

# FAVELAS CARIOCAS Y DIFERENCIACIÓN CIUDADANA

## Aportes en clave histórica a los debates actuales

---

*DOSSIER*

**MAXIMILIANO DUARTE ACQUISTAPACE- [duarte.maximiliano@gmail.com](mailto:duarte.maximiliano@gmail.com) /  
[mduarte@iesp.uerj.br](mailto:mduarte@iesp.uerj.br)**

*Doctorando en Sociología - Becario de CNPQ. - Instituto de Estudos Sociais e Políticos -  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)*

FECHA DE RECEPCIÓN: 23-06-14

FECHA DE ACEPTACIÓN: 08-07-14

### **Resumen**

Las manifestaciones masivas que tuvieron lugar en distintas ciudades brasileras a lo largo del 2013 (con réplicas de características diferentes en 2014) dejaron al descubierto el descontento de diversos sectores de la población, al mismo tiempo que evidenciaron las dificultades de canalizar esas insatisfacciones en demandas políticas más estructuradas. El presente artículo se inserta en el conjunto de debates que se han reabierto a partir de este nuevo escenario. Específicamente se propone discutir la construcción de una ciudadanía diferenciada a través de la problematización de la participación política en los espacios de pobreza urbana en la ciudad de Río de Janeiro.

En este marco, en primer lugar, se discute en clave histórica la construcción simbólica de las favelas como enclave de diferenciación ciudadana. Este punto se presenta en tres partes: a) el acervo simbólico esclavista en la conceptualización de los pobres urbanos; b) el desarrollo de la *cidadania regulada* y la institucionalización de la integración restrictiva; c) el *control negociado* en el contexto de una creciente organización de la política popular. En segundo lugar, se problematiza el escenario actual de la política popular a partir de: a) la doble funcionalidad de las representaciones dominantes sobre la violencia urbana; y b) las políticas públicas y su incidencia en las prácticas políticas en los espacios de relegación urbana.

Palabras claves: Ciudadanía - Desigualdad - Prácticas Políticas - Favelas - Río de Janeiro

### *Abstract*

The massive demonstrations that took the streets of several Brazilian cities in 2013 (and the less massive ones that echoed those in 2014) exposed the discontent of diverse sectors of the Brazilian society. The protests also outlined the difficulties to turn those dissatisfactions into more structured political demands. This paper seeks to contribute to these reopened debates. It specifically looks to discuss the construction of a differentiated citizenship, through the analysis of political participation in Rio de Janeiro's favelas.

First, the paper analyzes the historical construction of favelas as spaces of citizenship stratification. This idea is presented in three steps: a) the impacts of slavery's symbolic contents in the ways to conceptualize the urban poor; b) the development of a regulated citizenship and the institutionalization of a restrictive integration and; c) the imposition of a negotiated control in the context of increasing political organization among popular sectors.

Second, the paper analyzes the current scenario for popular politics, considering: a) the double functionality of dominant representations on urban violence and; b) public policies and their incidence on political practices in favelas.

Key Words: Citizenship – Inequality – Political Practices – Favelas - Rio de Janeiro

## *Introducción*

Las manifestaciones masivas que tuvieron lugar en distintas ciudades brasileras a lo largo del 2013 y con réplicas de características diferentes en 2014, dejaron al descubierto el descontento de diversos sectores de la población, al mismo tiempo que evidenciaron las dificultades de canalizar esas insatisfacciones en demandas políticas más estructuradas. El presente artículo se inserta en el conjunto de debates que se han reabierto a partir de este nuevo escenario. Específicamente, se propone discutir la construcción de una ciudadanía diferenciada a través de la problematización de la participación política en los espacios de pobreza urbana en la ciudad de Río de Janeiro. Para la consecución de este objetivo se realiza una revisión bibliográfica y se recurren a fuentes secundarias de información (cualitativa y cuantitativa) publicadas tanto en medios académicos como en la prensa.

La noción de ciudadanía es entendida aquí como el conjunto de derechos políticos, civiles y sociales que a priori un individuo posee en función de su pertenencia a un Estado (Domingues, 2005: 99). No obstante, esto no debe confundirse con una visión universalista de la ciudadanía, como señala Merklen, “ésta no se presenta únicamente como un universo al que se accede, sino que se definen en el seno de las luchas sociales” (2010: 18). De este modo, la ciudadanía debe considerarse como un proceso dinámico, “ciudadanos(as) no nacieron hechos(as), surgen de la lucha, en el conflicto social que, dependiendo del curso que tomen, puede producir una democratización de las relaciones sociales” (Machado da Silva, 2004: 27). En este sentido, el conjunto de derechos que define a la ciudadanía debe ser considerado como históricamente contingente.

El Estado es el garante del cumplimiento efectivo de estos derechos, por lo que sus acciones le otorgan una dimensión concreta a los mismos. Desde diversas corrientes del pensamiento clásico se ha enfatizado en proclamar la igualdad de derechos de los ciudadanos frente al Estado, sin problematizar en qué medida las diferencias entre los ciudadanos generan desigualdades en el ejercicio pleno de este conjunto de derechos (Domingues, 2006: 15). Si bien los derechos políticos, civiles y sociales se encuentran consagrados jurídicamente como universales, de hecho, funcionan de una manera diferenciada. Se argumenta en este artículo que la pertenencia a los espacios de

relegación urbana, es uno de los elementos que introduce ciertas desigualdades en las atribuciones ciudadanas.

Desde los sectores hegemónicos las favelas cariocas han sido definidas históricamente en oposición al orden o normatividad que se ha pretendido instaurar en las restantes partes de la ciudad. De este modo, en función de la atribución de la causalidad de un conjunto de problemáticas que atañan al conjunto de la sociedad, se ha construido en torno a estos territorios un estatuto particular, un dispositivo simbólico que habilita sistemáticamente un estado de continua excepción. Incluso, con la creación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) y las funciones que vienen desempeñando, la excepción se ha transformado en norma institucionalizada. Esta representación de favela se conjuga con otros enclaves -como los económicos, raciales, de género, entre otros- en la constitución de un complejo sistema de diferenciación ciudadana.

En este marco, se propone: en primer lugar, con miras a tener una comprensión más cabal sobre cómo han sido caracterizadas las prácticas políticas de los pobres urbanos, se realiza un breve recorrido histórico por las conceptualizaciones hegemónicas sobre favelas cariocas y sus habitantes. Esta sucinta síntesis se subdivide en tres periodos: a) las primeras tres décadas del siglo XX y la predominancia del acervo simbólico de la esclavitud a la hora de caracterizar la pobreza urbana; b) la *ciudadanía regulada* del Estado Novo varguista y los *pre-ciudadanos* de los Parques Proletarios: institucionalización de una integración restrictiva; c) las Asociaciones de Moradores y la creciente disputa política en el marco del *control negociado*.

En segundo lugar, con miras a problematizar el *déficit político* en las favelas de Río de Janeiro, se debate la incidencia de la *violencia urbana* en los procesos de hiperfragmentación de la política popular. En este punto, se procura discutir ciertos procesos que han redundado en una organización fragmentada de la política en los espacios de pobreza urbana, atentando contra su propio poder de movilización y disputa, fortaleciendo el déficit participativo. Se pretende problematizar específicamente: a) el rol de las conceptualizaciones dominantes sobre violencia urbana tanto en la deslegitimación de las reivindicaciones populares y las organizaciones que la sustentan, como en la institucionalización de la excepcionalidad; b) el rol de las políticas públicas y

su incidencia tanto en la definición de problemas como en la organización política de los habitantes de las favelas.

### *Esclavitud y pobreza urbana*

Brasil inicia el siglo XX con la herencia histórica de una sociedad que tardíamente abandonó legalmente la esclavitud (1888) y aún más demoró en diluir las prácticas culturales asociados a ese aberrante sistema que hasta la actualidad llegan sus consecuencias. Existen un conjunto de concepciones que no se desvanecen con el nuevo marco jurídico, el acervo simbólico desarrollado para justificar tal situación continua operando de diferentes maneras, siendo los nuevos pobres urbanos y su hábitat uno de los nuevos enclaves de estigmatización. En este contexto, los problemas sociales son entendidos a través de argumentos biologicistas, genéticos o raciales y la medicina, amparada además en la legitimidad científica, la disciplina natural para resolverlos. En consonancia, aquellas prácticas que no se orientan por una norma esperada son comprendidas como patológicas y las soluciones para tales conflictos versan sobre el mejoramiento genético de la población<sup>1</sup>, encontrando las corrientes eugenistas<sup>2</sup> un terreno fértil para su desarrollo político<sup>3</sup>.

Estas nociones, a su vez, se entrelazaban con otras de la época. En Brasil el discurso modernizador no era solamente un slogan (“orden y progreso”), sino que estaba totalmente introyectado en las concepciones de las elites. Valladares sostiene que desde el Imperio, ingenieros y médicos fueron sus representantes más visibles, y, en función del lugar central que ocupaban en la administración pública, expandieron sus interpretaciones particularmente en la capital del país: Río de Janeiro (Valladares, 2011: 40). Por otra parte, los profesionales formados en las corrientes higienistas pensaban a la ciudad como la “manifestación visible del todo social (...) concebida como una máquina, un mecanismo cuyos engranajes deberían ser dispuestos y manipuladas

---

<sup>1</sup> Los estímulos otorgados por el Estado brasilero a finales del siglo XIX a los inmigrantes europeos no tenían como único fin la incorporación de mano de obra, sino que, además, se proponían “blanquear” la población del país como señal de desarrollo (Soares, 2013).

<sup>2</sup> Tal como lo señala Vieira (2012) los cargos públicos que ocuparon sus máximos referentes evidencia que estas concepciones eran una parte significativa de ese pequeño grupo que conforma la cúspide de la estructura social y política en Río de Janeiro a comienzos de siglo XX.

<sup>3</sup> En este marco no es de extrañar que Brasil tuviera el partido fascista con mayor cantidad de afiliados fuera de Europa con más de 40 mil integrantes. Ver

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/01/140121\\_fazenda\\_nazista\\_sp\\_mv.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/01/140121_fazenda_nazista_sp_mv.shtml)

<http://argumentos.sociales.uba.ar/> Año 2014 | N° 16

debidamente sobre la misma dirección” (Kropf en Valladares, 2011: 41). Desde esta concepción, el hábitat de los sectores populares es considerado como la “fuente directa de los males físicos y morales de los seres humanos” (Valladares, 2011: 41). De este modo, cortijos<sup>4</sup> y favelas<sup>5</sup> emergen en oposición a la racionalidad técnica, por lo que su eliminación supone un paso natural según el proyecto modernizador.

Insertos en estos debates, las autoridades públicas definían los cortijos como “un verdadero infierno social”, “un antro de vagabundos y de crimen”, además eran resaltados como un espacio “propicio para las epidemias, constituyendo una amenaza al orden social y a la moral” (Valladares, 2011: 24; Soares, 2013: 39). La concepción dominante sobre las favelas es sintetizada en la imagen publicada por la prensa en 1907 bajo el título “la limpieza indispensable”<sup>6</sup>, donde se exhibe al médico Oswaldo Cruz pasando un peine –el cual lleva la inscripción “delegacia de higiene”- sobre una cabeza con forma de morro, donde, como si fueron piojos, saca a personas que se aferran al pelo y a su vida en el morro –durmiendo, sin hacer nada “productivo” aparente-, arrojándolos hacia un camino por donde pasa un tren (Valladares, 2011: 27; Barboza; Souza y Silva, 2005: 28). La favela se encuentra en oposición al tren, emblema de la ciencia y de la modernización, simbolizan el pasado, barbarie versus civilización en la óptica de la modernización.

En estas representaciones subyace, entre otras cosas, ciertas concepciones que asociaban, por un lado, la pobreza a que los individuos se negaban a vender su fuerza de trabajo y respetar las reglas del asalariado. De este modo se sustenta la convicción de que la pobreza era una responsabilidad individual: “el individuo era pobre en virtud de sus flaquezas morales”. Por otra parte, esa “carencia moral” lo tornaba peligroso y criminal en potencia, “la imagen de los pobres como “clases peligrosas” paso, a dominar

---

<sup>4</sup> Término comúnmente utilizada para referirse a las “casas decadentes de áreas pobres” (Leeds & Leeds, 1978: 189).

<sup>5</sup> Las denominaciones no son inocuas, siempre nos dicen algo acerca del contexto socio histórico que les dio origen. La migración en 1896-1897 de los combatientes de la batalla de Canudos hacia la entonces capital del país con el objetivo de presionar al Ministerio de Guerra por el impago de salarios atrasados, constituye en la literatura el mito fundacional de la formación de las favelas cariocas (Valladares 2011; Pereira da Silva 2005; Zaluar & Alvito 2011). Existen dos posibles orígenes del término ‘favela’ que se encuentran emparentados: a) Favella es el nombre de una planta que dio su nombre al Morro da Favella ubicado en Monte Santo en el Estado de Bahía y que también se encontraba en la vegetación del Morro da Providência en Río de Janeiro; b) Este morro bahiano fue un bastión de la resistencia frente al ejército de la República en Canudos. Si bien Valladares resalta el valor simbólico del segundo origen referido, dado que lo considera como un reminiscencia “a la resistencia, a la lucha de los oprimidos contra un adversario poderoso y dominador” (2011: 29), ambos refieren a un sujeto externo, sea por su origen geográfico o por su accionar, representan la construcción de un “otro” que, como tal, es por definición diferente.

<sup>6</sup> Imagen disponible en: <http://laeti.photoshelter.com/image/I0000iShwzdt6P.8>  
<http://argumentos.sociales.uba.ar/> Año 2014 | N° 16

el imaginario social de las camadas letradas e sirvió (...) de justificación para la primera intervención pública contra o entonces territorios de los pobres, los Cortijos de la ciudad” (Valladares, 2011: 126). Cardoso (2008) señala que ese miedo a los sectores “peligrosos” e inmorales, nace luego de la Revolución de Haití (1804) y de la manera que fueron castigados los esclavistas a manos de los ahora hombres libres. Este temor se mantuvo a lo largo del XIX, como lo demuestran los diversos documentos públicos, y fue resignificado hacia el color de piel y las actividades realizadas por los esclavos libertos: los nuevos pobres urbanos. De este modo, clase y raza se encuentran mutuamente imbricadas.

En síntesis, durante las primeras tres décadas del siglo XX, los derechos para los sectores populares se restringen al ámbito civil, principalmente la realización de contratos entre partes, que, supuestamente, se encuentran en igualdad de condiciones. Es decir, desde las concepciones hegemónicas se reconoce tan solo el derecho sobre la posesión de su fuerza de trabajo, derecho que se efectiviza mediante su venta en el mercado. Al mismo tiempo, las representaciones desarrolladas en este periodo sobre las favelas y sus habitantes van a pautar las discusiones subsiguientes, incidiendo en el diseño e instrumentación de las intervenciones estatales en estos espacios.

### *Institucionalización de una ciudadanía diferenciada*

A partir de 1930<sup>8</sup> con la asunción del varguismo, se desarrolla lo que Santos (1979) denominó como *ciudadanía regulada*. Se refería de este modo a un sistema de estratificación basado en las ocupaciones laborales que operaba, según Domingues

---

<sup>7</sup> La Revista Ilustrada en su número 656 del año 1893 (Abreu en Barbosa; Souza e Silva, 2005: 53), conmemoraba en su tapa la demolición del cortiço Cabeza de Porco con una ilustración de la cabeza de un cerdo en un plato, cabeza que pese a estar desprendida de su cuerpo, y por ende carente de vida, igual mantiene una mirada agresiva, con una lagrima que parece indicar nostalgia frente a la batalla “perdida”. Su hocico -que parece más al de un lobo o un perro, dado su extensión y el formato de su nariz- está cerrado, apretado, en el macilar inferior se observan sus dientes inferiores puntiagudos y amenazantes. Entre medio de sus orejas caídas reposa una gigantesca cucaracha, desproporcionada en relación al tamaño de la cabeza de un cerdo, que no parece incomodar su gesto agresivo, sino que más bien parece ser una parte natural de la escena. El texto, expresado en formato de rima, debajo de la imagen refuerza el mensaje para que no queden dudas “no seu nojo secular/de forças devastadoras/ viviam sempre a bailar/ punhos e metralladoras” (Abreu en Barbosa; Souza e Silva, 2005: 53).

<sup>8</sup> “Antes de 1930, la lucha por los derechos sociales y de los trabajadores se tropezaba con la Constitución liberal de 1891. Cualquier medida que limitase la libertad de contrato entre personas libres e iguales era vista como inconstitucional, y la demanda por protección del trabajador, como simplemente subversiva. Ósea, la propia cuestión social era inconstitucional” (Cardoso, 2010: 792).

(1999), bajo una lógica de cooptación-represión característica de los Estados corporativos.

La ampliación de la base de inclusión ciudadana se realizaba mediante la reglamentación de nuevas profesiones o la expansión de derechos a las ocupaciones ya reconocidas. No obstante, sea por presión de las patronales o por la asociación de ciertas labores a la esclavitud<sup>9</sup>, existía un conjunto de actividades que no fueron reglamentadas, conformando lo que denomino Santos (1979) como *pre-ciudadanos*. Este grupo incluía a la mayor parte de los trabajadores, entre ellos, los rurales que era el rubro de actividad que más personas empleaba en ese momento (Domingues, 1999: 207) y que tenía pésimas condiciones laborales, las cuales van a instigar las masivas migraciones en la décadas subsiguientes (Cardoso, 2010).

En la concepción varguista esto era considerado como la democratización de la seguridad socioeconómica en la medida que era accesible para cualquiera que, siempre y cuando, se apegase al modelo de sujeto definido por las hegemonías gobernantes de la época (Cardoso, 2010: 791). Desde otro ángulo, la ciudadanía regulada encarna el proyecto de integración restrictiva: las personas no poseen, a priori, igualdad de derechos, sino que, la garantía de los mismos se encuentra sujeta al acceso al trabajo formal, el cual representa un horizonte cuasi utópico para la mayoría de los brasileros.

En 1930, Brasil tenía un 80% de su población por debajo de la línea de pobreza (Cardoso, 2010: 776) por lo que un componente central de la ciudadanía regulada era garantizar el derecho a la reproducción material de la vida. Esto se operacionalizó, por una parte, mediante la fijación de un salario mínimo, definido como: la remuneración mínima de todo trabajador adulto capaz de satisfacer las necesidades normales de alimentación, habitación, higiene y transporte. En la constitución del 1946 se agregaron las necesidades del trabajador y de su familia (Cardoso, 2010: 800-801).

El decreto de ley número 399 de 1938 estableció el salario mínimo y su valor fue fijado en el decreto 2162 de 1940 luego de realizar estudios regionales específicos sobre el costo de vida<sup>10</sup>. El estipendio fijado para Río de Janeiro representaba, en el mejor de los

---

<sup>9</sup> Ciertas tareas manuales asociadas a los esclavos –más allá de la efectiva condición de las personas encargadas de esas actividades- no eran parte del ideal de persona promovida por el Estado (Cardoso, 2008; 2010).

<sup>10</sup> El valor señalado para el Distrito Federal (Río de Janeiro) fue de 240 mil réis, el mayor designado en el país, siendo 90 mil réis el menor valor establecido en ciertas zonas de las regiones Norte y Nordeste (Cardoso, 2010: 801). El citado monto para Río de Janeiro equivalía a menos del 70% del gasto mensual en alimentación de un solo miembro <http://argumentos.sociales.uba.ar/> Año 2014 | N° 16



casos, una décima parte del ingreso de un jefe/a de hogar de la clase media carioca (Cardoso, 2010: 801). Además, debe considerarse que el mecanismo formal de actualización del salario mínimo era cada tres años por lo que los trabajadores recién volvieron a tener el mismo poder de compra que a comienzos de 1940 en diciembre de 1943<sup>11</sup> donde se les reintegró el 52% de inflación (Cardoso, 2010: 801). Hasta 1951 no tendrán nuevas actualizaciones, sumergiendo el salario real de los trabajadores, ya que la inflación estimada para el período 1944 – 1951 fue del 182% (Cardoso, 2010: 803). Este patrón distributivo, con variaciones coyunturales, se mantuvo durante la segunda mitad del siglo XX, redundando en el denominado “productivo excluido” (Maricato, 2003: 153) resultado de procesos de industrialización con bajos salarios<sup>12</sup>.

Por otra parte, si bien desde el varguismo se perpetuaban las concepciones higienistas, también se entendía que la vivienda propia era una aspiración legítima del trabajador (Gomes en Valladares, 2011: 61). De este modo, el Código de Obras de 1937 refleja ambos preceptos: por un lado se definen las favelas como ilegales, y por otro, se sugiere la construcción de viviendas proletarias para que sean vendidas a personas ‘reconocidamente pobres’, sentando las bases de los Parques Proletarios (Burgos, 2011: 27).

En este código se establece la primera definición oficial de favela. En su artículo 349 establece que estos espacios son: “conglomerados de dos o más ‘casebres’ regularmente dispuestos o en desorden, contruidos con materiales improvisados y en desacuerdo con las disposiciones del propio decreto” más adelante agrega, “la formación de favelas está absolutamente prohibida” (Soares, 2012: 268). Desde su origen, las favelas son definidas por las autoridades públicas como ilegales y en oposición a la norma, es decir, su especificidad radica en su diferencia con la norma pretendida. La ilegalización es una forma de procurar deslegitimar cualquier reclamo, al mismo tiempo que habilita el uso de los diferentes medios represivos para combatir lo definido como contrario a la norma pretendida. Se cierran los canales institucionales de disputas, ya que no son sujetos legítimos de intervenir en las mismas, definiéndose el hábitat de las clases bajas dentro

---

de una familia de clase media; el alquiler de una vivienda para una familia de este sector era de 2,6 veces el salario mínimo y su gasto mensual en “criados” en 1939 era de 200 mil réis en promedio.

<sup>11</sup> Única vez que se respetó el reajuste trianual.

<sup>12</sup> En 1985 el 42% de la PEA recibía menos de un salario mínimo (Diniz; Boschi, 1989: 27).

de una estructura que procura la exclusión plena de cualquier debate público al respecto. Así, a la antigua cuestión de la insalubridad y caos moral atribuidos a estas áreas, se le incorporó un fundamento jurídico – institucional, “no se trata más de un simple caso de política pública moralizadora, sino de implementar la ley” (Machado da Silva, 2002: 7). Se consolidan las condiciones institucionales y simbólicas para que la favela sea una cuestión de Estado, al mismo tiempo que se fija en el imaginario de la ciudad la existencia de áreas con una identidad social que se erigen como símbolo multidimensional de las patologías urbanas<sup>13</sup> (Machado da Silva, 2002: 7).

En este marco, se desarrollan los Parques Proletarios, emblemática política habitacional del varguismo en Río de Janeiro. Estos tenían como objetivo prioritario la resocialización de los favelados, es decir, cambiar de “medio” a los moradores integrándolos en un espacio con escuelas, centros sociales, prácticas deportivas, así como brindar una “educación política” (Valladares, 2011: 61). Se los pensaba como un lugar transitorio de reeducación, luego de un determinado período de tiempo los antiguos moradores de favelas podrían ser reinsertos en la sociedad en viviendas proletarias que pagarían mediante préstamos. Entre 1941 y 1943 se construyeron tres parques: uno en Gávea con 804 casas y aproximadamente 2500 habitantes; otro en Caju con unas 180 casas y 720 personas; y otro en Leblon con 162 casas y 800 personas (Moreira Gomes, 2009: 6-7). Leeds & Leeds describen la vida en los Parques Proletarios de una manera marcadamente asimétrica: la autoridad de la Administración sobre los moradores era total; los moradores tenían un carné de identificación que debían presentar para ingresar hasta las 22 horas cuando eran cerrados los portones; todas las noches, a las nueve, se servía un té mientras el administrador hablaba sobre los acontecimientos del día por un micrófono y aprovechaba la oportunidad para las lecciones morales que eran necesarias (1978: 197).

En síntesis, siguiendo a Machado da Silva, en este período “la favela y los favelados fueron tema de políticas públicas represivas y disciplinadoras: se consideraba los

---

<sup>13</sup> En este tiempo las favelas fueron denominadas como “lepra urbana”, conocida como la “enfermedad de los malditos”, era considerada una de las peores enfermedades contagiosas, desfigurando y llevando a la segregación a los infectados (Valladares, 2011: 42). Esta categorización de la favela sintetiza varias de las representaciones estigmatizantes: como un problema de salud y seguridad pública, de moralidad dudosa, como un problema estético para la ciudad y el siempre presente prejuicio racial. A su vez, por las características de esta enfermedad, sus contrayentes viven apartados, segregados de los demás, son marginados para evitar que el “mal” se expanda.

espacios en cuestión y sus moradores como simples objetos, con poca o ninguna voz activa. Es posible decir que en este primer momento ocurre una resistencia pasiva y amorfa, basada en la simple presión cuantitativa, relacionada al incremento poblacional de la ciudad en condiciones de extrema explotación y desigualdad” (2002: 7). De este modo, y retomando la noción de ciudadanía regulada, los favelados se configuran en la categoría de pre ciudadanos, “los habitantes de las favelas no son vistos como poseedores de derechos, sino como necesitados de una pedagogía civilizatoria” (Burgos, 2011: 28). En función de esta lógica, se desarrollan políticas públicas que niegan, en el mejor de los casos, su condición de ciudadanos legítimos, desarrollando una cultura institucional que excluye a los pobres urbanos como sujeto pleno de derechos.

### *“Control negociado”*

Entre 1930 y 1980, la magnitud de corrientes migratorias internas llevó a Brasil de ser un país predominantemente rural a ser uno mayoritariamente urbano. De una población aproximada de 41 millones en 1930, se pasó a 70 millones en 1960 (Soares, 2013: 28). En este año el 44,7% de la población del país vivía en zonas urbanas, invirtiéndose esta relación hacia 1980 cuando el 67,6% de una población total de 120 millones paso a residir en ciudades (Diniz; Boschi, 1989: 25). La conjunción de esas grandes oleadas migratorias con ese padrón de distribución de ingresos redundó tanto en el aumento de la cantidad de favelas como en la densidad poblacional de las existentes.

En este escenario, el Partido Comunista de Río de Janeiro adoptó como estrategia política la formación de organizaciones sociales en los morros cariocas, sentando las bases de las Asociaciones de Moradores. Esto se tradujo en un rédito electoral reflejado en las elecciones de 1947 donde dicho partido obtuvo la mayor bancada municipal, y, por esta misma causa fue ilegalizado e inmortalizada la frase “hay que subir al morro antes que bajen comunistas” (SACMACS, 2012: 43). Esta disputa por la incidencia sobre la formación política de los favelados, fue instrumentada desde la derecha a través de la

Iglesia Católica. En 1947 comenzó la intervención del grupo católico de base conservadora llamado Fundação Leão XIII (1947). Este pretendía actuar en las favelas en las áreas de salud, educación y formación de centros sociales (Pereira da Silva, 2005; Valladares, 2011), es decir, un accionar similar al del Partido Comunista bajo otra ideología. Leeds & Leeds sintetizan el cometido de esta institución como “dar orientación a los moradores” entendiendo por esto “establecer normas para, dar incentivos a, y estimular la motivación en aquellos habitantes del distrito electoral que sabidamente no tienen un punto de vista correcto” (1978: 199). En 1955, se constituye para los mismos fines pero con premisas diferentes, otra agrupación católica llamada Cruzada São Sebastião. Sus acciones se enfocaron hacia la construcción de casas e infraestructura urbana, entendían a los “Consejos de Moradores” como un sujeto político legítimo y autónomo que debía intermediar entre las comunidades y las autoridades públicas (Pereira da Silva, 2005: 137; Valladares, 2011: 85).

Asimismo, a partir de la década del 1930 comienza una revalorización del capital cultural asociado a la favela. Los sambistas antiguamente perseguidos se integraron a la era Vargas, sus espacios fueron reglamentados y se oficializó el Concurso de Carnaval (en las décadas de 1950 y 1960 se transformó en un espectáculo masivo pasando a ocupar la Av. Río Branco y luego la Av. Presidente Vargas) a cambio de diversos compromisos asumidos con el gobierno. Los compositores más famosos se transformaron en interlocutores del gobierno municipal en las favelas, generando un canal de comunicación con el Estado (Sepúlveda dos Santos, 2011: 130). En paralelo, un conjunto de nuevas producciones intelectuales como las de Caio Prado Jr, Gilberto Freyre, Sergio Burque de Holanda entre otros, redescubren el Brasil y reescriben su historia a partir, entre otras cosas, de la valorización de las prácticas populares (principalmente de negros y mestizos) como parte constitutiva de la sociedad brasilera (Sepúlveda dos Santos, 2011: 128). Estas situaciones vincularon a las organizaciones de las favelas con otros sectores de la población, con referentes políticos e intelectuales de las clases medias de Río de Janeiro, (Burgos, 2011: 29), fortaleciendo nuevas miradas sobre estos espacios y, a su vez, posibilitando una articulación política mayor.

En este escenario surgen las primeras acciones<sup>14</sup> de las asociaciones de moradores de favelas así como una mayor disputa política. Un ejemplo de este periodo es la ley federal 2875 de 1956, la cual, prohibía la remoción de favelas o en su defecto las condicionaba a la construcción de casas populares (Soares, 2012: 261). Esto es central ya que hasta el momento, las remociones no implicaban ningún tipo de compensación. No obstante, esto no significa que las asociaciones de moradores se transformaron en un actor político implacable. Tal como lo grafica el decreto del 25/6/1959 el cual ilegalizaba toda actividad inmobiliaria en la favela reforzando su estatus de ilegal, reforzando la ilegitimidad de los reclamos por la ausencia de servicios públicos (Soares, 2012: 265-267).

Machado da Silva (2002; 2012) denomina este período, que abarca desde la apertura democrática de post guerra hasta la asunción de Lacerda en 1962 como Gobernador de Río de Janeiro, como “control negociado”, el cual define como: “al mismo tiempo en que las agencias estatales y los demás actores políticos desisten de imponer una solución final de encima para abajo, asociaciones de favelados despuntan como actores colectivos, en una interacción con las grandes fuerzas sociales del periodo” (2002: 8). Fuerzas sociales que también tienen sus intereses depositados en el gran número de favelados, y que Machado da Silva sintetiza como la disputa entre la derecha, que pretende formar trabajadores dóciles y bien adaptados a la vida moderna urbana, y la izquierda, que procura agentes libertarios, actores de la revolución social. Agrega el autor, entre medio de estas dos vertientes se constituyó un actor político mucho más modesto orientado por un encuadramiento institucional que separó a la favela de los demás tipos de viviendas populares. A su vez, este movimiento se distanció de las reivindicaciones sobre la relación entre producción y reproducción social medida por el trabajo/salario. De este modo, por un lado, moradores de favelas y sus asociaciones problematizando el acceso a la vivienda y servicios públicos, y por otro, los sindicatos operarios reclamando sobre la remuneración del trabajo (Machado da Silva, 2002: 9). En suma, uno de los ejes centrales del control negociado es la integración fragmentada de

---

<sup>14</sup> Una de las primeras movilizaciones registradas de organizaciones de este estilo fue en 1951 a manos de la *Union de Defensa e Mejoramiento da Barreira do Vasco*. La movilización fue contra las actividades de la Fundación Leão XIII (Pereira da Silva, 2005).

las clases populares -dividiendo sus demandas y sus respectivas organizaciones que las sostienen e impulsan- en un escenario público hasta ahora negado por completo.

Con el Golpe de Estado de 1964 cambia radicalmente el contexto político reformista en Brasil, deshaciendo cualquier incipiente posibilidad de unificación política de la cuestión social (Machado da Silva, 2002: 10). La avanzada conservadora se tradujo en la mayor remoción de favelas en Río de Janeiro con miras a la construcción de obras acordes al proyecto urbano<sup>15</sup>. En 12 años fueron afectadas 80 favelas ubicadas en su mayoría en la Zona Sur de la ciudad, se demolieron 26.193 casas y fueron removidas 139.218 personas (Valladares, 1978: 39). La magnitud de esta operación fue posible por la financiación del Gobierno Federal (Valladares, 2011:130) y la represión que garantizaba la dictadura (Brum, 2012).

Estas remociones evidencian, entre otras cosas, la relación histórica entre empresarios y autoridades de la administración pública. Una simbiosis que se catalizó tempranamente en términos históricos y de la cual surgió un proyecto de ciudad que -más allá de las diferentes disputas y ambivalencias- logró desarrollarse a lo largo de las décadas subsiguientes y en la actualidad tiene una expresión muy clara en las obras de los mega-eventos -Copa del Mundo y Olimpíadas- como en la “rehabilitación” de la zona portuaria. Barbosa y Souza e Silva (2013: 6) afirman que en la segunda mitad del siglo XX, Brasil pasó de 2 millones a 40 millones de domicilios, de estos tan solo el 20% fueron fruto de la construcción o financiación por parte de los gobiernos federal, estadual y municipal, y de sus agencias de fomento. Asimismo la inversión en infraestructura y servicios urbanos, realizados por los distintos niveles estatales, fueron intensivos en las porciones de suelo urbano que eran de interés para las empresas constructoras, inmobiliarias y sus financiadores, en mayor parte bancos. De este modo, señalan Barbosa y Souza e Silva que “el capital inmobiliario y bancario tuvo, por lo tanto, un papel decisivo en la conformación de nuestras ciudades, pues fueron sus intereses que condujeron la estructuración urbana e la distribución residencial de las clases sociales” (2013: 6), en consecuencia, agregan los autores, “la población (de baja renta) construyó sus

---

<sup>15</sup> El objeto de la remoción es sintetizado en la nota del Jornal do Brasil el 13/05/1969 titulada “Governo abriga favelados até o fim da semana”: “O governador Negrão de Lima informou que a área da Favela da Praia do Pinto (Lagoa de Freitas) será loteada e seus terrenos vendidos em hasta pública. As futuras construções do local deverão obedecer ao projeto de urbanização da área.” (Brum, 2012 :9).

residencias con sus propios recursos frente a la insuficiencia de las políticas estatales de habitación y del desinterés del mercado formal” (2013: 6).

### *Violencia, hiper-fragmentación y déficit político*

En paralelo a la violencia estatal, la expansión de la comercialización de cocaína conllevó la reorganización del tráfico de drogas ilegales, tornando a las favelas como centros logísticos (Machado da Silva, 2012: 61). Esto redundó en que un conjunto de actores involucrados en esta actividad tomará estos espacios como centros de operación y de resolución de sus conflictos, los cuales son zanjados usualmente mediante algún tipo de violencia. Machado da Silva (2004; 2008) argumenta que la violencia se transforma en estructuradora de cierto orden social, el cual posee un patrón de sociabilidad específico denominado “socialización violenta”<sup>16</sup>. Este se caracteriza principalmente por la transformación de la fuerza como un medio de regulación de ciertas prácticas. Es decir, la violencia se constituye en uno de los caminos o medios legítimos para resolver un conjunto variado de situaciones en el cotidiano de las personas que participan de ese orden violento.

Uno de los efectos y componentes de este orden es la ‘ley del silencio’, el cual “parece ser más pernicioso de lo que normalmente se imagina: no se trata apenas de cerrarse para los ‘de afuera’ (...), sino de la incomunicación entre sus propios miembros producida por el miedo y por la desconfianza” (Machado da Silva, 2000: 43). Bourgois (2010: 62) argumenta que en los contextos signados por la violencia, en su caso referido al Harlem en los 1980, además del silencio de los vecinos, lo cual los aísla unos de otros dificultando las acciones y organizaciones colectivas, se interiorizan los estereotipos negativos con los que habitualmente se designan a los ejecutores de esa violencia. Esto redundando en la exacerbación de su pertenencia a los valores hegemónicos, lo que

---

<sup>16</sup> La asociación entre favela y “violencia urbana” se transforma en una categoría de entendimiento que permite decodificar ciertas situaciones, consolidando y confiriéndole sentido a las experiencias vividas en las ciudades (Machado da Silva, 2008: 35). El parámetro para la evaluación de la violencia urbana no se encuentra en el estatuto legal de las prácticas consideradas sino en la fuerza incrustada en esas acciones, que es interpretada como la responsable de la ruptura de las rutinas (Machado da Silva, 2004: 34). En términos generales se supone que los criminales actúan por referencia a las propias reglas infringidas, o sea, “se presupone que los sentidos que articulan motivos, orientaciones subjetivas e referencias normativas son idénticos tanto para los criminales como para el restante de las poblaciones urbanas” (Machado da Silva, 2004: 37). No se considera que en las ciudades coexisten de forma asimétrica una multiplicidad de universos simbólicos que constituyen, orientan y legitiman ciertas acciones, redefiniendo las fronteras entre lo formal-informal, legal-ilegal, lícito-ilícito (Telles, 2009: 173).

Machado da Silva (2008) definió como “limpieza simbólica”. Wacquant incluso va más allá, y señala que una manera de evitar el estigma es pasárselo al otro, fenómeno que “genera distancia social entre los residentes, crea desconfianza social y socava cualquier forma de solidaridad, así como la posibilidad de acción colectiva, e incluso la capacidad de protestar” (2010: 199).

En el repertorio simbólico de Río de Janeiro el término favela pasa a designar diversos territorios de pobreza urbana, aludiendo en menor medida a la precariedad de equipamientos urbanos o a los estatutos sobre la propiedad de la tierra y de la vivienda frente al estigma de la marginalidad<sup>17</sup>, desorden y violencia (Leite, 2008: 117)<sup>18</sup>. Machado da Silva sostiene que “el antiguo fantasma de las clases peligrosas ahora reencarna en la amenaza por la violencia criminal, que es rutina y, por lo tanto, ‘próxima’, personalizada” (2008: 14).

La violencia urbana como representación hegemónica tiene una doble funcionalidad: por un lado, opera deslegitimando en una multiplicidad de niveles a los moradores de territorios de pobreza urbana. Se establece una estigmatización mediante la continua acusación de actuar en función de los intereses de los traficantes (Machado da Silva y Leite, 2008: 59), montando un manto de ilegitimidad tanto sobre sus denuncias, reivindicaciones y propuestas, como sobre las asociaciones de moradores que las sustentan (Leite, 2008: 118). La asociación favela-tráfico-violencia parece una tríada indivisible para ciertos sectores de la sociedad brasilera -que procuran alejarse en espacios con seguridad privada y homogeneidad social (Caldeira, 2007)-. De este modo, se transforma “un problema político, signado por la desigualdad económica y la inseguridad social, en un problema de criminalidad” (Wacquant, 2010: 196).

Por otra parte, esta representación de la violencia termina legitimando el accionar represivo indiscriminado, resumido en frases como “derechos humanos para humanos derechos”. En palabras de Leite: “informados por los principales medios informativos,

<sup>17</sup> Para una crítica del concepto ver Perlman (1977) y Kowarick (1981).

<sup>18</sup> Si bien Río de Janeiro cumple con las cuatro características que Wacquant (2010: 198-201) estableció como un estado de “marginalidad urbana avanzada”, las favelas no pueden ser catalogadas de guetos (Wacquant, 2004) ya que, tal como lo señaló Costa Pinto “circunstâncias históricas particulares fizeram com que estratificação de raça e estratificação de classe não sejam duas realidades independentes, mas apenas dois ângulos pelos quais pode ser observada a configuração única e total das relações de classe e raça no Brasil (1998: 87). De tal modo, no es la raza el enclave que articula la segregación residencial como señala Wacquant (2004), sino que, en el caso brasilero se racializan las relaciones de clase, siendo una compleja síntesis donde ninguna de las partes por si solo puede explicar la segregación, pero la segregación no se puede explicar sin esta síntesis.



conocidos por los cariocas, la falta de respeto a los derechos humanos de los presos/criminales y la violencia policial sobre los moradores de favelas y personas de las clases populares no viene siendo tematizada por el conjunto de la ciudad como algo que hiera la ciudadanía” (2000: 81). La autora cita un trabajo sobre opinión pública donde el 63,4% de los encuestados concuerdan totalmente que los “bandidos” no deben ser respetados en sus derechos, y el 6,9% tiende a concordar: es decir más del 70% de los cariocas están de acuerdo con la citada afirmación (2000: 81).

Burgos (2011) señala que esta representación sobre la violencia inhibió la comunicación de las reivindicaciones de las organizaciones de favelas con la nueva institucionalidad construida en la democratización del país, reforzando las desigualdades en los derechos civiles y políticos. Es decir, esa tríada simbólica, donde la favela articula tráfico y violencia, introdujo una complejidad extra para la articulación con otras organizaciones y movimientos sociales congregados en la gestación de la Constitución de 1988. Asimismo, como señala Zaluar (1985), el contexto de represión estatal y creciente violencia privada, sumada a los procesos de estigmatización descriptos y el cese de las remociones masivas, llevó a reconfigurar el accionar de las asociaciones de moradores. Por un lado, hacia actividades culturales y deportivas, y por otro, reforzó una lógica clientelística<sup>19</sup> de obtención de recursos.

Desde el Gobierno de Brizola (1983-1987/1991-1994) la remoción lisa y llana dejó su espacio a políticas que procuran la urbanización. Así, las favelas cariocas mudaron parte de su infraestructura ya que ahora sus moradores tenían la “seguridad”, o indicios al menos, que le permitirían disfrutar de las inversiones realizadas en las mejoras de sus viviendas. En este periodo, las favelas mudaron progresivamente de barracos de madera

---

<sup>19</sup> Valladares afirma que las organizaciones de moradores “eran dependientes de políticos demagogos y de sus cabos electorales” (Medina en Valladares, 2011: 115) donde el modelo de easy riders es el más adecuado para comprender la participación política de los favelados. Diniz (1982) por su parte, y desde una mirada más institucionalista, considera a los partidos como máquinas políticas, es decir, organizaciones orientadas estrictamente a la búsqueda de votos que poseen un desarrollo totalmente instrumental en su accionar. Zaluar (1985) critica la noción de “clientela cautiva” (Diniz, 1982) mediante la problematización del clientelismo desde el lado de clientes y mediadores. La autora se centra en: a) la relación entre estos y la obtención de recursos, así como su escaso poder de construcción de adhesiones en la medida que los recursos estatales son finitos lo que torna insustentable el vínculo a mediano plazo; B) la multiplicidad de mediadores que atenta hacia la lealtad del vínculo. Reducir la acción política al intercambio instrumental de favores por votos no parece adecuado, en la medida en que no se consideran los marcos simbólicos específicos en los cuales se desarrollan. En este sentido, Machado da Silva señala que dicho intercambio pierde el carácter de recompensa por el voto cuando los mismos, dada la organización local que poseen, se sustentan en relaciones de amistad: “es difícil percibir que nuestro vecino, con quien tomamos una u otra cachaça y a quién pedimos instrucciones y mismo consejos, al mismo tiempo nos explota política y económicamente hasta agotarnos” (Machado da Silva, 1967: 41). Es decir, los actos no tienen un sentido ontológico, sino que el sentido es contextual.

hacia la construcción con materiales más sólidos y durables (Soares, 2006: 15). En paralelo, se comenzaron a desarrollar políticas públicas tendientes a la urbanización, siendo el programa Favela – Barrio el más emblemático y el que mayores discusiones concitó dado, por un lado, sus posibles efectos en la organización política de los moradores, y por otro, las consecuencias que podría generar el establecimiento formal de un vínculo entre esas organizaciones y las autoridades públicas de diferentes organismos estatales. Burgos (2011) señala que ese déficit político puede, y estaba siendo, suplido por el programa Favela – Barrio, en palabras del autor, “ a través de él, el poder público se aproxima de los excluidos y puede ver y escuchar de cerca aquello que ya no se consigue expresar en la arena política”. Agrega el autor, si la prefectura extiende el programa a todas las favelas de la ciudad, podemos esperar que se favorezca una revitalización de la capacidad de organización política de las favelas incidiendo positivamente en la reducción del déficit de derechos sociales y políticos a través de la democratización de las instituciones (Burgos, 2011: 51-52). La noción de déficit político por un lado, refiere justamente a esto último, es decir, a la construcción de un ámbito político que no ha tenido la capacidad o el interés de incluir a un grupo diverso de actores legítimos en la construcción de acuerdos y resolución de conflictos. Por otro, refleja el poder limitado de las organizaciones sociales que no han logrado constituirse como actores legítimos para la toma decisiones.

Machado da Silva (2002: 12) argumenta que como instrumento de democratización el programa Favela – Barrio no solo tiene un papel limitado sino que es contraproducente, en la medida que la argumentación técnico financiera sobre la que se fundamenta el proceso selectivo excluye a los moradores y sus organizaciones de tal decisión. Asimismo, los conflictos entre los órganos involucrados y la falta casi absoluta de coordinación completa la opacidad, lo cual, además de encarecer y atrasar la implementación, conlleva la necesidad de reiterar la selección. Esto, para Machado da Silva, redundante en que no solo permite sino que

*“estimula la manipulación política y canaliza la movilización, segmentándola e circunscribiéndola a la cuestión de cómo, a partir de criterios cuya determinación fue inaccesible, cada favela consigue localizarse individualmente”, agrega el autor “todo esto provoca una pulverización hiper-localista de los intereses, enflaquece el conjunto de las movilizaciones y despolitiza las reivindicaciones, circunscribiéndolas a la*

*dimensión administrativa y técnico financiera en la cualidad de pequeños lobbies”*  
(2002: 13).

La instauración de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) se encuentra en esta línea de segmentación de las problemáticas compartidas y del diseño de soluciones a problemas que no fueron definidos con los habitantes de estos espacios. Si bien las UPPs tuvieron un efecto positivo sobre la ostentación de armas en la vía pública, también parece cierto que retroalimentan la estigmatización de estos espacios mediante la explicación de la “violencia urbana” a través de la metáfora de una “guerra”, la cual acciona “mitos” que “activan estereotipos largamente madurados que cuestionan la participación del conjunto de los favelados en la moralidad hegemónica, así como la postura ética de los moradores de esos territorios” (Machado da Silva y Pereira Leite 2008: 49). En palabras de Birman,

*“el Estado y los sectores dominantes de la sociedad no se interesan en ‘reconocer’ las dinámicas sociales en esta micro-escala, pero se interesan, sobretudo, en fortalecer identificaciones que reflejen sus políticas de gobierno en esos territorios (...) el movimiento que genera esas identificaciones totalizantes parece contener un sentido político relacionado a las intenciones prácticas de la administración de las poblaciones faveladas”* (2008: 112).

Esto actualiza el dispositivo simbólico mediante el cual las favelas y sus habitantes son considerados como espacios de excepcionalidad continua, por lo que la explicación y justificación de ciertas prácticas –sobre todo de diferentes agentes públicos– se encuentran sujetas a ese estado de permanente particularidad. De aquí que situaciones que en otros espacios de la ciudad generarían conmoción pública, cuando ocurren dentro de las favelas son tolerados y hasta celebrados desde distintos sectores de la sociedad carioca. Pienso, por citar tan solo un ejemplo emblemático, en la invasión de Complejo Alemão en el año 2010<sup>20</sup>.

Cano sostiene que “las políticas estatales de seguridad –si es que pueden recibir este nombre en ausencia de planificación, objetivos y evaluación– son básicamente reactivas y basadas en la represión más que en la prevención”. A esto se le agrega que son

---

<sup>20</sup> En esa ocasión ni siquiera se contaron oficialmente la cantidad de muertos; no se permitió que los cuerpos fueran analizados por peritos forenses externos; se dejaron los cuerpos tirados en la calle durante los días que duraron los enfrentamientos; una persona fue asesinada mientras repartía las invitaciones del aniversario de un año de su hija y fue declarado como traficante muerto en confrontación (Bergamo y Capriglione, 2010)

extremadamente sensibles a la influencia de los medios de comunicación y poseen un herencia autoritaria “según la cual la policía era un órgano de protección del Estado y de las élites que lo dirigen contra los ciudadanos que representan un peligro para el *status quo*, las llamadas ‘clases peligrosas’. La transición del modelo de una policía de control del ciudadano a una policía de protección de las personas es gradual y aún no ha sido completada” (Cano, 2006: 141).

Asimismo, Cano (2006) señala que la metáfora de la guerra promueve el aniquilamiento del enemigo, lo que conlleva la conformación de tácticas y estrategias para tal fin. Esta visión, en el contexto de la “pacificación y de las UPPs” se alterna, no desaparece, con la percepción que el Estado debería *civilizar/educar/redimir/moralizar*, los enemigos internos se transforman circunstancialmente en personas a civilizar (Birman, 2012: 217). Sin embargo, las UPPs no son un plan integral. En palabras de Silvia Ramos, subsecretaria de Acción Social para las UPPs, “infelizmente, no fue pensando como un proyecto integral, social, ambiental, cultural y urbanístico (...) El propio gobernado está reconociendo que no da para entrar apenas con la policía a las favelas” (Matta, Chequer y Dias, 2010:78). Esto también es destacado por los moradores, donde con excepción de unas clases de Karate y otro de Judo dictados por los propios policías, no se han desarrollado cursos de capacitación laboral ni de educación formal. Supuestamente se instauraron espacios para pensar conjuntamente las necesidades y posibles soluciones, pero estos no funcionan, sea por no querer convalidar decisiones tomadas en otros ámbitos o por la falta de demandas estructuradas (Fleury et al, 2013).

Incluso los propios moradores destacan la existencia de una agenda no explicitada en las UPPs, tanto Paulo Jorge Ribeiro como Mc Fiell, el primero integrante de la asociación de moradores y el segundo un militante de Santa Marta, concuerdan en que la policía está comenzando a constituir una normatividad propia para las favelas: “la policía hace la nueva gestión de la favela y todo ahora tiene que pasar por la capitana”. Esto redundante en la construcción, por un lado, de una ciudadanía policializada, en la medida que un conjunto de derechos se rige por una reglamentación que se restringe estrictamente a la favela y concentra un conjunto de decisiones en las jerarquías policiales. Por otro lado, las UPPs se transforman en un nuevo agente de mediación entre las problemáticas de las

favelas y los demás poderes públicos (Machado da Silva, 2010: 5) reforzando la exclusión de las organizaciones políticas de la favela en las celebraciones de acuerdos.

Bajo el sugerente y gráfico título *“O Mercado Sobe o Morro. A Cidadania Desce?”* Ost y Fleury (2013), describen como la implementación de la UPPs en la favela Santa Marta vino de la mano junto con la instauración de algunas filiales de las grandes cadenas comerciales y financieras, la privatización de ciertos espacios públicos a partir del incremento de precios, además de los tarifas cobradas por los servicios públicos (agua y electricidad, saneamiento no hay y el gas es con garrafas), lo cual merece especial atención. Inicialmente los moradores celebraron el cobro de servicios públicos ya que significa un paso hacia la formalización de la posee. Una vez instalada la UPPs, en 2008-2009, se cobraba una tarifa social por la electricidad, durante un año aproximadamente, luego comenzó a incrementarse sistemáticamente hasta llegar a valores absurdos a comienzos del 2014. En marzo de este año los moradores hicieron una manifestación reclamando, entre otras cosas, que se especifique los criterios de fijación de precios. Los ‘barracos’ no tienen contadores de consumo sino unos chips que tornan inaccesible para los consumidores la información sobre el gasto, imposibilitando cualquier tipo de control. En síntesis, pasaron de pagar aproximadamente 50 dólares mensuales en diciembre del 2013 a pagar 100 dólares<sup>21</sup>, y ni desde la empresa ni desde las autoridades públicas, siquiera consideraron que debían dar una explicación sobre el citado aumento.

En la conjunción de estos procesos, subyace el argumento de remoción *“branca”*, es decir, la expulsión de los moradores originarios a través del incremento del costo de vida. Esta estructuración de la ciudad vía mercado muestra la resignificación de la condición de pre-ciudadanos de los sectores populares delimitada ahora, principalmente, por el poder de consumo. En esta lógica, la pobreza es una condición individual, y salir de ella depende de la voluntad de cada sujeto, de ahí la centralidad creciente de la noción de “emprendedor”. Esto redundará en una desmovilización política en pro de una movilización económica de base individual, ya que los estímulos van dirigidos a la resolución de las carencias vía mercado, lo que agrega un nuevo nivel de

---

<sup>21</sup> Valores recabados durante el trabajo de campo de mi tesis doctoral en curso. Estos no representan los casos más extremos, ver: <http://rioonwatch.org.br/?p=11037>

complejidad y fragmentación para la organización política en los sectores más desfavorecidos, fortaleciendo la ciudadanía diferenciada.

### *Consideraciones finales*

El término favela no es inocuo: por el contrario, en el devenir de su historia ha sido cargado de un conjunto extenso de significados. La favela se ha tornado un signo, una representación que no obedece necesariamente a sus especificidades, sino que, más bien, debe ser considerada como el resultado de una estructura de poder, en cuyo seno se desarrollan las disputas por la significación social. Desde las concepciones hegemónicas, estos territorios han sido definidos históricamente en oposición a lo que se pretende instalar como norma, transformando esas distancias y diferencias en la identidad y características de estos espacios y de las personas que los habitan. Así, para los eugenistas, la favela encarnaba el temor hacia los negros libertos; para los higienistas, en la favela se encuentran las enfermedades físicas y morales; para los embanderados de la modernización, la favela simboliza la barbarie; para los constructores del Estado-Novo, en la favela se encuentran los pre-ciudadanos a ser re-educados/civilizados y; en las últimas décadas, la favela y sus habitantes son los designados como responsables de la violencia urbana. Estos elementos, con énfasis disímiles, se encuentran entrelazados en la vigente representación dominante sobre las favelas. Entendidas de esta manera, la legitimidad de sus organizaciones, demandas y denuncias, se encuentra siempre en discusión, habilitando respuestas institucionales (donde la violencia policial es la cara más visible, aunque no la única) en sintonía con la excepcionalidad de estos espacios. De este modo, las favelas emergen como un enclave central en la comprensión de este complejo sistema de diferenciación ciudadana, en la medida en que el estatuto particular que rige sobre estos territorios introduce diferencias en el usufructo pleno de los derechos políticos, civiles y sociales.

Por otra parte, las políticas de urbanización (Favela-Barrio) así como las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs), han mejorado la infraestructura y reducido las confrontaciones armadas en estos territorios. No obstante, no parecen haber tenido efectos positivos en la reducción del déficit político. Es decir, no han democratizado la toma de decisiones, y las instituciones que han implementado estas políticas tampoco

han estimulado la organización política de las favelas. Por el contrario, la opacidad en los criterios de distribución de recursos estatales y la mercantilización de los servicios públicos, redundó en una híper-fragmentación de las organizaciones de las favelas nucleadas en torno a sus territorios y sus problemáticas específicas. A su vez, las organizaciones de estos espacios no han logrado superar la lógica de la competencia por recursos en pro de una solidaridad entre ellas, que redunde en un mayor poder de negociación frente a los poderes públicos.

En la última década Brasil ha procurado disminuir ciertas desigualdades económicas, a partir de la expansión y consolidación de ciertos derechos sociales. Sin embargo, las prácticas políticas en los espacios de relegación urbana (específicamente las dificultades que afrontan estas organizaciones en la estructuración de demandas, así como en los conflictos que enfrentan en su relacionamiento con las autoridades públicas) continúan siendo un aspecto medular, con miras a comprender los desafíos existentes en la construcción de una ciudadanía plena y universal.

### *¿Cómo se cita este artículo?*

---

Duarte, M. (2014). Favelas cariocas y diferenciación ciudadana: aportes en clave histórica a los debates actuales. *Argumentos. Revista de crítica social*, 16, 71-97. Recuperado de <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos>

## Bibliografía

---

- Barbosa, J. L., & Souza e Silva, J. (2013). As favelas como territórios de reinvenção da cidade. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*(1), 1-12.
- Birman, P. (2008). Favela é comunidade? In L. A. Machado da Silva (Ed.), *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro* (pp. 99-114). Rio de Janeiro Nova Fronteira/FAPERJ.
- Birman, P. (2012). O poder da fé, o milagre do poder: mediadores evangélicos e deslocamento de fronteiras sociais. *Horizontes Antropológicos*, 18, 133-153.
- Boschi, R. R. (1987). *A arte da Associação. Política de Base e Democracia no Brasil*. São Paulo: Edições Vértice e IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).
- Bourgois, P. I. (2010). *En busca de respeto vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brum, S. (2012). *Memórias da remoção: o incêndio da Praia do Pinto e a 'culpa' do governo*. Paper presented at the XI Encontro Nacional de História Oral: "Memória, Democracia e Justiça", Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Burgos, M. B. (2011). Dos parques proletários ao Favela Barrio: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In A. Zaluar & M. Alvito (Eds.), *Um século de Favela* (pp. 25-60). Rio de Janeiro: FGV.
- Burgos, M. B. (2012). Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade. In M. A. d. S. M. e. al. (Ed.), *Favelas cariocas ontem e hoje* (pp. 373-392). Rio de Janeiro: Garamond.
- Caldeira, T. P. d. R. (2007). *Ciudad de muros* (1ª ed ed.). Barcelona: Gedisa.
- Cano, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización Versus la guerra contra el crimen. *Sur – Revista internacional de Derechos Humanos* (5), 136-155.
- Capriglione, L., & Bergamo, M. (2010, 05 de dezembro de 2010). Onde estão os mortos?, *Folha de S.Paulo*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0512201007.htm>
- Cardoso, A. (2008). Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. *Novos Estudos - CEBRAP*(80). doi: 10.1590/s0101-33002008000100006
- Cardoso, A. (2010). Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. *Dados*, 53, 775-819.
- Costa Pinto, L. A. (1998). *O negro no Rio de Janeiro. Relações de raças numa sociedade em mudança* (2ª edição ed.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ
- Dagnino, E. (2005). Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*(15), 45-65.
- Dagnino, E., Teixeira, A. C., & Almeida, C. C. (2002). La constitución de la sociedad civil en Brasil. In E. Dagnino (Ed.), *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil* (pp. 21-76). México D.F: Fondo de Cultura Económica.



- Diniz, E. (1982). *Voto e máquina política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Diniz, E., Boschi, R., & Lessa, R. (1989). *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice.
- Domingues, J. M. (1999). *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- Domingues, J. M. (2005). *Sociologia e modernidade. Para entender a sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Domingues, J. M. (2006). Instituições formais, cidadania e solidariedade complexa. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 9-22.
- Domingues, J. M. (2007). *Aproximações à América Latina : desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Domingues, J. M. (2009). *A América Latina e a modernidade contemporânea : uma interpretação sociológica*. Belo Horizonte: UFMG.
- Domingues, J. M. (2013). Brasil: do país do futuro ao futuro do país. *Ciclo de debates*. Recuperado el 20/06, 2013, de <http://netsal.iesp.uerj.br/index.php/pt/links/videos>
- Domingues, J. M. (2013, 23/06/2013). Jogar o jogo da democracia, *O Globo*.
- Fleury, S., & AL, E. (2013). Rio: marca registrada da participação pacificada. *Le Monde Diplomatique* p.12.
- Kowarick, L. (1981). *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- Holston, J. (2009). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil. In G. C. Delamata (Ed.), *Mobilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías?: reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires: Biblos.
- Leeds, A., & Leeds, E. (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Leite, M. P. (2000). Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 43-90.
- Machado da Silva, L. A. (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, IX(nº 41), 35-47.
- Machado da Silva, L. A. (2002). A continuidade do “problema da favela”. In L. Lippi Oliveira (Ed.), *Cidade: história e desafios* (pp. 220-237). Rio de Janeiro: FGV/CNPq.
- Machado da Silva, L. A. (2004a). Cidadania, democracia e justiça social. In IBASE (Ed.), *Rio a democracia vista de baixo* (pp. 25-32). Rio de Janeiro: IBASE.
- Machado da Silva, L. A. (2004b). Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. In IBASE (Ed.), *Rio A Democracia Vista De Baixo* (pp. 33-44). Rio de Janeiro: IBASE.
- Machado da Silva, L. A. (2008). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Machado da Silva, L. A. (2008). Violência urbana. Sociabilidade violenta e agenda pública. In L. A. Machado da Silva (Ed.), *Vida sob cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro* (pp. 35-46). Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ.

- Machado da Silva, L. A. (2010). Afinal, qual é a das UPPs. 1-7. Retrieved from [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo\\_machado\\_UPPs.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf)
- Machado da Silva, L. A. (2012). A partir do relatório SAGMACS: as favelas, ontem e hoje. In M. A. d. S. M. e. al. (Ed.), *Favelas Cariocas ontem e hoje* (pp. 51-64). Rio de Janeiro: Garamond.
- Machado da Silva, L. A., & Pereira Leite, M. (2004). Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In IBASE (Ed.), *Rio a democracia vista de baixo* (pp. 61-80). Rio de Janeiro: IBASE.
- Machado da Silva, L. A., & Pereira Leite, M. (2008). O que os favelados dizem quando falam desses temas. In L. A. Machado da Silva (Ed.), *Vida sob cerco - violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro* (pp. 47-76). Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ.
- Maricato, E. (2003). Metr pole, legisla o e desigualdade. *Estudos Avançados* 17(48), 151- 167.
- Matta, F., Chequer, & DIAS. (2010). UPP: tecendo discursos. *En Democracia Viva* (N  45), 72-82.
- Moreira Gomes, L. C. (2009). *Parques Proletários: Uma questão para além da política habitacional*. Paper presented at the XIII Encontro nacional da Associa o Nacional de Pós Gradua o e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Florianopolis.
- Ost, S., & Fleury, S. (2013). O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioecon micos da pacifica o no Santa Marta. *Dados*, 56, 635-671.
- Pereira da Silva, M. L. (2005). *Favelas Cariocas 1930 -1964*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Pereira Leite, M. (2008). Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percep es e formas de a o de moradores de favelas cariocas In L. A. Machado da Silva (Ed.), *Vida sob cerco: violencia e rotina nas favelas do Rio de Janeiro* (pp. 115-142). Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ.
- Perlman, J. (1977). *O mito da marginalidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Santos, W. G. D. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- Soares Gonçalves, R. (2006). A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. *URBANA - Revista Eletr nica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 1(1), 1-23
- Soares Gonçalves, R. (2012). Da politica da "conten o"   remo o: aspectos jurídicos das favelas cariocas In M. A. d. S. M. e. al. (Ed.), *Favelas cariocas ontem e hoje* (pp. 253-278). Rio de Janeiro: Garamond.
- Soares Gonçalves, R. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio.
- Souza e Silva, J. (2002). Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. *Território Territórios, PPGEO - UFF*, 107-125.
- Souza e Silva, J. (2011). Favelas: As formas de ver definem as formas de intervir. *Revista Econ mica*, 13(1), 47-57.

- Souza e Silva, J. (2012). As Unidades de Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas In M. A. d. S. M. e. al. (Ed.), *Favelas Cariocas ontem e hoje* (pp. 415-432). Rio de Janeiro: Garamond.
- Souza e Silva, J., & Barbosa, J. L. (2005). *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Senac Rio.
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio : la experiencia de las organizaciones piqueteras* (2a. ed ed.). Buenos Aires: Biblos.
- Telles, V. D. S. (2009). Ilegalismos urbanos e a cidade. *Novos Estudos - CEBRAP*, 153-173.
- Valladares, L. D. P. (1978). *Passa-se uma casa : Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Valladares, L. D. P. (2011). *A invenção da favela : do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Valladares, L. D. P., & Medeiros, L. (2003). *Pensando as favelas do Rio de Janeiro : 1906-2000: uma bibliografia analítica* (1\* ed ed.). Rio de Janeiro: FAPERJ Relume Dumara.
- Vieira, A. L. D. S. (2012). *Modernidade e cocaína na belle époque carioca: o discurso médico na construção de degenerados e delinquentes*. Dissertação de mestrado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro.
- Wacquant, L. (2004). Que é gueto? Construindo um conceito sociológico. *Revista de Sociologia e Política*(23). doi: 10.1590/s0104-44782004000200014
- Wacquant, L. (2010). *Las Dos caras de un gueto : ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Zaluar, A. (1985). *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo-Brasil: Brasiliense.
- Zaluar, A., & Alvito, M. (2011). *Um século de favela* (5a. ed ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

*La edición de los artículos del presente número ha sido realizada por la estudiante Estefanía Trabuchi en el marco de la Pasantía de Práctica Profesional en Instituciones Públicas u ONG, Carrera de Edición, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.*