



REFLEXÕES ACERCA DO “PROCESSO DE PACIFICAÇÃO” NO RIO DE JANEIRO

Alejandra Pastorini¹

Amanda Terra da Silva²

Débora Carvalho Rodrigues Louzano³

Josiane Aparecida do Vale⁴

RESUMO: O presente trabalho busca apresentar as reflexões que vêm sendo desenvolvidas na pesquisa, em andamento, que tem como preocupação central entender a lógica que orienta às intervenções do poder público para atender as necessidades sociais dos setores mais pauperizados, na cidade do Rio de Janeiro. Trabalhamos com a idéia que essas intervenções do Estado apóiam-se no binômio assistência-repressão, ou seja, têm por base a combinação de ações assistenciais (focadas no alívio da pobreza) e repressivas (ações punitivas, violentas e controladoras encobertas pelo véu da “pacificação”). Para desenvolver essas idéias tomaremos como exemplo o programa das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP).

Palavras-chave: Políticas Públicas, pobreza, Estado/sociedade civil

Abstract: This paper aims to present some of the reflections that have been developed in the study, in progress, whose central concern is to understand the logic that guides the operations of the government to meet the social needs of the most impoverished areas in the city of Rio de Janeiro. We work with the idea that these state interventions rely on the assistance/repression binominal, that is, are based on the combination of assistance (poverty alleviation programmes) and repressive actions (violent, punitive and controlling actions shrouded by the veil of "pacification"). To develop these ideas we will take as an example the Peacekeeping Police Units program.

KEY WORDS: politics public, poverty, State/society

¹ Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: alejapasto@yahoo.com.br

² Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

³ Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



1 INTRODUÇÃO

A escolha do Rio de Janeiro como cidade sede de vários eventos internacionais como: o Encontro Mundial da ONU para o Clima (Rio+20), em 2012; a Copa do Mundo da FIFA, em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016, é um dado importante para analisar algumas das transformações que vêm ocorrendo na intervenção do poder público com vistas a amenizar as manifestações da questão social na cidade.

O trabalho ora apresentado vincula-se a uma pesquisa maior ainda em andamento e que se preocupa em identificar os fundamentos e as premissas que orientam a organização e posta em prática do conjunto de programas direcionados para as populações mais empobrecidas. No nosso estudo partimos da idéia que as intervenções do poder público, focadas nos setores mais pauperizados, têm como pilares as ações assistenciais minimalistas (no sentido que buscam amenizar a situação de falta de renda dos grupos populacionais que vivem em situação de “pobreza extrema”) e as ações de controle e repressão vinculadas, na sua maioria, à política de segurança pública.

Para realizar essas reflexões tomaremos como referência o denominado Projeto UPP Social que vem sendo executado, na cidade do Rio de Janeiro, desde 2010. Entretanto este Projeto não pode ser pensado de forma separada das UPP's (Unidades de Polícia Pacificadoras) nem analisado sem relacioná-lo com a política de segurança pública na sua totalidade. Essa indisociabilidade decorre do fato que o projeto da UPP Social possui como fundamento e precondição à “pacificação” das favelas, contando para isso com a estratégia das UPP.

As particularidades que assume a atual estratégia de atendimento das manifestações da questão social serão pensadas à luz das mudanças que se consolidam nos países do continente latino-americano, a partir da última década do século XX. Assim, entendemos ser fundamental apreender a lógica da intervenção do Estado, após o processo de reforma acontecida (ou contrarreforma).

Segunda as análises desenvolvidas por autores marxistas como Netto (1992), o Estado burguês exerce importantes funções – sejam elas diretas, indiretas, estratégica e extra econômicas – na busca por criar as condições para garantir o processo de valorização e acumulação do capital. Entretanto, no contexto de avanço e consolidação do ideário neoliberal no mundo capitalista, as políticas sociais reformuladas continuam sendo importantes instrumentos das classes dominantes para legitimar a ordem vigente, para reproduzir a força de trabalho e administrar a população excedente.

Essas ações do Estado têm, ao mesmo tempo, um papel decisivo para



reproduzir a ideologia dominante e para difundir as ideias de que a questão social (reduzida às suas manifestações) não seria relativa ao modo de produção capitalista, mas que a mesma remeteria ao mundo privado (e individual); dessa forma entende-se que a questão social possui um caráter eterno (vinculado à imperfeição humana) e/ou que a mesma é um produto natural do devir, da modernização ou da vontade divina. Assim, a questão social naturalizada, passa a ser vista como algo que faz parte de toda e qualquer sociedade, independente da organização da produção e das relações sociais que a sustentam. Essa compreensão é estratégica para desistoricizar e despolitizar a questão social e seus mecanismos de atendimento, contribuindo para manter a sociedade coesa ao esconder as diferenças entre as classes contrapostas.

Desse modo as intervenções do poder público, direcionadas às populações mais pauperizadas, adotam a forma de ações e políticas sociais focalizadas na pobreza absoluta. Por um lado, vão assumindo um forte *caráter assistencial* distanciando-se em muitos casos do entendimento da assistência como direito social e da obrigação constitucional de atender as necessidades dos trabalhadores pauperizados que não se encontram em situação de extrema pobreza (incentivando dessa forma à busca de proteção através do acesso do mercado). Por outro lado, essas ações e políticas sociais se combinam com práticas violentas e programas com um forte *caráter repressivo e coercitivo*.

Essa combinação de assistência com repressão encontra justificativa, no discurso oficial, na associação direta e mecânica entre pobreza e atos violentos e/ou criminosos, reforçando, dessa forma, a idéia de que a população empobrecida seria aquela que se encontra “fora” dos padrões moralmente tidos como ideais na sociedade. Nessa linha de “reflexão” entende-se que a melhor forma do poder público enfrentar a problemática do crime e do “criminoso” (“perigoso” para a sociedade porque comete crime ou porque tem potencialidade para cometê-lo), cuja origem encontra-se na falta de incorporação de um conjunto de valores, hábitos e costumes entendidos como “normais” numa dada comunidade, seria através da posta em prática de ações repressivas e punitivas por parte do Estado. Dessa forma, reforça-se o processo de criminalização da pobreza e como expressa Wacquant (2007): o Estado assistencial vai cedendo espaço para a consolidação do Estado punitivo, onde a repressão passa a ser um elemento central nos processos de atendimento das manifestações da questão social.

Não são poucos os exemplos encontrados onde é possível perceber esse caráter punitivo do Estado quando se trata de atender as manifestações da questão social na contemporaneidade. Nesta oportunidade tomaremos como referência para nossas reflexões o caso das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Esse estudo baseia-se na



análise das metierias jornalísticas publicada no Jornal “O Globo” entre os anos 2011 e 2012, por entender que a mídia de grande circulação, no Brasil, tem um importante papel no processo de difusão e fortalecimento da idéia das “classes perigosas”, idéia que servirá para justificar e legitimar essas estratégias punitivas que se assentam na criminalização da pobreza. Essa pesquisa hemerográfica foi complementada com a investigação documental que buscou reunir e analisar os documentos oficiais relativos à criação, desenvolvimento e consolidação das UPP’s e das UPP Sociais no Município do Rio de Janeiro.

2 DESENVOLVIMENTO

A partir do ano 2007, ano que toma posse o governador Sergio Cabral no estado do Rio de Janeiro, as autoridades estaduais começam a colocar em andamento mudanças na política de segurança pública, definindo dentre seus objetivos a retomar do controle territórios “abandonados” pelo poder público, desde a década de 1980. Esta mudança estratégica vincula-se à criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), aprovado também em 2007, mesmo período em que o Rio de Janeiro foi escolhido como cidade sede da Copa do Mundo da FIFA e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, a serem realizados em 2014 e 2016, respectivamente.

Nesse contexto de redefinição é criado o programa das UPP (Unidades de Polícias Pacificadoras) que, segundo os documentos oficiais, é um importante exemplo da busca por materializar uma “nova” forma de pensar a segurança pública baseado na “aproximação” entre a polícia e a população, cujo marco normativo encontra-se estabelecido no PRONASCI.

As UPP’s se colocam como objetivo prioritário o enfrentamento da violência e prevenção da criminalidade, utilizando como uma das estratégias a aproximação das forças policiais das populações pauperizadas. Entretanto, considerando que existem limitações ao “policiamento convencional” e para poder recuperar os territórios controlados pelos “criminosos”, se faria necessário, como indicam Henriques e Ramos (in Urani e Giambiagi, 2011, p.243-4): que o poder público retome o controle dos territórios sob influência da criminalidade como forma de devolver a paz e tranquilidade para o exercício da cidadania e quebrar o clima de guerra na cidade do Rio de Janeiro.

Assim, a partir de 2008 começa o processo de “invasão” e “ocupação” das favelas utilizando como estratégia fundamental à “militarização”. Entendia-se que “a entrada nos territórios só são possíveis pela via das operações militares do [...] BOPE e da [...] CORE [...], as tropas de elite da polícia militar e civil” (Guimarães Ferreira in Urani e



Giambiagi, 2011, p.90), continuando com a instalação de companhias da polícia militar nos territórios ocupado. Esse projeto/estratégia ficou conhecido como UPP. A primeira experiência foi no Morro Dona (Santa) Marta, no bairro de Botafogo, Zona Sul carioca. Em 2009 as UPPs se expandem pela Zona Sul e parte isolada da Zona Oeste. Em 2010 destaca-se a ocupação das comunidades na Grande Tijuca. Atualmente, existem 28 UPP na Cidade do Rio de Janeiro.⁵

A implantação das UPPs desenvolve-se nestas comunidades a partir de quatro momentos. O primeiro consiste, tal como foi mencionado acima, na ocupação militarizada das favelas sob alegação da presença de criminosos nesses territórios; esta etapa inicial permitiria recuperar o controle por parte do Estado (a través do seu braço repressor). O segundo momento denominado de “Estabilização” consiste em ações de intervenção tática (militar e repressiva) intercaladas com ações de “cerco” das áreas delimitadas. Este momento antecede à terceira etapa em que as UPPs, passam a ser implementadas quando o território ocupado encontra-se “pacificado” e apto para a entrada do conjunto de serviços públicos e privados para atender as necessidades da população local, permitindo a promoção e viabilização da cidadania. Esse processo teria um quarto momento que consistiria na avaliação e monitoramento tanto as ações de polícia pacificadora quanto de processo de atendimento das necessidades da população.

Para dar consistência e materialidade aos dois últimos momentos da seqüência anteriormente mencionada, entre junho e dezembro de 2010, cria-se no âmbito da Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) sob a autoridade de Ricardo Henriques, o programa UPP Social que tinha o objetivo de “coordenar ações sociais, culturais e ambientais”, em favelas do Rio de Janeiro “pacificadas” que já tivesse UPP (Henriques e Ramos in Urani e Giambiagi, 2011, p.243). A partir de janeiro de 2012, o programa foi transferido para o município do Rio de Janeiro, passando a ser Coordenado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP).

Assim, a UPP Social que “buscando atuar de forma integrada com os objetivos da ação policial [...] foi desenhada para dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento sócio-econômico nessas áreas e, finalmente, contribuir para efetivar a integração ao conjunto da cidade” (Henriques e Ramos in Urani e Giambiagi, 2011, p. 244-5). Dessa forma este programa, segundo seus mentores, teria um papel central

⁵ Até a presente dada existem 28 UPP distribuídas da seguinte forma: a) na Zona Sul (Santa Marta; Chapéu Mangueira e Babilônia; Pavão Pavãozinho e Cantagalo; Tabajaras e Cabritos; Escondidinho e Prazeres; Rocinha; e Vidigal. b) na Zona Norte (Borel; Formiga; Andaraí; Salgueiro; Turano; São João, Matriz e Quietos; Coroa, Fallet e Fogueteiro; Mangueira e Tuiuti; Nova Brasília; Adeus, Baiana; Alemão, Pedra do Sapo; Chatuba; Fé, Sereno; Parque Proletário; Vila Cruzeiro); c) na Zona Oeste (Cidade de Deus e Batan); d) no Centro (Providência e São Carlos).



no processo de resgate da cidadania (viabilizada a partir da coordenação das ações e programas sociais que já existe nesses territórios).

A primeira ação do programa consistiu em inventariar os principais problemas dessas comunidades (dentre eles foram destacados: a falta de serviços públicos, relacionamento dos moradores com os policiais, funcionamento do comércio local etc.) e as potencialidades de cada território “pacificado”. O resultado dessa ação foi a constatação da ausência de serviços públicos básicos e a existência de um conjunto importantes de projetos sociais fragmentados, desarticulados que desenvolvem atividades descontínuas e superpostas.

A partir daí foram criados os fóruns locais entendidos pelos mentores do programa como “espaços de diálogo permanente” entre a população e o poder público que tem como objetivo levantar as demandas e encaminhá-las aos órgãos competentes nas esferas federal, estadual e municipal.

O programa UPP Social formou equipes de gestores e assistentes de monitoramento da gestão institucional e de comunicação através da seleção realizada pelo convênio com ONU-Habitat. A estas equipes lhes compete identificar as demandas, elaborar diagnósticos das comunidades pacificadas, viabilizar estratégias para estreitar os laços com os moradores e desenvolver atividades sócio-educativas com jovens e crianças, principalmente.

Através da pesquisa foi possível constatar que com o alargamento das UPPs e demais ações da Secretaria de Segurança Pública, nos últimos anos, esta política pública vem ganhando centralidade no discurso dos governantes e também dos empresários que vêm a esta política pública como um instrumento importante para contribuir com a criação de um ambiente favorável para seus negócios. Ao observar como se deu o alargamento do processo “pacificação” e a localização das UPPs, podemos intuir que dentre dos objetivos definidos para guiar a posta em prática do Programa das UPPs (porém não socializados no conjunto da sociedade) encontram-se a preocupação em criar as condições para aumentar os investimentos do setor privado e a valorização do capital investido.

Desde os últimos anos, diversas empresas são chamadas a investir recursos na implementação das UPPs (utilizados para a construção de espaços físicos para seu funcionamento, qualificação e contratação de recursos humanos, como na oferta de serviços a comunidade), ficando sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança a decisão da alocação desses recursos. A Light e o Grupo EBX (Eike Batista) são dois bons exemplos da presença dos investidores que se vinculam ao Programa. No ano de 2011 o Grupo EBX investiu 40 milhões de reais no ramo da construção, na contratação de efetivo na área de



segurança e na compra de equipamentos (como carros). A Light tem outro tipo de participação uma vez que esta empresa atua, desde o início do Programa através da oferta de serviços públicos em todas as comunidades ocupadas e “pacificadas”. Também é responsável pela implementação, junto a UPP Social, de alguns programas sociais, dentre eles: o Programa “Comunidade Eficiente” que se desenvolve através de atividades sócio-educativas focadas na discussão do uso sustentável da energia, e o Projeto “De Braços Abertos” que busca integrar a comunidade a cidade através do esporte. A FIRJAN através do Sesi também tem atuado junto a UPP através de iniciativas de cunho educacional. Há também a participação da Chevron Brasil Petróleo e da Natura.

Com relação aos investimentos públicos, podemos dizer que a maioria deles se deu através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). A dimensão desses investimentos ao longo dos anos de implantação do Programa frustrou as expectativas da população dessas áreas, uma vez que as propostas não foram materializadas, principalmente aquelas relativas à construção de moradias, à melhoria da infraestrutura básica (saneamento, transporte, iluminação pública) e dos serviços de saúde e educação.

É importante mencionar que as comunidades que receberam as UPPs na Zona Sul localizam-se principalmente nos Barrios de Botafogo, Leme, Copacabana e Ipanema, localidades que integram o chamado “cinturão hoteleiro”. Nessas áreas se concentram também os principais pontos turísticos da cidade, o que a tornará uma região muito visada e cobiçada nos próximos anos devido aos grandes eventos que a cidade sediará. Por outro lado, a ocupação de comunidades no Centro e Zona Norte tem relação, não só com a criação de uma infraestrutura exigida pelas agências internacionais (exemplo da FIFA) para a realização desses eventos esportivos, como também, se vincula como a preocupação em criar condições para ampliar os investimentos do setor privado na cidade do Rio de Janeiro. A construção da via expressa “Transcarioca” que ligará a Zona Oeste a Zona Norte, a revitalização da região portuária e a construção do “Porto Maravilha” são exemplos desses processos, pois as comunidades em torno dessas áreas como a Maré (2011), Morro da Providência (2010) e Barrios do Caju (2013) vem sendo ocupadas desde 2010, tendo como principal investidor o Grupo EBX.

Outro desdobramento importante é que após a ocupação e “pacificação” cresceu a especulação imobiliária nesses bairros, principalmente na Zona Sul e Centro. A revitalização de áreas antes abandonadas pelo poder público também tem participação do setor privado e do grupo acima mencionado.

Entretanto, é possível identificar mudanças, tanto positivas quanto negativas, no cotidiano dessas comunidades. O declínio do clima de violência e o acesso alguns serviços



e ações como a regularização da posse das moradias e saneamento básico, quando ocorrem, trazem melhorias para as populações locais; mas não são percebidas mudanças substanciais na qualidade de vida dos moradores que permanecem nessas localidades. Além disso, para garantir o clima de “segurança da cidade”, algumas comunidades continuam a sofrerem situações de violência e desrespeito dos seus direitos de cidadania no seu dia-a-dia (controle de entrada e saída dos moradores, toque de recolher etc.).

3 CONCLUSÃO

Depois de transcorridos quase cinco anos da implementação da primeira UPP e três anos da UPP Social podem ser percebidas poucas mudanças em termos de melhorias das condições de vida das populações residentes nas “áreas pacificadas”. Conjuntamente, continuam a ter uma forte presença as diferentes ações repressivas e coercitivas dirigidas às populações mais pauperizadas (encarceramentos, mortes com causas e/ou responsáveis desconhecidos, despejos de moradores etc.), reforçando assim a idéia de Wacquant (2007) de que o Estado preocupado com a proteção dos cidadãos vai cedendo espaço para o Estado punitivo.

Entendemos que a UPP Social (preocupada em coordenação das ações e programas sociais que já existe nesses territórios) vem mostrando pouca eficácia em termos de resgate da cidadania uma vez que os investimentos públicos na área de emprego, saúde, educação, de demais serviços coletivos, até o momento atual, encontram-se aquém das necessidades da população local. Dessa forma afirmamos que este programa tem um papel central como estratégia para legitimar os processos de ocupação e “pacificação” dos territórios, reforçando o caráter coercitivo e repressivo das intervenções do Estado na cidade.

Dessa forma vai se consolidando essa nova estratégia de atendimento das manifestações da questão social implementada a partir de medidas de alívio da pobreza combinadas com ações repressivas (com violência encoberta pela “pacificação”). Assim, nesse contexto o Estado é chamado a intervir sob a prerrogativa da segurança pública, onde as formas clássicas de controle das “classes perigosas” (através das invasões, criminalização da pobreza etc.) são centrais.

Os espaços das cidades estão sendo utilizados como lócus de negócios e investimentos lucrativos, exemplo disso são as diversas obras que estão sendo executadas na cidade do Rio: expansão do metrô, construção de corredores de transporte rápido, melhorias na zona portuária, reforma do Maracanã, dentre outros; e a UPP é uma peça



essencial nessa lógica, contribuindo com a estratégia de criar um ambiente de negócios uma vez que traz mais credibilidade e confiança para os grupos e empresas que investem na cidade.

A implementação do Programa de UPP acontece de forma conjunta com a expansão do setor privado nas comunidades; o aumento das agências bancárias (públicas e privadas) e das grandes lojas (como Casas Bahia, Casa&Video, Drogarias) que instalaram-se nas comunidades depois da ocupação policial, são alguns exemplos. A UPP também facilitou a regularização das instalações de televisão a cabo, assim como ampliação da rede de iluminação nas moradias particulares, já que essas comunidades são caracterizadas pela existência do popular “gato” (ligações clandestinas de luz e televisão a cabo).

Esses dados indicam que em que medida a UPP contribui com o aumento dos lucros das empresas privadas, para além de algumas vantagens para a população local. Entretanto, é possível afirmar que as condições de vida da população dessas localidades não sofreram melhorias significativas apesar dos ganhos materiais (principalmente em termos de facilidade de acesso ao comércio local, aos serviços como luz elétrica agora regularizada e a coleta de lixo com maior periodicidade).

Também importa mencionar que esses elementos contribuem para aumentar o “custo de vida” dos moradores dessas comunidades em decorrência da elevação das tarifas ou da regularização de alguns serviços e da posse das propriedades, fazendo com que muitos dos moradores sejam expulsos dessas localidades e obrigados a migrar a outras regiões menos cobiçadas pelos investidores.

REFERENCIAS

NETTO, J.P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez. 1992

URANI, A. e GIAMBIAGI, F. **Rio. A hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011

WACQUANT, L. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estado Unidos**. Rio de Janeiro: Revan. 2007.