

## Dispositivos de seguridad pública y procesos de urbanización en *favelas* de Rio de Janeiro: nuevos conflictos en el espacio urbano

### Public Security Devices and Processes of Urbanization in Rio de Janeiro *Favelas*: New Conflicts in Urban Space

Neiva Vieira da Cunha y Marco Antonio da S. Mello

*Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ)*

#### Resumen

A partir del trabajo de campo realizado en la *favela* Santa Marta, buscaremos aquí evidenciar la dimensión de los conflictos generados por los procesos de regularización urbanística y por la sustitución gradual de prácticas “informales” de acceso a los servicios, desde la implementación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs). Buscaremos, del mismo modo, llamar la atención sobre las implicaciones de tales acciones sobre el proceso de formalización y reconocimiento de una *dirección en la ciudad*. Se pretende, desde esta perspectiva, asociar la dimensión de las identidades y de las representaciones sociales con el proceso más amplio de reestructuración urbana en curso en la ciudad de Rio de Janeiro, buscando discutir los efectos de las políticas de Seguridad Pública, implementadas en distintas *favelas*, sobre la vida cotidiana de sus habitantes en el contexto de importantes eventos internacionales, como la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

**Palabras claves:** *favelas*; seguridad pública; conflictos; procesos de urbanización; Rio de Janeiro.

#### Abstract

Based on field research carried out in the Santa Marta *favela* (slum) of Rio de Janeiro, this article focuses on the conflicts generated by urban regulation as well as the gradual substitution of “informal” ways of accessing public services. It also shows the implications of such actions for the formalization and recognition of an *address in the city*. From this perspective it is argued that identities and social representations are connected to a broader process of urban restructuring taking place in Rio de Janeiro. The analysis focuses on public policies regarding security implemented in different *favelas* and their effects on the everyday lives of their inhabitants in the context of important international events such as the 2014 World Cup and the Olympic Games of 2016.

**Key words:** *favelas*; public security; conflict; urbanization; Rio de Janeiro.

## **Introducción**

Este artículo busca discutir algunos de los efectos de las políticas de seguridad pública implementadas en distintas *favelas*<sup>1</sup> de Rio de Janeiro sobre los procesos de urbanización en esos espacios. Tales políticas públicas fueron particularmente motivadas tras la elección de la ciudad como sede de importantes eventos internacionales, como el *Mundial de Fútbol de 2014* y los *Juegos Olímpicos de 2016*, y forman parte de proyectos más amplios de renovación urbana. Con este objetivo, desde diciembre de 2008, comenzaron a ser implantadas las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) en algunas *favelas* de la ciudad. Se trata de la instalación de un contingente policial que busca garantizar la seguridad local y, sobre todo, cesar con la criminalidad violenta ligada al tráfico de drogas.

A partir de trabajo de campo realizado en la *favela* Santa Marta, buscaremos aquí evidenciar la dimensión de los conflictos generados por los procesos de regularización urbanística y por la substitución gradual de prácticas “informales” de acceso a los servicios urbanos, desde la implementación de las UPPs. Buscaremos, del mismo modo, llamar la atención sobre las implicaciones de tales acciones sobre el proceso de formalización y reconocimiento de una *dirección en la ciudad* (Mello y Simões 2011). Se pretende, desde esta perspectiva, asociar la dimensión de las identidades y de las representaciones sociales con el proceso más amplio de las políticas públicas de seguridad y de renovación urbana en curso en la ciudad.

De un modo general, los proyectos tienen como foco privilegiado áreas urbanas consideradas estratégicas por el poder público, desde el punto de vista de su potencial tanto económico como turístico, y se centran particularmente en las *favelas*. En la compleja negociación entre el sector público y el sector privado, en lo que concierne a la garantía de las inversiones necesarias para realizar tales proyectos, la cuestión de la seguridad pública se tornaba fundamental. Frente a los crecientes índices de violencia registrados en la ciudad de Rio de Janeiro, reconocidamente uno de los más altos del mundo, enfrentar esta cuestión era urgente. Sin embargo, antes de renovar las áreas más directamente involucradas en los proyectos, era necesario volverlas seguras.

## **El proceso de “pacificación”**

De acuerdo con el proyecto presentado, las UPPs pretenden ser “un nuevo modelo de seguridad pública y de *policiamiento*<sup>2</sup>”, que busca promover la interacción entre la población y la policía, aliada al fortalecimiento de políticas sociales en las *favelas*. Se orientan, según sus formuladores, por los principios de la *policía de proximidad*, que tiene como concepto y estrategia la asociación de la población con las instituciones de seguridad. Hace parte del proyecto de las UPPs la implantación de servicios y equipamientos urbanos, así como acciones dirigidas para mejorar las condiciones de salud y educación, aunque esas acciones todavía no estén siendo implementadas efectivamente. Tales acciones, reunidas bajo la

---

<sup>1</sup> Se denomina *favela* a los conglomerados urbanos de bajos recursos, localizados con frecuencia, para el caso de Rio de Janeiro, en las colinas conocidas como *morros* en la ciudad.

<sup>2</sup> Nota del T. Por falta de una expresión equivalente en lengua castellana mantendremos el término *policiamiento*, que significa básicamente orden, organización, para hacer referencia a las acciones integradas de vigilancia e intervención de la policía en las áreas urbanas.

denominación amplia de UPP Social, fueron inicialmente coordinadas por la Secretaría de Asistencia Social y Derechos Humanos (SEASDH) y después se articularon con otros proyectos desarrollados por la Municipalidad, como, por ejemplo, el Proyecto Morar Carioca,<sup>3</sup> que tiene la intención de reanudar los principios que enfocaron las acciones del *Programa Favela-Barrio*<sup>4</sup> (Cavalliere 2003; Freire 2005; Cunha 2006). Se pretende, pues, que la integración de estos espacios a la morfología urbana y social de la metrópolis tenga como horizonte la extensión de la calidad de los servicios ofrecidos en la ciudad como un todo a esas regiones, suplantando toda diferencia entre la *favela* y la ciudad formal, o, como se acostumbra a decir, entre la “*favela*” y el “asfalto”.

En muchos países, la *policía de proximidad* ha sido promocionada como una alternativa a los problemas de seguridad pública. Esta forma de actuación policial se estructura a partir de la prevención del delito; la reorientación de la patrulla, con énfasis en los servicios que no son de emergencia; el aumento de las responsabilidades del mando local y la descentralización de mando. Según sus defensores, la *policía de proximidad* genera la seguridad pública y reduce los índices de criminalidad, lo que reduce el temor a la delincuencia y hace que la comunidad se sienta menos impotente. Sin embargo, a pesar de llamar la atención y reconocer el hecho de que esta forma de la policía representa un cambio en las prácticas policiales, algunos autores añaden que esto no es necesariamente un cambio de los objetivos originales que guían el trabajo de las instituciones encargadas de la seguridad pública (Skolnick y Bayley 2002).

Las instituciones de seguridad pública operan, tal como la conocemos, en el vasto campo de las formas institucionales de control social. En este sentido, serían responsables de "mantener el orden", tanto en relación con el control de multitudes rebeldes, como en lo que respecta a la supresión de comportamiento incivilizado de los individuos en el espacio público. Por otra parte, el mantenimiento del orden que desempeñan las instituciones de seguridad pública debería reforzar el código de conducta pública de las personas. La capacidad de mantener este orden implica, necesariamente, leer el código correcto de la conducta que se considera apropiado para cada área por sus propios habitantes. Este papel se convertiría significativo a la sociedad en la medida en que las acciones emprendidas por estas instituciones han tenido en cuenta “el mundo que les rodea” (Skolnick y Bayley *op cit.*:74), lo que requiere la interacción entre los agentes responsables del mantenimiento del orden público y la gente común.

Además, la relación de las instituciones de seguridad pública con la población también supone la existencia de un dispositivo eficaz para reducir la complejidad del mundo que es la *confianza* (Luhmann 1996; Giddens 1991). Esto significa que para las prácticas operativas destinadas a la seguridad pública, desear cierta eficacia requiere crear un sentimiento de confianza entre la policía y los ciudadanos. En la medida en que la confianza se rompe o deja de existir, toma su

---

<sup>3</sup> El *Proyecto Morar Carioca* fue implantado en agosto de 2010 y es resultado de un convenio entre la Municipalidad de Rio de Janeiro y el Instituto de los Arquitectos del Brasil/IAB. Prevé un proceso de urbanización y de integración de las *favelas* actuando sobre la conservación del espacio público, el control del crecimiento de las *favelas*, el reasentamiento de habitantes que se encuentren en áreas de riesgo y la legislación urbanística.

<sup>4</sup> Como parte de las acciones implementadas por el Grupo Ejecutivo de Asentamientos Populares (GEAP), este programa se proponía proveer de infraestructura a las *favelas* bajo la forma de saneamiento básico y acceso a equipamientos y mobiliarios urbanos buscando su integración a la ciudad a través de su urbanización, así como favorecer las condiciones ambientales que pudieran caracterizarlas como barrios de la ciudad. La articulación espacial entre la *favela* y la “ciudad formal” era una de las principales metas del *Programa Favela-Barrio*.

lugar la desconfianza, es decir, la atención permanente de los aspectos negativos implícitos, a partir de entonces, con respecto a las instituciones responsables del control social.

En el caso de Río de Janeiro, es preciso llamar la atención al hecho de que la actuación policial, sobre todo en las *favelas* y barrios de periferia, ha sido históricamente caracterizada por el uso de la violencia, el abuso de autoridad y el irrespeto de los habitantes. Siempre fue común la invasión de residencias sin mandato judicial en busca de sospechosos, y a los habitantes de esos espacios no se les reconocía la condición de ciudadanos de derecho, sino, contrariamente, se los trataba como “marginales”, expresión utilizada por los policías para referirse a ellos. Particularmente sobre la población más joven, siempre recayó con mayor vigor el peso de esa forma de discriminación social que los estigmatizaba como delincuentes potenciales (Silva 1998; Machado da Silva 2008; Valladares 2005). Además, los violentos interrogatorios y hasta la tortura fueron comunes, así como la corrupción practicada por los agentes policiales que actúan en las *favelas* a través de la relación de extorsión y la “venta de protección” al tráfico, que mucho colaboró al sentimiento de desconfianza en relación a la presencia de la policía (Oliveira y Carvalho 1993; Misse 2002).

Esa práctica violenta reforzó, durante mucho tiempo, la percepción negativa de la policía por parte de los habitantes de *favelas*. Sus críticas a la actuación de esos agentes se debían al hecho de ser identificados siempre como víctimas preferentes de la acción policial. Sin embargo, la representación de las poblaciones pobres y los residentes de *favelas* como potenciales bandidos es una idea corriente, y remite a la propia representación social que se tiene de esos espacios, históricamente caracterizados por la negación de la ciudad formal y, sobre todo, representados como espacios destituidos de cualquier orden moral, siendo sus habitantes permanentemente criminalizados por eso. En este sentido, recae sobre las *favelas* una imagen que perpetúa una serie de preconceitos y estereotipos respecto de los sectores populares en nuestra sociedad.

Según el Secretario de Seguridad, la “misión” de las UPPs sería “recuperar territorios empobrecidos dominados hace décadas por traficantes” y “llevar la paz a las comunidades”.<sup>5</sup> Esta declaración remite, a su vez, a un aspecto importante presente en la propuesta de implantación de las UPPs en las *favelas* cariocas; pues, el énfasis en la idea de “pacificación”, lleva a pensar en su sentido contrario, tan bien expresado en la metáfora de la “guerra al delito”. Tal énfasis denuncia la estrategia de “combate” al tráfico de drogas y a las facciones delictivas que orientó el modelo de abordaje policial en estos espacios de *favela*, intensificado en las últimas décadas con consecuencias desastrosas para sus habitantes. Tal actitud terminó generando un clima de sospecha y miedo entre los habitantes de estas localidades, miedo que, generalizado, capturó finalmente a la ciudad como un todo.

Por lo tanto, los resultados de esta política aún tendrán que ser acompañados y debidamente evaluados para que pueda venir a consolidarse como una forma de intervención que presente resultados considerados positivos. Los intentos anteriores de establecer patrones de relación entre la policía y los habitantes a través de la implantación de unidades o puestos policiales en las *favelas* — como el Puesto de Vigilancia Comunitario o el Grupo de Vigilancia en Áreas Especiales/GPAE<sup>6</sup> — no

<sup>5</sup> Ver al respecto: <http://upprj.com/wp/>.

<sup>6</sup> El Puesto de Vigilancia Comunitario (PPC, por sus siglas en portugués) es una unidad básica de apoyo de la Policía Militar que reúne cerca de 5 policías, los cuales pueden estar localizados en barrios periféricos y *favelas*, o en distritos de los municipios donde se localizan las sedes de los

consiguieron revertir ese patrón de actuación de la policía en las *favelas*, por lo que se ha mantenido esa percepción negativa por parte de la población. Así, el proceso de “pacificación” de esos territorios estará condicionado a la continuidad del patrón de interacción que está siendo propuesto por medio de las UPP y sus desdoblamientos futuros.

### ***La favela Santa Marta***

Para la implantación del proyecto piloto de las UPPs fue elegida la *favela* Santa Marta, localizada en el *Morro Dona Marta*,<sup>7</sup> entre los barrios de Laranjeiras y Botafogo, en la Zona Sur de la ciudad de Rio de Janeiro.<sup>8</sup> Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública,<sup>9</sup> la *favela* tendría 6000 habitantes, distribuidos en un área de 54.692 m<sup>2</sup>. El proceso, sin embargo, fue precedido por una acción concertada de la policía: la ocupación de la *favela*. La estrategia adoptada sorprendió a la población que, al despertar el día 20 de noviembre de 2008, se encontró con la inusitada presencia ostensiva de policías, sin ningún motivo en particular. Imaginando que era apenas una más de las frecuentes acciones de la policía en la *favela*, les extrañó, sin embargo, el gran número de agentes involucrados en la acción. Los días fueron pasando y las fuerzas policiales permanecieron, hasta que, finalmente, la población percibió que esta vez ellos habían llegado para quedarse. Así, el día 19 de diciembre de 2008, un mes después de la ocupación, fue inaugurada la primera UPP en la ciudad de Rio de Janeiro, con 125 policías bajo el comando de la Capitana Priscila Azevedo.<sup>10</sup>

El surgimiento de la *favela* Santa Marta remite a la primera mitad del siglo XX. En aquella época el área pertenecía a los padres jesuitas del *Colégio Santo Inácio* que permitieron que allí se instalasen, con sus respectivas familias, los obreros contratados para trabajar en las obras del Colegio, en 1924. Muchos de esos primeros habitantes eran oriundos de las regiones norte y nordeste del país. Después, empezaron a llegar del interior del Estado, migrantes de origen rural en su mayoría provenientes del Vale do Paraíba, densificando significativamente el

---

batallones. Las Agrupaciones de Vigilancia en Áreas Especiales (GPAE, por sus siglas en portugués) son unidades un poco más grandes, que reúnen de 5 a 15 policías, localizadas en áreas consideradas “especiales”. Ambas experiencias fueron intentos de implementación de políticas de proximidad de la policía en *favelas* cariocas a lo largo de las décadas del ochenta y del noventa.

<sup>7</sup> Nota del T. *Morro* significa colina.

<sup>8</sup> A lo largo de los últimos dos años, nuevas UPPs fueron siendo implantadas en *favelas* como Ciudad de Dios, Batam, Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Tabajaras, Cabritos, Providência, Borel, Formiga, Andaraí, Turano y Macacos, completando 15 unidades hasta el momento. La meta del Gobierno del Estado es implantar 40 unidades hasta 2014, año de realización de la Copa Mundial en Brasil.

<sup>9</sup> Para datos actualizados por la Secretaría de Seguridad Pública sobre las *favelas* con Unidades de Policía Pacificadora (UPPs), consúltese <http://upprj.com/wp/>. Sin embargo, puede observarse que hay divergencia entre los órganos públicos en cuanto a los datos de población y área de las *favelas*.

<sup>10</sup> La Capitana Priscilla Azevedo permaneció en el comando de la UPP Santa Marta por dos años más, hasta marzo de 2011, cuando dejó el cargo para asumir la coordinación de las UPPs ya implantadas en la ciudad, a través de la Superintendencia de Planeamiento Operacional de la Secretaría de Seguridad Pública de Rio de Janeiro. En su lugar asumió el sub-comandante Capitán Rodrigo Andrada. Vale destacar la presencia de la Capitana Azevedo en la 121ª sesión del comité Olímpico Internacional en Copenhague, Dinamarca, en octubre de 2009, ocasión en que Brasil fue elegido como anfitrión para los Juegos Olímpicos de 2016, como una especie de garantía de la “pacificación” en las *favelas* de Rio.

área.<sup>11</sup> Cerca de veinte años después, en el censo de 1950, la *favela* ya contaba con 1.632 habitantes.<sup>12</sup>

Con relación a la morfología social, algunos lugares en la *favela* Santa Marta sirven de referencia tanto para sus habitantes y visitantes como para los órganos públicos que actúan en la localidad, evidenciando una estratificación interna y definiendo fronteras simbólicas importantes. La principal referencia para llegar a la *favela* Santa Marta es la Plaza Corumbá, situada en la calle San Clemente, en el barrio de Botafogo. Desde esta plaza podemos llegar a la *favela* por su principal vía de acceso, la calle Marechal Francisco de Moura, que lleva hasta la base de una escalera. Esta era la principal forma de acceso al *morro* antes de la inauguración, en 2008, del Plano Inclinado. Otro camino para llegar a la *favela* puede hacerse por la calle Marechal Francisco de Moura y siguiendo por la calle Jupira hasta llegar a la Plaza del Cantão y sus alrededores. Era en esta plaza que los traficantes solían exhibir armas y municiones antes de que se instalara la UPP, siendo el lugar también llamado a veces como “antigua boca”.<sup>13</sup>

Las estaciones del Plano Inclinado,<sup>14</sup> también ofrecen una importante referencia, demarcando áreas con mayor concentración de hogares. La estación 3 es donde se hace el transbordo hacia la línea 2, que sigue hasta la estación 5. Es también a partir de la estación 3 que se tiene acceso a los edificios coloridos apodados Jambalaya<sup>15</sup> por los demás habitantes, construidos recientemente para recibir a los relocalizados de las áreas de riesgo. La estación 4 tiene acceso a la “losa de Michael Jackson” o Espacio Michael Jackson donde, en 1996, el *popstar* norteamericano grabó un videoclip que transformó a la *favela* en conocida internacionalmente, constituyendo desde entonces un marco en la historia local.<sup>16</sup> En esta losa fue erigida una estatua en bronce en homenaje al cantante y, actualmente, es uno de los puntos más frecuentados por los turistas que visitan la *favela*. La estación 5 lleva al “Pico”, en la parte más alta de la colina, donde está localizada la sede de la UPP. Los habitantes de otras partes de la colina se refieren al “Pico” como siendo el lugar donde se encuentran los hogares más precarios, marcando una distinción clara entre el “pico” y “la parte baja” de la *favela*. Allí está el Campinho do Pico, mencionado por los habitantes como el lugar donde ocurrían los enfrentamientos con los narcotraficantes, cuando la policía llegaba por arriba, a

---

<sup>11</sup> La *favela* que se formó en el Morro Dona Marta no fue la primera *favela* de Botafogo. Ya en el censo de 1920 fueron registradas 63 ranchos en el Morro Sao Joao. Cf. <http://www.amabotafogo.org.br/>.

<sup>12</sup> Cf. *Las favelas del Distrito Federal y el Censo Demográfico de 1950*. IBGE, Consejo Nacional de Estadísticas, Servicio Nacional de Censos – Documentos Censitarios, Serie C, Número 9, Rio de Janeiro, 1953.

<sup>13</sup> N. del T. El término *boca* se usa para referirse a los puntos de venta de drogas, generalmente localizados en las *favelas*.

<sup>14</sup> El Plano Inclinado está formado por dos composiciones que funcionan sobre rieles y son movilizadas por motores que traccionan contrapesos sostenidos por cables de acero en la parte inferior del vehículo. En la *favela* Santa Marta el trayecto completo tiene cerca de 450 metros y el sistema está formado por dos líneas, la línea 1, que va desde la estación 1 hasta la 3, y la línea 2, que va de la estación 3 a la 5, que funciona en sincronía para garantizar que nadie se quede esperando por mucho tiempo en el transbordo.

<sup>15</sup> El nombre Jambalaya le fue dado en referencia a una serie de la Red Globo, creada por Maria Carmen Barbosa y Miguel Falabella y exhibido desde 2007 hasta 2009, cuya historia acontece en el edificio *Jambalaya Ocean Drive*.

<sup>16</sup> El video grabado por Michael Jackson en su momento se llamaba, irónicamente, “*They don’t care about us*”. La grabación tuvo que ser autorizada por el entonces jefe del narcotráfico local, Marcio Amaro de Oliveira, conocido como Marcinho VP, vinculado al Comando Vermelho, que algunos años más tarde se volvería el personaje principal del libro *Abusado. O Dono do Morro Dona Marta*, del periodista Caco Barcellos, publicado en 2003, por la Editorial Record/RJ.

través de la calle Mundo Nuevo, vía que permite el acceso en coche a la colina por el barrio vecino de Laranjeiras.

Con relación a los equipamientos urbanos, hay cuatro guarderías comunitarias y un Centro de Educación Tecnológica y Profesional, vinculado a la Fundación de Apoyo a la Escuela Técnica (FAETEC). Para hacer la escuela primaria los vecinos frecuentan la Escola Municipal México, localizada en el barrio de Botafogo. Hay tres *lanhouses* y una agencia del Banco Bradesco con cajeros automáticos, y solamente un Centro de Salud, ubicado en la Plaza Corumbá. En los alrededores hay una Unidad de Emergencia (UPA-Botafogo), a 15 minutos de la *favela*. Hay también una radio comunitaria que desempeña el papel de foro de discusión y debate de los problemas de la *favela* y de sus habitantes, además de constituir un importante espacio de difusión de las formas de producción cultural locales.<sup>17</sup>

El impacto de la implantación de la UPP fue inmediato. El noticiero trata de alardear los primeros resultados, elogiando eufóricamente la UPP. Las notas periodísticas se referían al fin de la presencia ostensiva de narcotraficantes fuertemente armados, que se habían transformado en una especie de “señores de la guerra” de las *favelas*. La repercusión internacional fue enorme, atrayendo visitantes como el Secretario de Habitación y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, Shaun Donovan, el embajador americano en Brasil, Thomas Shannon y el Cónsul General de los Estados Unidos, Dennis Hearne. También pasaron por allí el Ministro de Seguridad Pública de Israel, Yitzak Aharonovitz, además de jóvenes estudiantes de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, curiosos por conocer la “innovadora” política de seguridad pública y represión al tráfico de drogas en las *favelas* de Rio de Janeiro. La *favela* también recibió Madonna, Alicia Keys y Beyoncé. A principio de 2010, recibió el proyecto *Favela Painting*, que realizó la pintura de las fachadas de los inmuebles en torno a la Plaza Cantão, transformándose en una de las grandes atracciones de la *favela*.<sup>18</sup>

Toda esta repercusión internacional ha atraído cada vez más visitantes a las *favelas* bajo la égida del proyecto de las UPPs, transformando estos espacios de habitación popular parte del guión turístico oficial de la ciudad. Finalmente, el impacto de esta política pública ha sido evidenciado y ampliamente divulgado por las investigaciones de opinión, indicando gran aceptación de las UPPs tanto por parte de la población local<sup>19</sup> como de la sociedad carioca, de manera general.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> La Radio Comunitaria Santa Marta, creada por los vecinos en agosto de 2010, fue cerrada el día 3 de mayo de 2011, con motivo de una acción de la Policía Federal y de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), bajo el alegato de que no había registro o autorización legal para su funcionamiento.

<sup>18</sup> Sobreponiéndose a un proyecto anteriormente idealizado por los mismos habitantes de la *favela*, el *Favela Painting* fue concebido y realizado por la pareja de artistas holandeses Haas & Hahn, bajo el patrocinio de la empresa Coral Tintas, involucrando un grupo de vecinos en su ejecución, contratados y entrenados por la empresa patrocinadora a través del proyecto “Todo de Color Santa Marta”. La idea es expandir a futuro el proyecto para todo el sistema construido de la *favela*. Ver al respecto <http://www.favelapainting.com/santa-marta>.

<sup>19</sup> En la conferencia intitulada “Sociabilidad violenta en *favelas*: el caso del Morro Azul”, ofrecida en el ámbito de la materia “Las *favelas* cariocas y su lugar en ciudad: aproximaciones al debate”, IFCS-UFRJ, mayo de 2011, Jackeline Ferreira contó cómo los propios habitantes de Morro Azul se organizaron y solicitaron la implantación de una UPP - UPP “2”, como es conocida en la localidad, a pesar de que esta implantación no estuviese prevista en el plan inicial de la Secretaría de Seguridad Pública/SSP-RJ.

<sup>20</sup> Una investigación solicitada por el diario O Globo al Instituto Brasileño de Pesquisa Social (IBPS) y divulgada en diciembre de 2010, indica, aparentemente, que las UPPs están ampliamente aprobadas en *favelas* con y sin UPPs (92% y 77%, respectivamente). Según los resultados de la investigación, en localidades con UPP, la confianza en la Policía Militar es mayor al doble

### **¿Una nueva dirección en la ciudad?**

Desde que recibió la UPP, la *favela* Santa Marta se convirtió en un modelo y laboratorio de implantación de los proyectos de renovación urbana que acompañan la política de seguridad pública. Además de las obras de urbanización que ya estaban en curso antes de la llegada de la UPP, financiadas con recursos del Programa de Aceleración y Crecimiento/PAC,<sup>21</sup> observamos un intenso proceso de “reordenamiento” de la *favela*, particularmente en lo que concierne a los servicios e infraestructura básica. A inicios de 2009, fue instalada una red de internet *wireless* gratuita y actualmente ya están regularizados el suministro de agua, luz y TV por cable, afectando sensiblemente la informalidad de los “*gatos*”,<sup>22</sup> prácticas hasta entonces comunes de acceso a estos servicios, generalmente controlados por *milicias*<sup>23</sup> y por el tráfico de drogas.

El primer que se regularizó fue el suministro de energía eléctrica, a mediados de 2009. A partir de ese período la Light, compañía privada de energía eléctrica, fue ampliando el suministro tributado de energía en la *favela* Santa Marta, referida ésta como “comunidad modelo” de sus acciones. Según la prensa, el 90% de los casi 2000 domicilios no tenían suministro legal de energía eléctrica. Después del relevamiento, mapeamiento de los hogares y análisis del consumo, la empresa substituyó las conexiones clandestinas por el suministro regularizado, con medidores de consumo para cada residencia.<sup>24</sup> Los habitantes entrevistados aseguran que la fiscalización es constante, y que desde entonces se hizo más difícil realizar las conexiones clandestinas. Además, fue implantado un sistema de telemediación para todas las acciones, a través del cual la compañía realiza cortes y conexiones directamente desde la empresa y controla el consumo residencial.

Durante el período de transición, fue fijado un límite de consumo en KW, definido a partir de la media local. Este límite fue aumentando gradualmente cada 4 meses, como forma de que los habitantes se adaptasen al “consumo económico” y prepararlos para la etapa posterior del proceso de regularización. La propuesta de la Light, sin embargo, tiene como meta uniformizar las tarifas, momento en que todos los vecinos de Santa Marta pasarían a pagar el mismo valor cobrado por la concesionaria para el suministro de energía eléctrica en toda la ciudad, de acuerdo, evidentemente, con el consumo de cada unidad residencial y comercial.

A partir de este mapeamiento inicial, la Light colocó placas identificando todos los pasajes y calles de la *favela* con sus respectivos nombres. Procedió también a la respectiva numeración de las edificaciones para garantizar que la entrega de los registros de consumo de luz fuese realizada de allí en adelante directamente en cada residencia, pasando así los habitantes a tener, por primera vez,

---

registrado en *favelas* aún no pacificadas (60% contra 28%). La investigación completa se encuentra disponible en la página <http://upprj.com/wp/>.

<sup>21</sup> El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) es un programa del gobierno federal brasileño, que abarca un conjunto de políticas con el fin de acelerar el crecimiento económico del país, siendo una de sus prioridades la inversión en infraestructura y áreas como la sanidad, la vivienda, recursos de transporte, energía y agua, entre otros.

<sup>22</sup> N. del T. Se utiliza la expresión *gato* para referirse a la práctica conocida en Argentina como *gancho*. Engancharse de la luz o del cable significa acceder al servicio de forma clandestina, sin ser registrado por las compañías y sin pagar los costos.

<sup>23</sup> N. del T. *Milicias* son grupos paramilitares que explotan en *favelas* servicios públicos y privados, de manera informal e ilegal, a cambio de dinero y de aceptación de su dominio en el territorio, y que mantienen vínculo con las instituciones del estado.

<sup>24</sup> A propósito de los procesos de regularización del suministro de energía eléctrica en asentamientos de bajos recursos, ver Yaccoub (2010).

*una dirección en la ciudad.* Por el momento, esta es la única correspondencia que entrega directamente la Light en cada domicilio, siendo, no obstante, utilizado un único Código Postal para todas las direcciones, referente a la calle Marechal Francisco de Moura.<sup>25</sup>

El proceso de formalización y reconocimiento de la dirección, sin embargo, es más complejo. Tal formalización y la institución del Código Postal para los espacios públicos de la *favela* dependen todavía del cumplimiento de algunas etapas. Este proceso se inició en abril de 2009, con la instalación, por parte de la Municipalidad, de un Centro de Orientación Urbanística, POUSO.<sup>26</sup> Desde entonces, viene siendo realizado un trabajo de mapeamiento y regularización de las construcciones existentes en la *favela*, reconocimiento de los espacios públicos, fiscalización de obras y numeración de las casa, todas acciones apuntando a la concesión de la autorización para habitar, o certificado de “*habite-se*”.

En junio de 2010, a través del Decreto 32.398, fueron finalmente reconocidos como ejidos públicos todas las calles, pasajes, plazas, largos y escaleras situadas en la *favela* Santa Marta. El reconocimiento de los ejidos públicos por la municipalidad es, pues, una etapa fundamental para el proceso de regularización en curso. Todas estas acciones han permitido la concesión de los certificados de “*habite-se*” para las edificaciones que se encuadran en los criterios definidos, comprobando la regularidad de las construcciones, aunque no concediendo aún la propiedad definitiva. Esta es una etapa necesaria que apunta a la adquisición del título de propiedad definitivo del inmueble. Sin embargo, se estima que aproximadamente el 80% de las construcciones de la *favela* tendrá dificultad para tener acceso al “*habite-se*”, ya que están fuera de la plantilla determinada por la municipalidad.

Tanto la regularización del suministro de energía eléctrica como las acciones de reglamentación y fiscalización de las obras en la *favela* han provocado conflictos entre los habitantes y el poder público. Tales conflictos devienen de la experiencia de adaptación a una nueva realidad y de internalización de las nuevas reglas, en la medida en que el proceso de regularización exige una contrapartida por parte de los habitantes, traducida a una serie de obligaciones económicas, políticas, morales. Desde esta perspectiva, el proceso de “reordenamiento” del espacio urbano y de la vida cotidiana de los habitantes de la *favela* provocado por la implementación de la UPP y por el inicio de la regularización urbanística pretende instituir una nueva *visión de mundo* a la cual correspondan las nuevas prácticas sociales exigidas de sus habitantes. Se trata, así, de transformar normas en valores.

Con relación al trabajo de la Light, por ejemplo, las quejas son comunes y crecientes. La primera cuestión se refiere a las distintas percepciones sobre el pago de las tarifas. Algunos habitantes reconocen la importancia del pago por el uso del servicio, afirmando que “el habitante de *favela* tiene que pagar la luz como cualquier otro para tener derechos”. Otros se quejan, alegando que los criterios para el cobro de las tarifas no son claros y, sobre todo, que no son justos. Alegan que los

---

<sup>25</sup> La calle Marechal Francisco de Moura fue reconocida como calle pública en 1937, con motivo del Proyecto de Trazado de Calles del área del terreno de la calle São Clemente, frente a la calle de la Matriz, que resultó también en las calles Barón de Macaúbas y Jupira, que desembocaban en *cul de sac*. Ver al respecto *Prefeitos da Cidade do Rio de Janeiro*, 2v., 1977.

<sup>26</sup> El POUSO – Programa de Orientación Urbanística y Social - fue creado en 1996, en el ámbito de la Secretaría Municipal de Habitación/SMH, con el objetivo de promover la consolidación de las áreas de *favela* en el municipio de Rio de Janeiro, transformándolas en barrios formales a través de acciones de orientación urbanística y social, asistencia técnica, regularización urbanística y fiscalización de las obras de mejora, impidiendo el surgimiento de nuevas edificaciones.

habitantes de *favela* no pueden pagar los mismos valores cobrados en otras regiones y barrios de la ciudad, ya que la calidad de los servicios ofrecidos es muy distinta en estas localidades.

José Mário, Presidente de la Asociación de Vecinos de Santa Marta, alega que el retorno de impuestos es extremadamente desigual entre estas áreas y que la *favela* todavía sufre con problemas de infraestructura básica, “con cloacas a cielo abierto y calles con poca iluminación”. Defiende así un proyecto que tenga en consideración el perfil de ingresos de la población local, que sea “más adecuado a la realidad de la *favela*”. Por otro lado, José Mário llama la atención sobre la importancia de la participación organizada de la población local en el proceso de regularización en curso. Recuerda además que, aunque la Asociación de Vecinos tenga el papel de “mediar las demandas locales”, es fundamental que los habitantes recurran directamente a la concesionaria para hacer reclamos y solicitar servicios.

Los habitantes se quejan, sobre todo, de la diferencia entre las tarifas cobradas. De hecho, encontramos una gran variación de tarifas pagas por el suministro de energía eléctrica en la *favela*, que la concesionaria, hasta el momento, no logró explicar de modo satisfactorio. Los conflictos han aumentado con la aproximación del momento en que todos deberán pagar por su consumo con base en los valores cobrados en la “ciudad formal”, como está previsto en la política de precios y tarifas de la concesionaria.

Los conflictos se refieren también a las acciones del POUISO que, según los habitantes, tuvo un efecto decisivo en el aumento del costo de vida en la *favela*. La fiscalización de obras en las viviendas, y la necesidad de que éstas se adecuaran a las normas urbanísticas, encareció enormemente el costo de la construcción, tornándola muchas veces inviable. Esto significa, inclusive, que el manejo de la propiedad de acuerdo con las necesidades de la familia y de su crecimiento - los “*puxadinhos*” y la “cultura de losa”<sup>27</sup>- estrategias importantes de expansión de las casas y reproducción del grupo doméstico en estos espacios de habitación popular, ya no es posible. Como el área de los lotes es generalmente pequeña, la losa representa un espacio importante de sociabilidad, donde múltiples actividades pueden ser realizadas, como fiestas, “tomar sol”, y “lavar ropa”, por ejemplo, recuperando en parte el patio perdido.<sup>28</sup>

### ***Los dilemas de la urbanización***

El proceso de producción de los espacios de *favela* fue históricamente marcado por la oposición entre el “asfalto” y la “*favela*”, tanto desde el punto de vista de las representaciones sociales como de las prácticas. Esta oposición evidencia, de forma elocuente, la distancia que se fue estableciendo entre la “ciudad formal” y la “ciudad real”. Estas fronteras materiales y simbólicas terminaron siendo reforzadas, sobre todo a lo largo de las últimas décadas, por la percepción de

---

<sup>27</sup> Respecto de este tema ver Correa (2010 y 2011).

<sup>28</sup> Esta forma de uso de la losa se viene alterando en algunas *favelas* cariocas, siendo ésta cada vez más utilizada como una especie de capital inmobiliario, dando lugar a una nueva estrategia de construcción de “mono-ambientes” orientados al mercado de alquiler, evidenciando de este modo una elección por el inquilinato. Esta cuestión fue abordada por la conferencia ofrecida por la socióloga Maria Lais Pereira da Silva, en el ámbito de la disciplina “Las favelas cariocas y su lugar en la ciudad: aproximaciones al debate”, IFCS/UFRJ, mayo de 2011, donde presentó algunos de los resultados del proyecto “Representaciones sociales en *favelas*: aspectos históricos y actuales”, coordinado por ella, en conjunto con el arquitecto Joao Paulo Hugemin, en las *favelas* de la Rocinha y de la Maré.

la *favela* como un espacio peligroso y violento. Más allá de la “informalidad” que las caracterizaba desde el punto de vista de las condiciones materiales y de infraestructura, las *favelas* fueron identificadas, durante mucho tiempo, como territorios dominados por el miedo y por las prácticas no sólo “ilegales”, sino también “ilícitas”, que terminaron acentuando la representación de las *favelas* como negación de la ciudad, como una especie de *revés de lo urbano*.

Aunque las prácticas que prosperaron en los espacios de *favela* puedan ser consideradas “informales” o “ilegales” desde el punto de vista de las normas jurídicas válidas para la “ciudad formal”, estas fueron, durante mucho tiempo, la forma de romper la distancia y el aislamiento social a los cuales la *favela* y sus habitantes fueron siendo destinados, así como también el modo que encontraron de acceso a los servicios básicos. Además, a pesar de que se clasifican como “ilegales”, tales prácticas fueron legitimadas y toleradas durante mucho tiempo por el Estado en la medida en que hacía caso omiso a su papel de instancia de redistribución y regulación del espacio urbano.

Es cierto que la política de seguridad pública implementada por las Unidades de Policía Pacificadora ha tenido una evaluación positiva, disminuyendo considerablemente el sentimiento de miedo e inseguridad no sólo entre los habitantes de las *favelas* ocupadas, sino también en la población de la ciudad como un todo. Esto es importante, en la medida que altera significativamente el cuadro de las relaciones sociales y políticas en el contexto urbano, posibilitando, inclusive, la resignificación de las representaciones sociales sobre las *favelas*, estos espacios vistos con tanta desconfianza y fuertemente estigmatizados.

De hecho, las primeras visitas hechas a algunas *favelas* poco después de la implantación de la UPP constataron, entre la mayoría de los habitantes, un sentimiento de “alivio” experimentado por el fin de la opresión atribuida a la forzosa convivencia con la violencia cotidiana generada por la presencia del tráfico de drogas. Sin embargo, las opiniones entre los habitantes se dividen entre aquellos que apoyan las UPPs, reconociendo una relativa seguridad local atribuida a la ausencia visible de los traficantes con sus armas, y aquellos que desconfían, sobre todo, de la permanencia y continuidad de esta situación, ya que esos espacios de vivienda popular, por su vulnerabilidad estructural, siempre se han convertido en escenarios privilegiados para la implementación de inúmeros proyectos políticos que muchas veces se agotan con el cambio de gobierno. Así mismo, y tal vez ésa sea la percepción más significativa en ese contexto, las personas se quejan de su nula participación en la toma de decisiones acerca de sus propias viviendas, aunque pocos se manifiestan abiertamente al respecto.

Pero las desigualdades en relación al *derecho a la ciudad* se mantienen, al menos por ahora, como marca definidora en lo que respecta al modo de habitar. Un intento de control más sistemático de las estrategias informales de acceso a servicios urbanos, como vimos, y la necesidad de pagar las tarifas por su suministro, elevó sensiblemente el costo de vida en la *favela* Santa Marta, según sus habitantes. Ligado a ello, se observó una valorización de hasta el 200%<sup>29</sup> en el precio de los inmuebles, tanto para el alquiler como para la compra y venta, después de la ocupación de la *favela* por la policía. Al final se ha hablado mucho de una especie de ‘expulsión blanca’ en las *favelas* con UPP, es decir, de una

---

<sup>29</sup> Algunas investigaciones recientes, como las del Núcleo de Solidaridad Técnica –SolTec/UFRJ (2011), y del Instituto de Estudios Trabajo y Sociedad/IETS (2010) hacen referencia a este índice. Aunque el diario O Globo, de 30/05/2010, hace referencia a un aumento de hasta el 400% en el entorno de las *favelas* ocupadas por las UPPs.

expulsión gradual de sus habitantes debido al aumento del costo de vida y a la especulación inmobiliaria, favoreciendo la ocupación de los antiguos domicilios por una especie de clase media emergente.

En este contexto, se torna importante observar que el acceso al suelo urbano y la elección del lugar de vivienda continúan representando uno de los mayores obstáculos a ser enfrentados por los pobres urbanos en las grandes regiones metropolitanas del país. Tal acceso se ha dado frecuentemente a través del “mercado informal de tierra urbana”, sea por la compra de terrenos en asignaciones de periferia o a través de los llamados “procesos de ocupación”, en los cuales se insertan las *favelas* cariocas (Aramo 2003). Tanto en el caso de la división de lotes de bajos recursos, como en el caso de las ocupaciones que dieron origen a las *favelas*, el segmento más pobre de la población siempre estuvo destinado a vivir en espacios precarizados constituidos al margen de la “ciudad formal”, sea desde el punto de vista de las normas y reglas jurídicas que regulan el espacio urbano, o de los modos de habitar, en el sentido de las prácticas y relaciones sociales que estos constituyen.

Desde esta perspectiva, la complejidad de los procesos de urbanización en curso en las *favelas* cariocas, sostenida hasta ahora por la apuesta en las UPPs, tal vez deba ser principalmente vista como una oportunidad de enfrentamiento, por el poder público, de la pobreza urbana y de la precariedad que todavía caracteriza estos espacios. De hecho, lo que se plantea es la posibilidad de extensión del *derecho a la ciudad* a los habitantes de las *favelas*, a través de la regularización de tierras y urbanística de estos espacios, del aprovisionamiento de servicios y equipamientos urbanos, del cobro de impuestos y otras tarifas públicas. El distanciamiento de las poblaciones pobres de las zonas más ricas de la ciudad, sin embargo, permanece como una especie de fantasma que cierne en sus cabezas. Este distanciamiento puede darse como una especie de efecto no esperado de la implantación de las UPPs y las consecuentes acciones de urbanización en las *favelas* por ellas ocupadas.

Así, eso que se ha llamado “pacificación” ha posibilitado, en los cuadros de las ciudades concebidas como *commodities* (Mello 2010), la implementación de proyectos de renovación urbana bajo el influjo del modelo de ciudad capitalista que traen con ellas la virtual transformación de las *favelas* a través de procesos de *gentrificación*, sobre todo aquellas localizadas en las regiones más ricas de la ciudad. Este fenómeno muestra las consecuencias espaciales de cambios sociales complejos, recíprocos e interactuantes, que no puede ser reducido a una relación de causa-efecto.<sup>30</sup> Sin embargo, una transformación de este tipo puede, llevada al extremo, consolidar y tornar real lo que hasta entonces se restringía a una metáfora: la “ciudad partida”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Estudios recientes muestran que en muchos países la gentrificación refleja cómo el papel del gobierno se está redefiniendo, en relación con las tendencias generales de desregularización y privatización de muchas áreas que tradicionalmente han permanecido bajo la tutela gubernamental. Sobre el fenómeno de la gentrificación y la bibliografía relevante en el tema, ver Sargatal Bataller (2000) y Díaz Parra (2013).

<sup>31</sup> Referencia al libro del periodista Zuenir Ventura, publicado en 1994, donde el autor relata la experiencia de convivencia, durante nueve meses, en la *Favela* de Vigario Geral, en la zona Norte de la ciudad, tristemente conocida por la masacre de 21 personas en agosto de 1993.

## **Bibliografía**

- ABRAMO, P. (2003) *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro: Sete Letras/FAPERJ.
- BARCELLOS, C. (2003) *Abusado. O Dono do Morro Santa Marta*, Rio de Janeiro: Record.
- BIRMAN, P. (2008) “Favela é comunidade?”, en MACHADO DA SILVA, L. A. (coord.) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- CAVALLIERI, F. (2003) “Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro”, en ABRAMO, P. (coord.) *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro: Sete Letras/FAPERJ, pp. 265-296.
- CHEVALIER, L. [1958] (2002) *Classes Labourieuses et Classes Dangereuses a Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris: Editions Perrin.
- CUNHA, N. V. (2004) “Como se “fabrica” um policial: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional”, *Revista Comum*, v.9, nº22, janeiro/junho pp. 198-207.
- (2006) *Histórias de Favelas da Grande Tijuca*, Rio de Janeiro: Ibase/Agenda Social Rio.
- DÍAZ PARRA, I. (2012) “Desplazamiento, acoso inmobiliario y espacio gentrificable en el caso de Sevilla”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*. Nº 2. ISSN: 2174-6753.
- (2013) “La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad”, en *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 1030, [<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1030.htm>], consultada septiembre 15, 2013].
- FREIRE, L. L. (2005) *Tecendo as redes do Programa Favela-Bairro em Acari*, Dissertação de Mestrado em Psicologia Social, Rio de Janeiro: UERJ.
- (2008) “Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados”, en *Dilemas. Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, nº2, v.1.
- (2011) “Em nome da comunidade”: o papel das Associações de Moradores no processo de implantação de uma política urbana em uma favela do Rio de Janeiro”, en *Arenas Públicas. Por uma etnografia da vida associativa*, Niterói, Rio de Janeiro: EdUFF.
- GIDDENS, A. (1991) *As conseqüências da Modernidade*, São Paulo: Unesp.
- GONÇALVES, R. S. (2010) *Les Favelas de Rio de Janeiro. Histoire et Droit XIXe et XXe siècles*, Paris: L’Harmattan.
- IBGE (1953) *As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*, IBGE - Conselho Nacional de Estatísticas, Serviço Nacional de Recenseamento - Documentos Censitários, Série C, Número 9, Rio de Janeiro.
- LUHMANN, N. (1996) *Confianza*, Mexico: Universidad Iberoamericana.

MACHADO DA SILVA, L. A. (2010) “Afinal, qual é a das UPPs?” [en línea: [www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br](http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br), consultada octubre 13, 2013].

----- (2008) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MELLO, M. A. (2010) “Cidades: *commodities* para consumo?”, en *Jornal da UFRJ*, VI, nº53, mayo, pp. 13-16.

MELLO, M. A. (et al.) (1985) *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. São Paulo: Projeto.

MELLO, M. A.; SIMÕES, S. (2011) “Où habitez vous? Les multiples significations et implications de l'adresse”, en VILLANOVA, R.; DUARTE, C. R. (coord.) *Nouveaux regards sur l'habiter. Outils et méthodes: de l'architecture aux sciences sociales*, Paris: Le Manuscrit.

MISSE, M. (2002) “O Rio como bazar. A conversão da ilegalidade como mercadoria política”, en *Inteligência*, Rio de Janeiro, v.3, nº5.

OLIVEIRA, A.; CARVALHO, C. P. (1993) *Favelas e as organizações comunitárias*, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Petrópolis: Ed. Vozes.

SARGATAL BATALLER, M. A. (2000) “El estudio de la gentrificación”, en *Biblio 3w. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 228, 3, [<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-228.htm>, consultada septiembre 23, 2013].

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. (2002) *Policiaemento Comunitário. Questões e práticas através do mundo*, São Paulo: Edusp.

VALLADARES, L. (2005), *Do mito de origem a favela.com*, Rio de Janeiro: FGV Editora.

VENTURA, Z. (1994) *Cidade Partida*, São Paulo: Companhia das Letras.