

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

Márcia Pereira Leite é socióloga, doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pesquisadora do CNPq. Tem desenvolvido pesquisas sobre os temas violência, sociabilidade e ação coletiva em favelas, segregação, políticas públicas e movimentos sociais no Rio de Janeiro, especialmente no âmbito do Coletivo de Estudos sobre Sociabilidade e Violência Urbana (Cevis); diretório de grupos de pesquisa CNPq.

Universidade do Estado do Rio de Janeiro- Rio de Janeiro- RJ- Brasil

marciadasilvapereiraite@gmail.com

Resumo

Este artigo examina a construção social das favelas como o território da violência na cidade do Rio de Janeiro em dois contextos, enfocando, sobretudo, as políticas de segurança pública praticadas nessas localidades. O primeiro, dos anos 1990 até quase o final da década de 2000, caracteriza-se pela promoção, por parte do Estado, de uma “guerra” aos traficantes de drogas ali sediados. O segundo abre-se em 2008, com a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs em favelas com o objetivo de retomar o controle armado desses territórios e “civilizar” seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade. O artigo discute os dispositivos que promovem e sustentam, em cada contexto considerado, a vinculação das favelas à violência e à marginalidade, justificando formas específicas de gestão estatal desses territórios e de suas populações, bem como delimitando as possibilidades de acesso de seus moradores aos equipamentos urbanos e serviços públicos (inclusive à segurança).

Palavras-Chave

Favela; Segurança Pública; Guerra; UPP; Pacificação; Violência; Políticas Públicas; Gestão Estatal.

Este artigo examina a construção social das favelas como o território da violência na cidade do Rio de Janeiro em dois contextos, enfocando, sobretudo, as políticas de segurança pública praticadas nessas localidades. O primeiro contexto, que atravessa os anos 1990 e década de 2000, caracteriza-se pela promoção, por parte do Estado, de uma “guerra” aos traficantes de drogas ali sediados. “Guerra” que termina por ser praticada também contra os moradores (vistos como “quase bandidos” e, assim, inimigos a combater), demarcando o limite das políticas públicas nessas localidades. O segundo contexto, que se abre a partir de 2008, caracteriza-se pelo projeto estadual de “pacificação” das favelas, por meio da implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (seguido pelo programa municipal UPP Social) em algumas dessas localidades, com o objetivo de retomar o controle armado desses territórios e, assim, “civilizar” seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade.

Nos itens que se seguem, com base em diversas pesquisas sobre o tema,¹ são analisadas as íntimas conexões entre a territorialização da violência nas favelas, as formas de gestão estatal desses territórios e de suas populações (Foucault, 2002) e as possibilidades e limites de seus moradores em termos de integração social/urbana. Sustento que a territorialização da violência nas favelas – ou, em outros termos, a construção social das favelas como o território da violência na cidade – constitui

o principal dispositivo de produção das favelas (e de seus moradores) como “margens do Estado” (DAS; POOLE, 2004).² Como conclusão, argumenta-se que o que há de unidade entre os dois contextos mencionados, guardadas suas especificidades, é a produção de modalidades de identificação (NOIRIEL, 2007) – *favela* e *favelado* – que embasam e, simultaneamente, justificam uma forma específica de gestão estatal desses territórios e populações por meio de dispositivos que delimitam as possibilidades de acesso de seus moradores aos equipamentos urbanos e serviços públicos (inclusive à segurança) e reproduzem dinâmicas segregatórias em curso na cidade.

Dos dispositivos de produção das favelas como território da violência e da marginalidade no Rio de Janeiro

Uma das mais completas e importantes obras sobre as favelas cariocas é, sem dúvida, *A invenção da favela* (VALLADARES, 2005). Neste livro, a autora analisa o surgimento desses territórios desde seu “mito de origem” até a sua constituição atual também como “espaço virtual” (“favela.com”), propondo uma “sociologia da favela” em que reconstrói de forma densa os diversos contextos de produção do “problema da favela” pelas Ciências Sociais e pelo Estado. Neste percurso analítico, ela examina as imagens e representações pelas quais as favelas e seus moradores são referidos, nomeados e tratados, permitindo-nos compreender como diferentes atores sociais, a partir das narrativas próprias a seus campos de atu-

ação e formuladas em conjunturas específicas, produzem representações da favela como um outro, um território e uma forma de vida que, enquanto tal, não podem ter lugar na cidade.

Este artigo acompanha essa argumentação, associando-a a duas referências analíticas centrais. Primeira, as representações de *favela* e de *favelado* são compreendidas como categorias de nominação, no sentido apontado por Noiriél (2007). Para este autor, as “práticas e tecnologias de identificação” (como a produção de documentos e categorias de nominação) são produto das “relações de poder colocando em contato os indivíduos que têm os meios de definir a identidade dos outros e aqueles que são objeto de seus empreendimentos” e se articulam estreitamente ao controle social e à estigmatização desses grupos (NOIRIEL, 2007). Segunda, as categorias de nominação são aproximadas da noção de dispositivos de Foucault (1979): a rede que se estabelece entre “discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas”. São esses dispositivos que constituem, a partir de relações de poder situadas, os espaços como utopias – “lugares sem lugar real [...] que têm uma relação analógica direta ou invertida com o espaço real da Sociedade, [apresentando-a] numa forma aperfeiçoada” – ou heterotopias – “lugares reais” em que “todos os outros lugares reais dessa dada cultura podem ser encontrados, e nas quais são, simultaneamente, representados, contestados e invertidos” (FOUCAULT, 1967)³. Dessa angulação, pensar “as construções e as representações de alteridade a partir desses espaços” permite-nos entender a

produção da cidade e de seus lugares a partir de agenciamentos diversos (BIRMAN; SOUTY, 2011).

Utilizando essas referências analíticas, são examinados, nas sessões seguintes, alguns dos dispositivos a partir dos quais as favelas cariocas, mesmo as hoje consideradas “pacificadas”, são constituídas como espaços vinculados à violência e a uma alteridade radical em relação à cidade e à sociedade, ou seja, como lugares outros, heterotopias, no sentido proposto por Foucault. Constituídas na percepção social como “margens” da cidade, enquanto território da violência e de uma sociabilidade avessa às normas e valores dominantes, as favelas são habitadas por uma população identificada por esta designação que a encompassa e que essencializa uma diferença desta em relação ao restante da população da cidade, bem como de seu local de moradia em relação aos bairros, que encontra expressão nas políticas de segurança pública ali praticadas.

Favela (e favelado) como modalidades de identificação de espaços heterotópicos: breve revisão histórica

Como se sabe, no Rio de Janeiro, as favelas surgiram no final do século XX, quando a população de baixa renda, sem condições de pagar aluguéis nos subúrbios e transporte cotidiano para o trabalho, ocupou os morros próximos às fábricas, ao comércio e/ou às habitações das camadas médias e abastadas, em busca de empregos. Desde então, como demonstra Valladares (2005), foram percebidas e tratadas como um problema para a cidade. Jornalistas, funcionários de instituições estatais, médicos sanitaristas, entre outros, foram os primeiros

a produzir e difundir uma representação negativa da *favela*, então designada como *morro*, como *locus* da pobreza e da marginalidade, a degradação moral somando-se à sanitária. Tais profissionais argumentavam que só adaptar-se-iam àquele ambiente pessoas moralmente degradadas, isto é, malandros, prostitutas, capoeiras, que recusavam o trabalho honesto, produziam uma cultura e uma sociabilidade próprias, não aceitavam as normas sociais e desafiavam as leis e as autoridades públicas. Seus moradores deteriam assim um potencial disruptivo associado aos conflitos de classe. Não por acaso foram identificados como parte das “classes perigosas”⁴ e o tratamento que lhes foi conferido pelo Estado consistiu basicamente, a despeito de outros diagnósticos e planos, em sua remoção dos locais de moradia e confinamento em parques proletários que lhes propiciariam a “pedagogia civilizatória” de que necessitariam (BURGOS, 1998) para uma futura integração social e urbana.

A partir dos anos 1950, voltando sua atenção para as favelas, os cientistas sociais propuseram uma outra forma de interpretação da pobreza urbana, sob o influxo das teorias da marginalidade social e da cultura da pobreza e da consideração dos efeitos de um crescimento urbano desequilibrado e da expansão do regime populista. Em suas formulações, as massas urbanas pobres, especialmente aquelas residentes em favelas, se transformaram de “perigosas” em “manipuláveis” (VALLADARES, 2005).⁵ A autora sustenta que, ainda que outras perspectivas analíticas – Leeds e Leeds (1978) e Machado da Silva (1967), entre outros – afirmassem a integração (subalternizada) dos moradores de favela à cidade e à sociedade capitalista,

elas não foram suficientes para atingir as representações que estruturavam o imaginário coletivo das elites e transformar as políticas públicas. Nos anos 1960 e 1970, a percepção dos favelados como fruto de um processo marcado pela marginalidade social [já] era amplamente dominante e serviu como justificativa ideológica para a operação anti-favelas empreendida pelo Governador Carlos Lacerda (1962-1965), continuada por Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1974). Em um período de 12 anos, foram atingidas 80 favelas, demolidos 26.193 barracos e removidas 139.218 pessoas (VALLADARES, 2005).

Assim, com a chancela das Ciências Sociais, *favela* e *favelado* constituíram-se em categorias de nomeação que identificavam uma forma de alteridade e um espaço heterotópico que não poderiam ser integrados à cidade, justificando o que ficou conhecido como a “era das remoções”. Dessa angulação, ressalta-se que tais modalidades de identificação desses territórios e de sua população orientaram e legitimaram um tratamento estatal específico para as favelas e seus moradores. Vale destacar, a esse respeito, que políticas de urbanização das favelas só foram implementadas, e de modo intermitente, a partir dos anos 1980 (BURGOS, 1998) e ainda hoje os equipamentos e serviços públicos urbanos não foram universalizados nas favelas, sendo que sua qualidade é consideravelmente inferior à proporcionada nas áreas formais (bairros) do Rio de Janeiro. Não que o Estado esteja ausente das favelas, mas sua presença caracteriza-se pela prestação de serviços de baixa qualidade, clientelismo e ineficiência das instituições estatais, brutalidade policial e

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:
favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

desrespeito aos direitos civis de seus habitantes que não têm reconhecido e garantido seu estatuto de cidadania (LEITE, 2008). Neste sentido, estas modalidades de identificação terminam por reforçar os dispositivos segregatórios que produzem e reproduzem as favelas como o outro da cidade.

Por certo há disputas de sentido em relação a este processo. Não cabe, nos limites deste artigo, discutir os contradiscursos dos moradores de favelas que acionam representações positivas dessas localidades e de seus moradores, nem os agenciamentos diversos que empreendem por meio de seus movimentos, campanhas e organizações.⁶ Destaca-se apenas que, até meados dos anos 1980, a identificação da *favela* como lugar da pobreza e da marginalidade era contrabalançada por sua valorização como berço do samba, do carnaval, da cultura popular e por sua representação como *comunidade*. Birman (2008), discutindo os sentidos que o termo *comunidade* pode adquirir quando referido às favelas e/ou enunciado por seus moradores, analisa sua associação a valores católicos (hierarquia, complementariedade e harmonia estruturando as relações entre os diferentes) e aponta sua consistência com a proposta da Igreja Católica de assim incorporar a seu projeto civilizacional “as raízes culturais e étnicas da nação”.

Desde os anos 1990, porém, as favelas passaram a ser tematizadas quase que exclusivamente pela violência e insegurança que trariam aos bairros, adensando-se, assim, os estigmas sobre seus moradores. *Favela* e *favelado* passaram a ser as modalidades de identificação dominantes desses territórios e populações, con-

figurando-se como um dos principais dispositivos que promovem e sustentam a dimensão segregatória desses espaços contida em diversas políticas públicas e, especificamente, no campo da segurança, como veremos a seguir.

Antes, entretanto, é interessante sublinhar que, atualmente, no repertório simbólico do Rio de Janeiro, o termo *favela* engloba diversos outros territórios (conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares, bairros periféricos, etc.), não apenas aludindo à precariedade de equipamentos urbanos ou a estatutos de propriedade da terra/moradia específicos (que são hoje muito diversos nas diferentes localidades), mas sobretudo identificando-os pelo estigma da marginalidade, desordem e violência que os recobre, transformando seus moradores, os *favelados*, no arquétipo das “classes perigosas”. Cabe notar, ainda, que a própria acepção de “classes perigosas” transformou-se, perdendo sua dimensão política anterior. Na correlação de forças ligadas à reestruturação produtiva, a classe trabalhadora, enfraquecida, não é mais percebida como perigosa. O medo, ligado aos riscos à integridade física e patrimonial e sem dúvida bem fundamentado, decorre do novo sentido de perigo representado pela pobreza e marginalidade (doravante associada ao crime violento) que a *favela* tipifica no imaginário social.

A metáfora da guerra e o confronto como política de segurança pública

Assim como outras grandes cidades brasileiras, o Rio de Janeiro sofreu, nas últimas décadas, os efeitos do aumento dos crimes e da violência, decorrentes de uma mudança expressiva de suas modalidades relacionada à expansão do tráfico de drogas e às suas con-

xões com os cartéis internacionais. A reação aos novos cenários de violência, insegurança e medo frequentemente recorreu à metáfora da guerra de todos contra todos que estaria em curso, pondo em risco, cotidianamente, o mais fundamental dos direitos dos indivíduos: o direito à vida (LEITE, 2001, 2000).⁷

A representação do Rio de Janeiro como “uma cidade em guerra” foi gestada a partir de uma série de episódios violentos (arrastões, assaltos, sequestros, tiroteios, “balas perdidas”, chacinas, rebeliões em presídios e instituições de jovens infratores, paralisações do comércio, escolas e serviços públicos por ordens de bandidos, muitas vezes emitidas do interior de prisões de “alta segurança”), que produziram um forte sentimento de insegurança diante das crescentes ameaças à integridade física e patrimonial de seus habitantes.

Formulada no interior de um discurso que chamava a população a escolher um dos lados de uma cidade pensada como irremediavelmente “partida” (VENTURA, 1994), a metáfora da guerra foi reafirmada, ao longo das décadas seguintes, toda vez que se ampliou a percepção de agravamento da situação de violência no Rio de Janeiro, ou quando o tema era posto na agenda política pela disputa eleitoral para a prefeitura do município ou a governança do Estado (MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005; LEITE, 2000). Essa perspectiva desdobrou-se em uma forte demanda por ordem pública, simultaneamente exigindo garantias do direito à vida e à segurança para as camadas médias e altas e tolerando a supressão de sua condição de prerrogativas fundamentais para os *favelados*. Demanda que foi respondida

pelo Estado por meio da atualização de dispositivos que continham (e implementavam) uma leitura particularista da cidadania e uma dimensão de segregação socioespacial, que se materializaram em uma solução violenta para o problema da violência no campo das políticas de segurança pública.

Elementos centrais para a estruturação desse campo discursivo foram a percepção da alteridade como ameaça e desta como imune a qualquer tipo de solução política ou institucional, restando portanto o conflito aberto nas ruas, ou, mais propriamente, uma situação de guerra. Representar o conflito social nas grandes cidades como uma guerra implica acionar um repertório simbólico em que lados/grupos em confronto são inimigos e o extermínio, no limite, é uma das estratégias para a vitória, pois com facilidade é admitido que situações excepcionais – de guerra – exigem medidas também excepcionais e estranhas à normalidade institucional e democrática. Nestes termos, o dispositivo discursivo que constituiu o principal operador da demanda por ordem pública foi a construção de duas imagens polares a partir da metáfora da guerra: de um lado, os cidadãos – identificados como trabalhadores, eleitores e contribuintes e, nesta qualidade, pessoas de bem, honradas, para quem a segurança é condição primordial para viver, produzir, consumir; e de outro, os inimigos representados na/ pela *favela* – categoria que não distingue moradores e criminosos. De fato, o uso da metonímia corresponde a uma aproximação dos dois segmentos, atribuindo aos primeiros ora a condição de reféns, ora a de cúmplices dos segundos, cujo “lado” teriam escolhido ao optarem pelo campo da ilegalidade (moradias em

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:
favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

terrenos invadidos, sem pagar impostos e serviços públicos, inserção marginal no mercado de trabalho etc.).

Dois pontos associados nesta formulação devem ser ressaltados. Primeiro, a *favela* é representada como território da não cidadania, submetida a uma força concorrente à do Estado. Segundo, a responsabilidade do Estado na proteção dos *favelados* quando em combate ao crime é diluída tanto pela “situação de guerra”, quanto pelo fato de que, responsabilizados por suas escolhas pretéritas, não haveria inocentes entre eles. Assim, caberia aos mesmos arcarem com os custos de terem “optado” por um dos “lados” da “cidade partida”. A metáfora da guerra fez, assim, transitar parte da discussão da violência do campo da segurança pública para um terreno moral, em que os *favelados* foram tomados como cúmplices dos bandidos pela via das relações de vizinhança, parentesco, econômicas e da política local. Sua convivência com bandos de traficantes de drogas nos mesmos territórios de moradia foi percebida como expressão de sua “moralidade duvidosa”. A submissão dos moradores de favelas à chamada “lei do tráfico” foi interpretada como uma escolha entre esta e a “lei do país”, como uma opção por um estilo de vida que rejeitaria as normas e os valores intrínsecos à ordem social. Para esta formulação, aqui residiria a raiz de uma forte ambiguidade que marcaria as relações dos *favelados* com as redes criminosas sediadas nesses locais, levando-os a buscar proteção e apoio destas, bem como a protegê-las da polícia.

A demanda por ordem pública traduziu-se, neste campo discursivo, em uma exigência de “mais segurança” que apoiou e justificou

não apenas a reforma e o reaparelhamento da polícia, mas também políticas de segurança pública que pressupõem a incompatibilidade entre resultados eficientes e respeito aos direitos civis dos *favelados*. Além disso, sustentou e legitimou o reforço às fronteiras territoriais, sociais e morais entre esses dois espaços, seja por meio da renovação das propostas de remoção das favelas das áreas “nobres” da cidade, seja com a alocação de grandes efetivos policiais nas entradas desses territórios e formas diversas de vigilância e limitação do trânsito de seus moradores pelos bairros, ou ainda de evitação de contato pela privatização de espaços públicos⁸. Favoreceu também a articulação de uma política de segurança pública que tem no confronto direto com os traficantes e na promoção de uma “guerra” contra as favelas e seus moradores seu principal foco (LEITE, 2000; MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2005).

Sua operacionalização envolve uma modelação do mandato policial nesses territórios, que libera os agentes do Estado para irem além da “força comedida” que é sua atribuição constitucional, ou seja, para a utilização da “força desmedida” (BRODEUR, 2004). Este dispositivo atribui ao agente policial “na ponta” a prerrogativa de decidir quando, como e contra quem agir de forma extralegal, em um movimento discricionário que não se submete à lei, ou melhor, que embaralha o legal e o ilegal,⁹ o legítimo e o ilegítimo (TELLES, 2010), e que é dependente das avaliações e julgamentos individuais do agente, fortemente influenciado pelo contexto da ação e, neste sentido, pelos preconceitos associados à estigmatização das favelas e de seus moradores. Assim, o policial

opera segundo as modalidades de identificação *favela* e *favelados* que vimos examinando.¹⁰ São estas, pela aproximação que fazem destes aos criminosos/traficantes de drogas, que autorizam o Estado, por meio de seus agentes, a torná-los objeto da “guerra” e da “força desmedida” no campo da política de segurança pública de confronto nas/das favelas. Trata-se, aqui, de uma “gestão diferencial dos ilegalismos” (FOUCAULT, 1976), que expressa e reproduz dinâmicas segregatórias no Rio de Janeiro, ao produzir a distinção dos espaços, entre lugares utópicos e heterotópicos. Como argumenta Telles (2010): “os ilegalismos (...), não são imperfeições ou lacunas na aplicação das leis, contêm uma positividade que faz parte do funcionamento do social, eles compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam [os espaços].

Não por acaso, ao longo de quase duas décadas, como diversas pesquisas comprovam,¹¹ esta “guerra” encontrou sua mais forte expressão nas altas taxas de homicídios de jovens moradores de favelas envolvidos ou não nas redes de droga, parte significativa dos quais encoberta por “autos de resistência”. Tal dispositivo, que constitui no registro de ocorrência policial – em atividade de policiamento ou mesmo em folga do agente policial – como resistência armada à prisão seguida de morte, é peça-chave da política de segurança pública baseada no confronto e no uso da “força desmedida”. Trata-se de um dispositivo de exceção baseado no artigo 23 do Código de Processo Penal,¹² que presume que o agente policial, ao mesmo tempo executor e testemunha da ocorrência, narre com veracidade como teriam se processado os fatos (LEANDRO, 2012). A exclusão de ilicitude da conduta do

agente policial no registro das mortes por ele produzidas não apenas encobre e justifica execuções, “embaralhando o legal e o ilegal” como sustenta Telles (2010), mas também impede sua apuração, ao inviabilizar, na prática, a propositura de ação penal pelo Ministério Público. Por esta razão, sustenta Verani (1996), os inquéritos policiais têm sido quase sempre arquivados por demanda da Promotoria e, quando não o são, raramente são aceitos pelos juízes. O resultado, ou seja, a inimizabilidade do agente policial, sustenta a política de segurança pública baseada na metáfora da guerra.¹³

Analisando a letalidade da ação policial no Rio de Janeiro, Cano (1997; 2003) demonstrou diferenças significativas entre bairros e favelas, em termos de letalidade policial e vitimização policial, que o levaram a afirmar “a existência de uma clara intenção de matar por parte dos policiais nas suas intervenções nas áreas carentes da cidade” (CANO, 1997). O uso da “força desmedida” como padrão da política de segurança pública praticada no Rio de Janeiro – e não o mero “excesso” eventual de alguns de seus agentes – pode ser demonstrado também pelo índice de letalidade policial, isto é, “a razão entre mortos e feridos das vítimas das ações policiais” e pelo desequilíbrio entre o número de pessoas que a polícia mata e o número de policiais mortos – o primeiro sendo dez vezes superior ao segundo (CANO, 2003).

Para finalizar esta seção, é necessário lembrar que, como se sabe, os anos 2000 assistiram a uma certa estabilização e, em seguida, a uma diminuição da taxa de homicídios, o que vem sendo destacado em várias pesquisas.¹⁴

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:
favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

Esses dados, entretanto, devem ser analisados levando-se em conta cor e local de moradia. Considere-se, por exemplo, que no Rio de Janeiro, no período de 2002 a 2008, morreram 96,9% mais jovens (de 15 a 24 anos) negros do que brancos (INSTITUTO SANGARI, 2011). O exemplo destaca a persistência da criminalização deste segmento da população carioca e de seus territórios de moradia, através das modalidades de identificação que examinamos, sugerindo que estas continuam a operar como dispositivos da política de segurança pública baseada no confronto e no uso da “força desmedida”, ainda em vigor para a maior parte das favelas cariocas.

UPPs e projeto de “pacificação” das favelas: dispositivos de exceção e disciplinarização dos moradores

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, no âmbito do Programa de Pacificação de Favelas do governo estadual, parece representar um ponto de inflexão nessa estratégia, uma mudança no modo de gestão estatal desses territórios, no que se refere à segurança pública. Seu objetivo é recuperar, por meio das bases de policiamento militar situadas nas favelas, o controle desses territórios para o Estado, impedindo o domínio armado dos mesmos por bandos de traficantes de drogas, como explica o secretário de Segurança do Rio de Janeiro:

A idéia é simples. Recuperar para o Estado territórios empobrecidos e dominados por grupos criminosos armados. Tais grupos, na disputa de espaço com seus rivais, entraram numa corrida armamentista nas últimas décadas, uma disputa particular na qual o fuzil reina absoluto. [...] Decidimos então pôr em

prática uma nova ferramenta para acabar com os confrontos. [...] Fim do fuzil e início das pequenas revoluções que serão contadas nessas páginas.¹⁵

Deve-se ressaltar, desde logo, que a implementação deste programa está longe de se generalizar para as mais de mil favelas existentes no Rio de Janeiro. Iniciado em dezembro de 2008 com a inauguração da UPP na favela Santa Marta, Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, o Programa de Pacificação atinge, hoje, poucas localidades: Rocinha, Cidade de Deus e Jardim Batam, na Zona Oeste; Babilônia, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Tabajaras e Cabritos, na Zona Sul; Providência, Coroa, Fallet, Fogueteiro, Escondidinho, Prazeres e São Carlos, no Centro; Borel, Andaraí, Formiga, Salgueiro, Turano, Macacos, São João, Matriz, Quieto, Engenho Novo, Sampaio, Riachuelo, São Cristóvão, Mangueira, Tuiuti, Fazendinha e Nova Brasília, na Zona Norte. Nas demais favelas, ainda é a metáfora da guerra que fundamenta a política de segurança pública, orientando a atividade policial segundo o padrão que analisamos na seção anterior.

Mas retornemos às palavras do secretário e às “pequenas revoluções” de que fala. A primeira, sem dúvida, é o “fim do fuzil”, a eliminação do tráfico de drogas ostensivamente armado nas favelas cariocas. Não que esta atividade criminosa tenha sido suprimida pela presença e atuação das UPPs nesses territórios. Com efeito, o que foi suprimido foi o domínio militar desses pelos bandos de traficantes e, com isto, os confrontos entre diferentes bandos de criminosos disputando os pontos de venda de

droga a varejo e entre esses e os policiais. Esta é uma realização que tem produzido certa unanimidade em relação às UPPs quanto à redução da violência. Não são apenas os moradores dos bairros que aplaudem a implantação de UPPs nas favelas, estimulados pela valorização de seus imóveis e pelo fim dos confrontos armados em sua vizinhança, assim afastando o medo das “balas perdidas”. Esta é também, conforme os depoimentos de moradores de favelas que temos recolhido em nossas pesquisas de campo,¹⁶ a principal razão do apoio destes ao projeto. É com alívio e esperança que, de um lado, antecipam a possibilidade de suas rotinas não serem mais afetadas pela presença e atividade dos traficantes de drogas em seus locais de moradia (LEITE, 2011) e, de outro, comemoram e valorizam a queda dos homicídios praticados por policiais e encobertos por “autos de resistência” em suas localidades de moradia,¹⁷ ainda que, reiteradamente, insistam nas denúncias das violações de seus direitos civis e das violências praticadas pelos agentes policiais lotados nas UPPs (ABRAMOVAY; GARCIA CASTRO, 2011), que, assim, não teriam rompido efetivamente com a política de segurança pública praticada no contexto anterior. Nestes termos, eles reconhecem e criticam a manutenção do que designamos como modalidades de identificação e dispositivos de exceção (no caso, o abuso de poder e as violências praticadas pelos policiais), como limitadores de seu acesso à cidade e à cidadania.

Já a segunda “revolução” anunciada pelo secretário, no campo dos direitos sociais e da integração urbana, não alcança a mesma receptividade que a diminuição dos homicídios praticados por criminosos e policiais entre os moradores

de favela, até porque está longe de produzir os efeitos anunciados e, mais do que isso, revela o projeto de “pacificação” implícito no programa que leva este nome. Antes de passar a este ponto, cabe notar que tal programa vem sendo apresentado pelo governo estadual como a possibilidade de integração das favelas à cidade, ao proporcionar segurança e cidadania a seus moradores (e, desta forma, também ao conjunto dos moradores do Rio). A ocupação militar desses territórios pela polícia seria a condição para o acesso dos favelados às instituições e serviços públicos por meio do programa municipal UPP Social, que começou a ser implantado, em agosto de 2010, em localidades com UPPs.

A UPP Social tem por objetivo explícito coordenar as intervenções dos vários órgãos da Prefeitura nas comunidades de UPPs e promover parcerias com os governos estadual e federal, o setor privado e a sociedade civil para a realização de projetos sociais. Assim, cumpriria o desafio de promover:

o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade, [através de] ações que consolidem os avanços trazidos pela pacificação e revertam os legados da violência e da exclusão territorial: apoio a organizações e projetos locais; recuperação de espaços públicos; regularização urbana, de serviços e negócios; oportunidades para a juventude e iniciativas cidadãs, culturais, esportivas e de lazer que apaguem de uma vez por todas as fronteiras do passado.¹⁸

Por que, então, a combinação UPP militar e UPP Social não vem conseguindo obter a receptividade pretendida por parte dos

**Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”:
favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro**

Márcia Pereira Leite

moradores de favela, conforme indicam os depoimentos recolhidos em nossas pesquisas? São duas as suas principais críticas. A primeira diz respeito à pouca efetividade da atuação da UPP Social, que não estaria conseguindo promover de fato a articulação entre as diversas instituições estatais para proporcionar aos moradores, com a agilidade e qualidade esperadas, os equipamentos e serviços públicos prometidos. A segunda crítica reside nas tentativas do comando de determinadas UPPs de usurpar a representação de suas organizações de base (especialmente, mas não só, as associações de moradores) e assim se converter em mediação política necessária entre moradores de favela e Estado. Questão, aliás, já levantada como hipótese ou tendência do processo de consolidação das UPPs por Machado da Silva (2010).

Essa crítica pode ser mais bem compreendida à luz de outra declaração do secretário Beltrame:

Tenho recebido e visitado os moradores dessas comunidades com frequência. Há uma tremenda dívida social que veio desde a colonização destas terras. A maioria negros, pardos, mulatos, pobres e muito pobres. Carências tão grandes que é preciso ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar as emergências.¹⁹

“Ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar”. Esta frase pode revelar o sentido implícito do projeto de “pacificação”, demonstrando também que o significado da “pacificação” pretendida não se restringe aos “fuzis”, mas se dirige igualmente aos *favelados*. Não se trata apenas de carências e emergências, mas também de constituir o *favelado* em futuro cidadão, disciplinarizando-o para que “tire a *favela* de dentro de si” – como mencionado

por um comandante de UPP em pesquisa de campo – e, assim, faça as escolhas certas em termos de demandas a fazer ao Estado, sobretudo aquelas que viabilizem práticas sociais, condutas, formas de sociabilidade integradas à cultura e às normas dominantes, civilizadas enfim. Os dispositivos de disciplinarização são muitos: discursos, regulamentos, medidas administrativas e atividade policial que reprimem o que é considerado não civilizado (como bailes *funk*, música alta, encontros e festas nas ruas, etc.); assim como atividades filantrópicas que valorizam e estimulam as formas de sociabilidade consideradas aceitáveis; e, por fim, a desconsideração de suas reivindicações e movimentos e intervenções mais ou menos diretas em organizações de base.

Nestes termos, reedita-se de certa maneira a proposta dos parques proletários para civilizar os moradores de favelas. Associadas, a UPP militar e a UPP Social pretendem dar conta deste recado no território das favelas cariocas.

À guisa de conclusão: o que esperam os moradores de favela?

Se este projeto vingará, é difícil dizer. Tudo depende dos contornos que for adquirindo daqui para frente e dos ajustamentos que o Estado lhe imprimirá no futuro. Por isso mesmo, é importante compreender o que dele esperam os moradores de favelas que ouvimos em nossas pesquisas. A recomposição de suas rotinas e a redução dos homicídios praticados por traficantes de drogas e por policiais certamente não lhes bastam. Cobram a promessa de “integração das favelas à cidade”, não meramente por meio dos equipamentos e serviços públicos anunciados pela UPP Social (embora certamente não

os dispensem, pois são vitais para a melhoria da qualidade de vida nessas localidades que tão pouco os receberam ao longo de sua história), mas a partir do reconhecimento efetivo de sua cidadania e com a execução de políticas públicas não verticalizadas nesses territórios.

Podemos compreender este anseio como uma demanda para o Estado romper de fato

com a metáfora da guerra, garantindo-lhes de forma permanente o mesmo tratamento a que têm direito como qualquer cidadão. Isto significa, certamente, o acesso a um mínimo de bem-estar social, mas significa também o respeito a seus direitos civis e à sua autonomia como sujeitos. Só ouvindo-os, podemos ter a esperança de uma integração efetiva em uma cidade segregada como o Rio de Janeiro.

1. As pesquisas citadas encontram-se listadas no site do Coletivo de Estudos sobre Sociabilidade e Violência Urbana, podendo ser consultadas em <http://www.cevis.iesp.uerj.br>.
2. Com a expressão as autoras referem-se a territórios, populações, práticas produzidos pela dinâmica do Estado e às formas através das quais a lei e autoridade deste são experimentadas, vivenciadas, por essas populações. Detalho esta perspectiva analítica em Leite (2008).
3. Para o autor, os espaços se constituem "de uma forma que neutraliza, secunda, ou inverte a rede de relações por si designadas, espelhadas e refletidas" (FOUCAULT, 1967, 80).
4. A identificação dos subalternos como "classes perigosas" tem suas origens na República Velha com a criminalização do movimento operário e sindical, mas se prolonga no governo Vargas com a disciplinarização da força de trabalho e o controle das organizações sindicais e políticas (LEITE, 2008).
5. Ver também o excelente capítulo "As teorias sociais e os pobres: os pobres como objeto", em Zaluar (1985).
6. Remete-se o leitor a duas coletâneas com diversos artigos que tratam desta temática: Machado da Silva (2008) e Birman e Leite (2004) e ao artigo de Farias (2009).
7. Este argumento encontra-se mais amplamente desenvolvido na tese de doutorado (LEITE, 2001).
8. Para o detalhamento dessas propostas e sua análise com base em diversas fontes bibliográficas e documentais, ver Leite (2000).
9. A referência, aqui, é quanto aos diversos abusos e violências praticados pelos agentes policiais e, sobretudo, as execuções de moradores de favelas registradas como "autos de resistência" que examinaremos a seguir.
10. Ver também as análises de Misse sobre sujeição criminal que, de outra angulação, tratam da mesma questão. Cf. por exemplo, Misse (2008).
11. Cf. Soares et al. (1996), Cano (1993, 1997), Ramos e Lemgruber (2004), entre outros.
12. Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato: I em estado de necessidade; II em legítima defesa; III em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito (cfr. LEANDRO, 2012).
13. Ver também Farias (2009).
14. Para os dados atuais, consultar: <http://www.ucamcesec.com.br> e <http://www.isp.rj.gov.br/>.
15. José Mariano Beltrame, coluna "Palavra do Secretário", 10/9/2009. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?p=175>. Acesso em: out. 2011.
16. Cf. a nota 1.
17. Consultar: <http://www.ucamcesec.com.br> e <http://www.isp.rj.gov.br/>.
18. Fonte: <http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>. Acesso em: nov. 2011.
19. Fonte: <http://www.uppsocial.com.br/o-projeto>. Acesso em: nov. 2011.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, M.; GARCIA CASTRO, M. (Coords.). **Juventudes em comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)**: perfil, expectativas e projetos para suas comunidades. Relatório de pesquisa. BID, SEASDH/RJ e FLACSO, 2011. Mimeografado.
- BIRMAN, P. Favela é comunidade? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vidas sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- BIRMAN, P.; SOUTY, J. Des espaces autres? «**Hétérotopies**» urbaines contemporaines, 2011. Mimeografado.
- BIRMAN, P.; LEITE, M. P. (Orgs.). **Um mural para a dor**: movimentos cívico-religiosos por justiça e paz. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- BRODEUR, J.-P. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. **Cadernos CRH**, v. XVII, n. 42, 2004.
- BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CANO, I. **Letalidade policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- _____. Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado. **Execuções sumárias no Brasil**: 1997-2003. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2003.
- DAS, V.; POOLE, D. (Eds.). **Anthropology in the margins of the state**. Oxford, School of American Research Press /James Currey, 2004.
- FARIAS, J. Da política das "margens": reflexões sobre a luta contra a violência policial em favelas. In: BOUVIN, M.; HEREDIA, B.; ROSATO, A. **Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre hacer política**. Buenos Aires: Antropofagia, 2009.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Difel., 1979.
- _____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1976.
- _____. **De outros espaços**. Conferência proferida o Cercle d'Études Architecturales Tradução de Pedro Moura. 1967. Disponível em: <www.virose.pt>. Acesso em: nov. 2011.
- INSTITUTO SANGARI. **Mapa da violência 2011**. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- LEANDRO, S. A. da S. **O que matar (não) quer dizer nas práticas e discursos da justiça criminal**: o tratamento judiciário dos "homicídios por auto de resistência" no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: PPGD/UFRJ, 2012.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- LEITE, M. P. UPPs: uma unanimidade? **O Fluminense – suplemento: revista O Fluminense**, p. 10-11, 2011.
- _____. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vidas sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- _____. **Para além da metáfora da guerra**. Percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca. Tese (Doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro: PPGSA/IFCS/UFRJ, 2001.
- _____. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da cidadania e da política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, 2000.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Os avanços, limites e perigos das UPPs. **O Globo**, suplemento Prosa e Verso, p. 3, 2010.
- _____. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, v. IX, n. 41, 1967.

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

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. P.; FRIDMAN, L. C. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. In: IBASE; ACTIONAID; FORD FOUNDATION (Orgs.). **Mapas**: monitoramento ativo da participação da sociedade. Rio de Janeiro: Ibase, 2005.

MISSE, M. Sobre a construção social do crime no Brasil. Esboços de uma interpretação. In: MISSE, M. (Org.). **Acusados e acusadores**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

NOIRIEL, G. (Ed.). **L'identification**. Génèse d'un travail d'État. Paris: Belin, 2007.

RAMOS, S.; LEMGRUBER, J. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. In: OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA (Org.). **Medos e privações** – obstáculos à segurança hu-

mana. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.

SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Iser, 1996.

TELLES, V. **As cidades nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VENTURA, Z. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

VERANI, F. **Assassinatos em nome da lei**. Rio de Janeiro: Aldeberã, 1996.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Márcia Pereira Leite

Resumen

De la “metáfora de la guerra” al proyecto de “pacificación”: favelas y políticas de seguridad pública en Río de Janeiro

Este artículo examina la construcción social de las favelas como el territorio de la violencia en la ciudad de Río de Janeiro en dos contextos, centrándose sobre todo en las políticas de seguridad pública llevadas a cabo en esas localidades. El primero, de los años 90 hasta la primera década de los años 2000, se caracteriza por la promoción, por parte del Estado, de una “guerra” a los traficantes de drogas asentados allí. El segundo se abre en 2008 con la implantación de Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en favelas con el objetivo de retomar el control armado de esos territorios y “civilizar” a sus habitantes como condición para la integración de esos territorios a la ciudad. El artículo discute los dispositivos que promueven y sustentan, en cada contexto considerado, la vinculación de las favelas a la violencia y a la marginalidad, justificando formas específicas de gestión estatal de esos territorios y de sus poblaciones y delimitando las posibilidades de acceso de sus habitantes a los equipamientos urbanos y servicios públicos (inclusive a la seguridad).

Palabras clave: Favela; Seguridad pública; Guerra; UPP; Pacificación; Violencia; Políticas públicas; Gestión estatal.

Abstract

From the “metaphor of war” to a “pacification” project: slums and public safety policies in Rio de Janeiro

This paper examines the social construction of slums in the city of Rio de Janeiro as territories of violence, with a focus on the public safety policies in place in this area, and spanning two periods: the first, from the 1990s to the late 2000s, in which the government “waged war” against local drug traffickers; the second, starting in 2008 as the first Pacifying Police Units (the UPPs) were installed in the Rio slums. These units were created to ensure that these territories were under police control and, in addition, that slum dwellers were “civilized” so that their territories could be integrated into the city. This paper discusses the mechanisms that promoted and sustained violence and crime among slum dwellers in each of these two periods. It also discusses how the government managed these territories and their inhabitants, and restricted their access to urban equipment and public services, including safety.

Keywords: Slums; Public Safety; War; Police Pacification Units; Pacification; Violence; Public Policies; State Management.

Data de recebimento: 17/04/2012

Data de aprovação: 30/07/2012