisibilidade da favela.

A favela, surgida ao arrepio do querer hegemônico, é alvo de estigmatização que se estende aos seus moradores (discriminação pelo estatuto da posse). O estigma, enquanto atributo profundamente depreciativo, ataca a humanidade da pessoa, retirando-lhe seu valor inerente e transformando-os em *homo sacer* (matável).

Verifica-se, no estudo legislativo comparativo entre os planos diretores pós-democráticos promulgados pelo (Município do) Rio de Janeiro – Leis Complementares nºs 16, de 04 de junho de 1992, e 111, de 1º de fevereiro de 2011 – uma virada estigmatizante do espaço favelado, notadamente a partir do reconhecimento da clandestinidade e da informalidade como notas características (indissociáveis). A favela é tomada como um desvio urbanístico e seu morador é (des)considerado *outsider* (em face dos estabelecidos em áreas formais). O Plano Diretor do Rio

racionalidade militar característica das UPPs sustenta a desigualdade e a fragmentação socioespacial, sendo apenas mais uma forma de territorialização”. Contra essa perspectiva, continua Valente, “é desejável uma política pública de segurança que considere o território em sua totalidade, rompendo com a ideia de que a favela é um território distinto do restante da cidade, mas que também escute as comunidades em suas peculiaridades e suas reais demandas e envolva seus diversos atores” (VALENTE, Julia. *UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016, p. 175)

de Janeiro de 2011 (art. 3º, inc. VI) ainda incorpora um discurso de contenção ao crescimento da favela, sedimentando a ideia de desvio urbanístico. Essa contenção obedece a um gradualismo. Pode assumir a forma de uma política de congelamento urbanístico, de abandono, de ausência de investimentos estatais na infraestrutura e nos equipamentos urbanos. Esse congelamento pode se tornar agressivo mediante a edição de normas discriminatórias negativas (impossibilidade de novas construções, acessões ou benfeitorias que não sejam necessárias).

O aspecto mais grave da contenção urbanística é sua transformação em (mega)política de remoção de favelas, pela violência ou pelo enobrecimento da localidade, que constituem formas de desconstrução do espaço favelado, em favor da consolidação de uma ideia hegemônica de bairro formal. Vive-se um novo ciclo de remoções de favelas (que pode ser chamado de ciclo olímpico) – estima-se que entre 2009 e julho de 2015 tenham sido removidas aproximadamente setenta e sete mil casas (Dossiê Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, quarta edição). Além do agravamento de uma já existente crise de insegurança da posse, houve a sedimentação da remoção como instrumento de valorização de áreas interessantes ao mercado imobiliário (centralidades e neocentralidades). Como resultado, há também a consolidação de um modelo de segregação social chamado por Teresa Caldeira de cidade dispersa (ou dispersão da cidade, seu segundo modelo de segregação social), caracterizado pela urbanização dual (centro-periferia) – assim se constituiu o subúrbio, na acepção carioca. Os laços dos deslocados com as centralidades, históricas e novas, estão cada vez mais tênues – beiram ao rompimento, que, em último grau, importa em exílio (na periferia).

Essa dicotomia entre centro e periferia, na análise biopolítica (fincada em Michel Foucault e Giorgio Agamben), se transmuda para uma nova oposição entre campo e cidade, não mais alicerçada no deslocamento demográfico de áreas rurais para áreas urbanas, expandindo-as, mas, sim, na maior ou menor intensidade de um fenômeno biopolítico chamado estado de exceção em permanência (paradigma constitutivo da ordem jurídica, técnica de governo). São formados, no espaço urbano, espaços de exceção, chamados campos, assumidos não no sentido histórico e emblemático, porém como disposição espacial permanente, um fragmento territorial no qual todo fato é possível, onde o *homo sacer* pode ser morto (sem ser sacrificado). A favela assume essa condição biopolítico-espacial, pela diferenciação territorial do regime de exceção instituído, caracterizado pelo exílio, concentração e extermínio de população estereotipada e indesejada (descartável). É nesse sentido a política de implantação de Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas cariocas, em sua maioria situadas em áreas privilegiadas da cidade, próximas às centralidades ou em locais estratégicos. A pacificação se insere, assim como a (mega)política de remoção, que aparece em diversos ciclos no histórico urbanístico da cidade do Rio

de Janeiro, na lógica de combate à informalidade atribuída ao espaço favelado e seus moradores, sem trazer-lhes, a não ser no discurso oficial, uma “nova cidadania”.

Tem-se, como visto, um discurso hegemônico e estigmatizante de favela. Hegemônico no sentido de Gramsci, isto é, uma leitura do fenômeno favela a partir da visão de uma classe dominante, que nela não mora – um olhar externo e pouco empático –, que procura se estender às classes dominadas, para sustentar a exploração a partir da prescrição ideológica, nelas incorporando ideias-mordaças, ideias-cordas, impedindo, assim, qualquer tentativa de rompimento da ordem opressora. Estigmatizante porque o discurso atribui ao espaço favelado a natureza de desvio urbanístico, clandestino e informal, e ao morador a etiqueta de fora-da-lei-urbanística, de *outsider*, de consumidor-falho do mercado imobiliário, de *homo sacer*, de sujeito-não-de-direito. Esse discurso, enquanto compilado de enunciados normatizados, quando interpretados por intérpretes habituais, que carregam um senso comum teórico, aciona o gatilho para a formação de um Direito Urbanístico segregador, instrumento jurídico de manutenção ou transformação da realidade urbana, sequestrado pelo mercado imobiliário-formal, em parceria com o Poder Público (distante do interesse público), que guarda déficit representativo em relação a determinada parcela da população, efetivação e monitoramento da política de desenvolvimento urbano. Nesse viés, segrega a cidade e separa as classes sociais, reservando à classe hegemônica espaços para sua vivência isolada (tomada como segurança pública) e concentrando pobres urbanos em regiões mais afastadas da cidade, sem infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, exilando-os em campos biopolíticos urbanos.

The Favela's Urban Abandonment and your Biopolitic Recapture: Study about the Space Detour and Stigma and yours Repercussions of the Dweller's Legal Status

Abstract: This paper seeks to identify the hegemonic discourse about the favela, identifying it in the statements of the urban and secular legislations of the Rio de Janeiro State and the Rio de Janeiro Municipality, in particular from the stigmatizing turn that began with the choice of the city to host the Olympic Paralympic Games, which triggered a series of urban interventions and the outbreak of a real urban war, with police intervention and military bases installation in slums, in a planned socio-spatial segregation context – adoption of a dispersed city model.

Keywords: Urbanistic Law. Slums. Space Detour. Space Stigma.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.

- ABREU, Maurício de Almeida. Escritos sobre espaço e história. In: FRIMAN, Fania; HAESBAERT, Rogério (Org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALFOSIN, Bethânia de Moraes. Dos instrumentos da política urbana. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade (comentado)*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- ALVES, Glória. Transformações e resistências nos centros urbanos. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). Crise urbana. São Paulo: Contexto, 2015. (Coleção Metageografia).
- AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BARREIRA, Marcos. Cidade olímpica: sobre o nexos entre a reestruturação urbana e a violência na cidade do Rio de Janeiro. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Org.). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Miguel Serras Pereira. São Paulo: Antropos, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociedade do desvio*. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRITO, Felipe. Considerações sobre a regulação armada de territórios cariocas. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Org.). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3 ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.
- CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela: a produção do 'espaço criminalizado' no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 2005.
- CAMPOS, Andreilino. A sociedade do improviso gera intervenções urbanas provisórias: algumas considerações sobre a expansão da cidade do Rio de Janeiro sob a ótica dos grupos segregados. In: SILVA, Catia Antonia; CAMPOS, Andreilino (Org.). *Metrópoles em mutação: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva*. Rio de Janeiro: Revan/FAPERJ, 2008.
- COCCO, Giuseppe. As favelas entre o balaio de gatos e o mito da marginalidade. In: MENDES, Alexandre F [et. al.] (Org.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.
- CESAR, Marcus; TESHAINER, Ricci. *Política e desumanização: aproximações entre Agamben e a psicanálise*. São Paulo: EDUC; FAPESP, 2013.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E OLÍMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e violações de direitos humanos: dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, novembro de 2015.

- DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução de Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*. Direitos Reais. Salvador: Juspodivm, 2013. v. 5.
- FERNADES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil: FERNANDES, Edésio; ALFOSIN, Betânia (Coord.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FERREIRA, Alessandro. Muro que separa Linha Vermelha ganha painéis da Olimpíada, no portal eletrônico G1, em 13 de julho de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/muro-que-separa-linha-vermelha-de-favela-ganha-paineis-da-olimpiada.html>>. Acesso em: 31 jul. 2016.
- FERREIRA, Allan Ramalho. O avesso do avesso: comando militarizado no território de exceção e gestão democrática da cidade: o Morro dos Prazeres como recorte documentado da intervenção policial no (sobre)viver urbano carioca. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 65-91, jan./jul. 2016.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio de língua portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- GADELHA, Sylvio; DUARTE, Anderson. O policiamento comunitário como dispositivo neoliberal de governo no campo da segurança pública. In: VACCARO, Salvo; NILDO, Avelino (Org.). *Governamentalidade/segurança*. São Paulo: Intermeios; Brasília: Capes, 2014. (Coleção Contrassensos).
- GOFFMAN, Erving. *Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.
- GONÇALVES, Rafael Soares. O espetáculo da paisagem carioca: novas configurações urbanas e seus impactos sociais. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques et. al. (Org.). *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas cariocas, acesso a direitos e políticas urbanas: práticas e discursos. In: BIRMAN, Patrícia et. al. *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago; CARNIO, Henrique Garbellini. *Teoria política do direito: a expansão política do direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- KEHL, Luis. *Breve história das favelas*. São Paulo: Claridade, 2010.
- MAIA, Rosemere Santos. Sob o signo da ordem: política urbana e criminalização da pobreza na cidade do Rio de Janeiro em tempos de megaevento. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral et al. (Org.) *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.
- MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. *Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira*. São Paulo: Gente, 2014.

- MORAES, Vinicius. *Lírico e sentimental da Cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- OLIVEIRA, Nelma Gusmão. *O poder dos jogos e os jogos de poder: interesses em campo na produção da cidade para o espetáculo esportivo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Anpur, 2015.
- PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Tradução de Waldívia Marchiori Portinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor (safe), 1988.
- SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Tradução de Antonia Déa Erders e Maria Auxiliadora da Silva. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton; ELIAS, Denise (colaboradora). *Metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- SANTUCCI, Jane. *Cidade rebelde: as revoltas populares no Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2008.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breves ensaios sobre jurisdição e exceção*. São Paulo: Alameda, 2016.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega.
- SEVCENKO, Nicolau. *A revolta da vacina: mentes insanas em corpos rebeldes*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.
- RIO DE JANEIRO (Prefeitura). Dossiê de candidatura Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Disponível em: <https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossie_de_candidatura_v1.pdf>. Acesso em: 08 set 2016.
- ROCHA, Lia de Mattos. *Uma favela “diferente das outras?”: rotina, silenciamento e ação coletiva na Favela do Pereirão*. Rio de Janeiro: Quarter; FAPERJ, 2013.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.
- VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- VALENTE, Julia. *UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Parcelamento informal do solo na cidade do Rio de Janeiro: raízes legais da informalidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. 2. ed. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade: estudos sobre a marginalidade avançada*. Tradução De João Roberto Martins Filho et al. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução de André Teles e Maria Luiza X. de A. Borges. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo no direito penal*. Tradução de Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Allan Ramalho. O abandono urbanístico da favela carioca e sua retomada biopolítica: estudo sobre o desvio e o estigma espaciais e suas repercussões sobre o estatuto jurídico do morador. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 47-81, jan./jun. 2017.
