

## **As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas**

Jailson de Souza e Silva<sup>1</sup>

### **Síntese**

O presente texto tem como referência o seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca, realizado no mês de maio de 2010 pelo LeMetro - Laboratório de Etnografia Metropolitana/IFCS-UFRJ, no qual tive a oportunidade de realizar uma fala. Em função disso, a sua forma textual guarda um tom mais coloquial do que um artigo tradicional. Nele, apresento, inicialmente, uma breve síntese a respeito de um conjunto de formulações que tenho desenvolvido há anos a respeito da representação hegemônica sobre os moradores das favelas e o que essa percepção provoca em termos de políticas públicas, em especial no campo da segurança pública.

A seguir, busco interpretar possíveis mudanças nessas representações, e suas consequências, a partir do impacto provocado pelas ações de ocupação das favelas pelas forças policiais cariocas. Denominada Unidade Policial Pacificadora - UPP, a iniciativa visa expulsar os grupos criminosos que detêm o controle social dos espaços favelados e, a partir dessa ação, garantir a soberania estatal. A nova estratégia se insere em um quadro de redefinições das relações entre os órgãos estatais e instituições dominantes na cidade – grande mídia, grupos empresariais, organizações do terceiro setor etc – e os espaços favelados.

Nesse quadro, exponho um conjunto de considerações sobre as oportunidades e os riscos que podem derivar do sucesso da progressiva estratégia de segurança pública nas favelas. Meu desejo maior é estimular um necessário aprofundamento da reflexão sobre as formas de intervenção estatais, assim como a valorização profunda de mecanismos democráticos e participativos que garantam a permanente melhoria da qualidade de vida dos moradores das favelas; seu direito à morada e sua inserção plena ao conjunto da cidade.

**Palavras Chaves:** Favelas, Unidades Policiais Pacificadoras e Democracia Social.

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal Fluminense, Fundador e membro do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro; Subsecretário executivo da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos.

## **1. As representações usuais sobre os moradores das favelas e suas derivações no campo das políticas sociais.**

Desde 2002<sup>2</sup>, pelo menos, tenho escrito e falado sobre as formas usuais de representação dos moradores das favelas e as consequências dessas percepções sobre as políticas públicas efetivadas nesses territórios. Parto do argumento de que a base das representações hegemônicas sobre os grupos sociais no Brasil, construída no processo histórico nacional, é de que as relações de hierarquia pautam a realidade nacional e devem caracterizar as relações entre os diversos grupos sociais<sup>3</sup>.

Durante séculos, a principal distinção hierárquica foi estabelecida entre os escravos – que não custa mencionar terem sido os negros, em geral - e os homens livres; de forma secundária, mas relevante, se colocava a distinção entre os homens com posses, em geral propriedades e/ou títulos de nobreza, e os despossuídos. Outros níveis hierárquicos eram sustentados nas distinções sexuais (em prejuízo das mulheres) e etárias (em prejuízo das crianças e adolescentes, vistos como seres sem direitos), além de diversas outras formas de transformação da diferença em desigualdade. Assim, a sociedade brasileira foi se forjando através da construção de formas diversas de relacionamentos sociais e de noções de cidadania baseadas, principalmente, no capital econômico; no cerceamento dos direitos sobre o corpo e da vontade soberana da grande maioria da população.

Embora relevante, o objetivo do presente artigo não é tratar do desenvolvimento das relações sociais hierarquizadas na sociedade brasileira e suas transformações no tempo e espaço. Estou chamando atenção para essas referências históricas apenas para demonstrar que as representações sobre os moradores das favelas, dentre outras, não se sustentam em valores espontâneos ou recentes, mas se estruturam em referências simbólicas que dominam as relações entre os diversos grupos sociais brasileiros há longo tempo.

---

<sup>2</sup> Cito esse ano por nele ter publicado o artigo “Um espaço em Busca do seu lugar”, pela revista Território/Territórios, do programa de pós-graduação de Geografia da UFF. Esse artigo foi a base do livro “Favela: alegria e dor na cidade”, lançado em 2005, junto com Jorge Luiz Barbosa, também professor da universidade e parceiro fundamental na construção do Observatório de Favelas.

<sup>3</sup> Um rico leque de autores – Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro; Gilberto Freyre e Florestan Fernandes são os mais importantes – analisou, de modo plural, o processo de formação da sociedade brasileira e destacaram, mais uns do que outros, esse caráter hierárquico em nossa estrutura social.

A sociedade de consumo de massas, que se expandiu no Brasil a partir das décadas de 60/70, criou novas referências no processo de hierarquização social. Na ausência dos títulos de nobreza e da escravidão,<sup>4</sup> o acesso a bens de consumo distintos, lato senso, tornou-se o instrumento maior de hierarquização das relações entre (e inter) os múltiplos grupos sociais, em especial nos grandes centros urbanos.

Bens (ou, nos termos de Pierre Bourdieu, *capitais*) como imóveis; veículos sofisticados; empregos em empresas valorizadas, em especial as multinacionais; diplomas em instituições universitárias, em especial no exterior; redes sociais com detentores de outras formas de *capital* etc são os produtos principais comercializados no mercado social, transformando-se em “mercadorias” preciosas para a construção das identidades dos grupos e territórios sociais, assim como do processo de produção das subjetividades dos indivíduos.

A diferenciação via o consumo de bens valorizados socialmente é complementada por outros elementos estruturantes das hierarquias sociais, tais como o racismo, em especial; o machismo; a homofobia; o preconceito contra os nordestinos e outras formas de discriminação que se fazem presentes na sociedade brasileira. Temos, nesse quadro, um mosaico de representações e práticas discriminatórias que se integram na construção de uma estruturação social que passa a se reproduzir nas instituições sociais, em especial a familiar, a religiosa, a educacional, no mundo do trabalho etc.

No caso do Rio de Janeiro, a partir da representação maior da hierarquia social baseada no acesso a bens distintos, um conjunto de elementos se fundiu para constituir as formas hegemônicas de representação das favelas e seus moradores: a sua associação com a pobreza econômica; a falta de formação escolar; a predominância do trabalho manual; o fenótipo dos moradores – em sua grande maioria pretos ou pardos; a precariedade das moradias; dos serviços e equipamentos urbanos; a origem nordestina, região considerado “problema” no país; a ocupação ilegal de terras; a falta de pagamento de taxas e impostos diversos etc.

---

<sup>4</sup> Cabe não ignorar a presença, em variados níveis das relações sociais, de juízos e práticas que remetem a uma consciência escravocrata, fundamentais para a construção das representações relacionadas aos moradores das favelas.

Construíram-se, então, perfis específicos do morador das favelas e de seu território que passaram a ser generalizados no juízo comum; nas definições legais e formais e mesmo no plano acadêmico. No processo, as favelas e seus moradores passaram a ser percebidos de forma homogênea, apesar de sua rica diversidade (tipo de sítio; densidade populacional; acesso a serviços e equipamentos; perfil populacional; grau de organização comunitária etc) como espaços desprovidos de condições básicas de cidadania, na verdade, espaços de subcidadãos.

A noção de subcidadania, nos termos afirmados por Jessé Souza,<sup>5</sup> é usual para qualificar os moradores das favelas, dentre outros grupos subalternos brasileiros, como sujeitos desprovidos de direitos. Do mesmo modo, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, órgão do governo federal, usava (?) o termo miserável (e indigente) para classificar as pessoas que detinham uma renda abaixo de determinado percentual do salário mínimo. Assim como o IBGE designa a favela, dentre outros espaços, como “aglomerados subnormais”<sup>6</sup>.

Independente da intenção de seus usuários, os termos apresentados são mais discriminatórios do que descritivos. Eles não permitem o reconhecimento da humanidade dos moradores das favelas; de suas práticas culturais e das ricas estratégias que construíram, historicamente, para suprir as lacunas na oferta de direitos fundamentais por parte do Estado. Pelo contrário, os termos naturalizam o preconceito e contribuem para a reprodução de juízos segregadores e preconceituosos em relação aos valores éticos e as práticas sociais dos residentes nos espaços favelados.

Nesse quadro, no amplo espectro de representações sobre os espaços favelados dos setores mais conservadores aos mais progressistas, foi se consolidando uma premissa fundamental, sustentada na noção de carência, de precariedade, de ausência, no limite, de civilidade, de humanidade. Essa percepção revela-se abrangente, indo, de acordo com a perspectiva ideológica, da denúncia indignada à “ausência” do Estado em termos da oferta de serviços e equipamentos urbanos básicos até à referência conservadora sobre a falta de compromisso dos seus

---

<sup>5</sup> Cf. “A construção social da subcidadania” J. Souza, Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

<sup>6</sup> Há um movimento para substituir a expressão, no âmbito do Ministério da Cidade” por “Assentamento Precário”. Fica difícil identificar uma diferença fundamental entre ambos no que diz respeito a uma visão apenas negativa do espaço favelado. Cf. “O que é favela, afinal?” Observatório de favelas, 2010.

moradores com as regras determinadas pelo Estado, tais como o respeito à propriedade; pagamento de taxas e impostos; comportamentos morais inadequados aos padrões dominantes na “cidade formal” e outros juízos similares.

O elemento hegemônico nas representações das favelas era a falta de (re)conhecimento de qualquer “qualidade” na vida cotidiana da favela. Mais importante, os seus moradores eram invisibilizados no conjunto da cidade, vistos como seres funcionais, que cumpriam os seus papéis de formas plurais<sup>7</sup>.

Uma visão alternativa a essas percepções se revelou, em determinado momento da histórica carioca, em particular, na valorização da cultura popular, fosse na manutenção de práticas culturais que remetiam ao mundo rural ou, especialmente, na popularização do samba e ritmos afins. O limite nesse tipo de juízo e de relacionamento entre os grupos favelados e alguns grupos sociais das partes mais ricas da cidade é que se sustentavam em uma visão quase idealizada do espaço popular. Visão esta que ignorava a dinâmica política e social local, além de não buscar contribuir para a construção de caminhos possíveis para a superação das condições sociais, econômicas e estruturais existentes; a exotização do espaço favelado predominava sobre o reconhecimento do direito ao exercício pleno da cidade de seus moradores.

A visibilização das favelas e de seus moradores poderia ter acontecido a partir das lutas sociais desenvolvidas a partir da década de 80 por diferentes grupos comunitários. Eles buscavam garantir o direito a equipamentos sociais e serviços urbanos, além do devido respeito no âmbito do direito à moradia e à segurança pública. Todavia, o que dominou o imaginário, ainda de forma exótica e sem noção da dimensão que viria a assumir, foi o processo de controle dos espaços favelados pelos grupos de traficantes de drogas.

Desde a histórica guerra entre “Zé Pequeno” e “Manuel Galinha”, – retratada no *blockbuster* “Cidade de Deus” – até a conflito entre “Jorge Negão” e os “Irmãos Metralha”, em Nova Holanda, na Maré, dentre outras disputas territoriais, as favelas passaram a ser dominadas por um fenômeno até então desconhecido na cidade: o

---

<sup>7</sup> Uma expressão melancólica desse juízo revela-se quando os livros, filmes e depoimentos vários sobre as décadas de 50 e 60 fazem alusão à iniciação sexual dos meninos de classe média pelas empregadas domésticas. Essa naturalização do processo remete ao uso das escravas como objetos sexuais dos senhores, sem passagem por qualquer vínculo afetivo.

poder dos grupos criminosos armados. O tráfico de drogas, organizado inicialmente através da Falange Vermelha, depois Comando Vermelho, foi se expandindo e chegando aos espaços populares nos quais mais se fazia comum a ausência de uma ação reguladora da ordem social por parte do Estado. No processo, o surgimento de dissidências e grupos rivais criminosos aumentou a disputa por território, a necessidade de ampliar a força bélica, assim como a aproximação dos grupos criminosos com grupos corruptos das forças policiais e do judiciário.

A década de 90 foi marcada pela ampliação do poder dos grupos organizados do tráfico de drogas e pela ampliação das atividades de um grupo que assumiu grande importância na dinâmica criminosa da região metropolitana do Rio de Janeiro: as milícias. Interpretadas, no início do século XXI, como “mal menor”<sup>8</sup>, as milícias são grupos dirigidos por integrantes das forças de segurança – policiais militares, civis, bombeiros militares e agentes penitenciários<sup>9</sup>. Seus integrantes passaram a ser visibilizados especialmente a partir de 2007, quando começaram a ser reprimidos pelo, então, novo governo estadual<sup>10</sup>.

Existem outros grupos criminosos de peso na no Rio de Janeiro, tais como os “banqueiros de bicho”, que controlam várias atividades ilegais, em especial o “videopôquer” e os grupos de extermínio. Todavia, os traficantes de drogas, e mais recentemente os milicianos, passaram a dominar o imaginário da cidade devido ao peso do uso das armas para controlar o território e sua presença mais ostensiva no cotidiano dos espaços populares e da imprensa.

---

<sup>8</sup> A figura pública mais expressiva desse tipo de percepção sobre a milícia era o prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia, que definia esses grupos como “auto defesas comunitárias”. Vários de seus integrantes, inclusive, eram integrantes do partido do prefeito, sendo o mais famoso o vereador “Nadinho”. Um dos líderes da milícia da favela de Rio das Pedras, a mais poderosa da cidade, ele foi assassinado em junho de 2009 por rivais de seu próprio grupo. Outra figura de peso na relação com a milícia era Marcelo Itagiba, secretário de segurança da governadora Rosinha Garotinho. Ele, não por acaso, foi o candidato a deputado federal mais votado na comunidade de Rio das Pedras.

<sup>9</sup> O Observatório de Favelas cumpriu um importante papel de denúncia dos grupos milicianos e de afirmação dessa denominação, a partir de uma pesquisa longitudinal realizado com 200 adolescentes empregados no tráfico de drogas. Cf. “Rotas de Fugas”: relatório de pesquisa, novembro de 2006. A divulgação da pesquisa e da denominação em um caderno especial do jornal “O Extra” reforçou o nome do grupo e de seu caráter criminoso. A realização da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro sobre as milícias, presidida pelo deputado Marcelo Freixo, funcionou como um importante instrumento de pressão sobre as forças de segurança para reprimirem estes grupos.

<sup>10</sup> O principal fator responsável pela ação repressiva foi a tortura realizada por milicianos da favela do Batan, da Zona Oeste, em repórteres do jornal “O Dia”, que faziam uma reportagem sobre o grupo.

A primeira década do século XXI foi dominada, então, pelo contínuo processo de visibilização do que definimos como “Grupos Criminosos Armados – GCAs”.<sup>11</sup> Estes grupos são núcleos ou redes criminosas que atuam em atividades econômicas ilícitas, extorsivas e/ou irregulares a partir de uma base territorial específica. O controle das suas atividades se sustenta na coação – especialmente pelo uso de armas de fogo; na naturalização das atividades pelos moradores – tal como o Jogo do Bicho; o Videopóquer; o “gatonet”; o transporte irregular etc - e na capacidade de oferecerem um determinado nível de segurança cotidiana ao morador.

Com efeito, os grupos criminosos se legitimaram nos territórios populares a partir da capacidade de regularem a ordem social. A incapacidade ( ou desinteresse) das forças de segurança do Estado para garantir, historicamente, uma presença regular nesses territórios permitiu que os GCAs construíssem um processo privado de regulação do espaço público; reprimissem os crimes contra o patrimônio dos moradores locais e afirmassem o monopólio do direito de matar. Desse modo, eles se legitimaram como os ordenadores das práticas coletivas locais. Esse é o contexto e cenário que as forças de segurança do Rio de Janeiro, através das Unidades Policiais Pacificadoras, vêm buscando superar.

---

<sup>11</sup> Cf. Silva, Jailson de Souza e Barbosa, Jorge Luiz: “favela:alegria e dor na cidade”. Ed. Senac/XBrasil, Rio de Janeiro, 2006.

## **2. As Unidades Policiais Pacificadores: consequências possíveis para os moradores das favelas cariocas.**

A ação das forças de segurança nas favelas cariocas, desde a década de 80, foi marcada por uma lógica bélica crescente. A intenção era reprimir o acesso dos usuários de drogas aos produtos ilegais através da repressão aos traficantes varejistas das favelas. Nesse processo, a violência letal triplicou; aumentou a corrupção policial e do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre se difundiu; aumentou a sensação de insegurança em toda a cidade e as situações de violência policial contra os moradores das favelas; acima de tudo, estabeleceu-se o controle territorial desses espaços por parte dos grupos criminosos. A maior expressão do equívoco: todo esse esforço e perdas derivadas não provocaram impacto algum sobre o comércio de drogas ilegais. Pelo contrário, o Brasil – com destaque para o Rio de Janeiro – se tornou um território de importância no comércio internacional de drogas, como mercado de consumo e como rota do tráfico.

O mais grave de todo o processo assinalado é que a ação bélica das polícias nas favelas e periferias passou a ser naturalizada e vista como inevitável. Do mesmo modo, o imenso número de mortos – de jovens identificados como criminosos; de moradores sem vínculo com o crime e de policiais – passou a ser considerado parte intrínseca à política de repressão indiscriminada ao tráfico de drogas. Um imenso custo de vidas, de perdas econômicas e sociais tornou-se o legado da “guerra às drogas”

O paradoxo é que, mesmo nesse quadro de perdas, os grupos sociais dominantes continuavam a afirmar a inevitabilidade da estratégia e a importância de que fosse mantida. Essa posição, para diferentes especialistas no estudo da violência no Rio de Janeiro e no país<sup>12</sup>, derivava, acima de tudo, do temor dos setores dominantes de que a “favela descesse o morro” e provocasse o caos na cidade<sup>13</sup>. Nada mais representativo do histórico sentimento de preconceito, discriminação e, principalmente, desumanização dos pobres. De forma especial, a situação de violência nas favelas e a violência policial contra os seus moradores tornaram-se naturalizadas

---

<sup>12</sup> Cf. documentário “Até quando?” que analisa a estratégia de “guerra ao tráfico” promovida no Rio e no Recife. Dirigido por Belisário Franca e produzido pelo Observatório de Favelas, em 2005.

<sup>13</sup> O, então, candidato César Maia, em 1992, soube usar com muita competência esse temor para vencer a disputa eleitoral pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro contra a, então, candidata do Partido dos Trabalhadores, Benedita da Silva.



pela grande mídia e apresentadas de modo tal que não impactavam os leitores/espectadores cotidianos.

Esse processo crescente da violência tem sido denunciado há muitos anos por grupos de defesa dos direitos humanos, assim como estudiosos da área de segurança pública e movimentos comunitários. Com exceção da curta experiência liderada por Luiz Eduardo Soares na Secretaria de Segurança do Governo Garotinho, em 1999<sup>14</sup>, não houve mudança do paradigma de enfrentamento bélico, fragmentário e pontual aos grupos de traficantes de drogas<sup>15</sup> durante longos anos.

As críticas de especialistas no tema; manifestações iradas da população das favelas nas ruas; pressões de organizações internacionais e estudos diversos revelando o fracasso da política de enfrentamento bélico não surtiram efeito até 2008. O ponto culminante da política de segurança tradicional foi a ação coordenada entre o governo estadual e o governo federal no Complexo do Alemão, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, em junho de 2007. Na invasão policial, destinada a reprimir o tráfico de drogas na região, foram mortas, oficialmente, 19 pessoas, além de dezenas de feridos e um grande número de denúncias de violação dos direitos básicos dos moradores. O fracasso da operação e o imenso repúdio social que gerou demonstraram, de forma cabal, o fracasso do modelo de enfrentamento até então vigente.

Quase um ano depois, em maio de 2008, milicianos que dominavam a favela do Batan, na Zona Oeste da cidade, torturaram dois repórteres e um motorista do Jornal O Dia, que faziam uma matéria sobre a atuação cotidiana do grupo. O evento desvelou o caráter criminoso da milícia e rompeu com a complacência de amplos setores da mídia com suas atividades. A partir daí, foi instaurada a CPI das milícias na Assembléia Legislativa, sob a presidência de Marcelo Freixo, um deputado com uma longa história

---

<sup>14</sup> A experiência do Coronel Nazareth Cerqueira à frente do comando da PM durante os dois governos de Leonel Brizola – 1983/1986 e 1990/1994 - não foi centrada no combate ao tráfico de drogas, mas na tentativa de construir outras formas de policiamento, com base no respeito aos direitos humanos do conjunto dos cidadãos. De qualquer forma, sua rica e profunda formulação foi a referência maior para um conjunto de estratégias de segurança com cidadania no país, tanto a proposta por Luiz Eduardo no Rio de Janeiro como a efetivada na Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

<sup>15</sup> Destacamos os grupos de traficantes porque os milicianos nunca enfrentam de forma direta a polícia, visto que, como demonstraram as prisões feitas pelas forças policiais a partir de 2008, elas são dirigidas por integrantes das forças de segurança, que evitam enfrentar os colegas de farda. Além disso, é forte no discurso dos milicianos a idéia de que são defensores das comunidades populares contra o tráfico de drogas e, por isso, não poderiam enfrentar a polícia. Cf. Silva, Eliana Sousa – “Contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas” ( Tese de Doutorado, PUC/RJ, 2009.)

de luta pelos Direitos Humanos. Em função disso, pela primeira vez na história recente do Rio de Janeiro, foi efetivada a perseguição dos principais membros daquele grupo criminoso<sup>16</sup>.

No processo de revisão da estratégia de segurança pública no Rio de Janeiro foi implantada, em dezembro de 2008, a primeira Unidade Pacificadora em uma favela carioca, a Santa Marta. Localizada no coração da Zona Sul, área mais rica da cidade, a pequena comunidade, cerca de 5.000 pessoas, é famosa tanto por sua arquitetura original - dando a impressão que se projeta no espaço - como pelo fato de ter funcionado como locação para a gravação de um vídeo de Michael Jackson. Nessa ocasião, provocou escândalo na mídia o fato da equipe de produção ter solicitado – e conseguido - a autorização do então chefe do tráfico local, Marcinho VP<sup>17</sup>, para realizar o trabalho.

A partir dali, a expansão das UPPs foi acelerada nas favelas da Zona Sul: Tabajaras, Cabritos; Chapéu Mangueira, Babilônia; Cantagalo, Pavão e Pavãozinho. A favela do Batan, em função do impacto da tortura aos jornalistas e a Cidade de Deus, em Jacarepaguá, foram as únicas áreas ocupadas em outra região da cidade até 2010. A primeira por causa da violência contra os jornalistas e a segunda, aparentemente, em função do impacto do filme “Cidade de Deus”. Em junho de 2010, a expansão das UPPs atingiu a Grande Tijuca – Borel; Formiga; Chácara do Céu; Turano e Salgueiro e Andaraí.

As “unidades pacificadoras” têm como referência de origem a experiência de policiamento comunitário afirmado em experiências nos EUAS – sendo Boston a principal referência; Medellín e Bogotá, dentre outras cidades que deram respostas inovadoras à questão da violência criminal. O primeiro passo é a ocupação da favela por forças do Batalhão de Operações Especiais – BOPE, que, em geral, não tem sofrido resistência dos grupos criminosos. Garantida a ocupação, é estabelecida uma unidade especial, com número variável de policiais, de acordo com a população da comunidade. O comando é entregue a um capitão da Polícia Militar e os soldados são

---

<sup>16</sup> A prisão e cassação do mandato de vereador de Jerônimo Guimarães Filho, o Jerominho, e do seu irmão, o deputado estadual Natalino Guimarães foi o elemento mais significativo do enfrentamento aos principais grupos milicianos cariocas, que tiveram seus líderes mais visíveis presos a partir de 2008.

<sup>17</sup> A história de Marcinho VP foi registrada no livro “Abusado: o dono do morro Dona Marta”, de Caco Barcelos, de 2006.

recém incorporados à instituição, como um meio de evitar vícios e redes de corrupção tradicionalmente existentes na Polícia Militar.

A partir de abril de 2010, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos recebeu da parte do governador do estado a responsabilidade de coordenar o processo de implantação de um conjunto de políticas de desenvolvimento nas favelas ocupadas pelas UPPs. A meta é oferecer serviços e equipamentos básicos; criar uma melhor ambiência econômica; estabelecer canais de mediação de conflitos, de participação coletiva e de controle social da ação estatal; e construir meios que eliminem as fronteiras simbólicas e materiais entre as favelas e o restante da cidade, dentre outras tarefas.

O sucesso da iniciativa tem sido expressivo, tanto diante dos grupos dominantes da cidade – mídia, associações empresariais; organizações do terceiro setor e setores médios – como nas áreas populares. As críticas de setores mais radicalizados dos movimentos sociais e de alguns grupos comunitários têm sido mais em função de problemas no relacionamento cotidiano dos policiais com moradores – em especial os jovens – do que por críticas aos objetivos gerais do programa. Outro tipo de crítica característica deve-se ao fato da polícia continuar, nas outras áreas da cidade, a ter o enfrentamento bélico com o tráfico como centro da estratégia de ação. O fato reforça mais ainda a percepção de que a estratégia de policiamento comunitário característico das UPPs é o caminho possível para superar a crise de segurança do Rio de Janeiro. Mais do que isso: a expectativa é que a experiência se torne um modelo para os grandes centros urbanos e possa deter a crescente perda do controle de parcelas significativas do território urbano para os grupos criminosos.

A razão do sucesso é facilmente explicável: as UPPs representam a possibilidade de romper com a privatização da soberania, quer dizer, a capacidade de regular a ordem social da cidade, por grupos criminosos. No caso do tráfico de drogas, esse domínio é efetivado por jovens sem noção de limites fundamentais no sentido de respeito ao direito do outro; ao espaço público; à vida alheia e a normas básicas de civilidade. Um território em que o espaço local perde as condições de ser organizado a partir de regras básicas de convivência, tendo em vista que o desejo do chefe do grupo é que define os limites – ou a sua ausência – das práticas sociais.

A UPP é a expressão da ordem do poder estatal, do poder policial, o sentimento de que a paz se faz presente, tendo em vista a eliminação da lógica do confronto que a própria polícia alimentava e da disputa territorial por grupos inimigos. A eliminação do armamento ostensivo é outro fator que auxilia no sentimento de pacificação, do mesmo modo que a ampliação do direito de ir e vir dos moradores.

De fato, a ocupação policial permite que os moradores das favelas tenham acesso a um direito básico para o seu cotidiano: a segurança de que não terão o seu cotidiano invadido pela presença da morte súbita; pela violência contra suas casas e pelo poder autoritário de um criminoso. Diante do exposto, fica evidenciada a importância das UPPs no cenário político e social carioca. Ela abre possibilidade para um novo caminho nas relações estabelecidas entre as forças estatais e amplos setores da cidade com os territórios favelados.

O sucesso da nova experiência policial, todavia, pode trazer alguns problemas centrais para o equilíbrio e garantia de permanência da população original na área da favela; e esses problemas não são triviais. O primeiro que tem surgido deriva do fato da presença policial colocar em questão os aspectos mais característicos da “informalização” do espaço favelado. A informalização se expressa na falta de ordenamento do espaço público; na ausência de normas legais para a realização de obras e para o funcionamento das atividades econômicas; na ausência de pagamento de impostos e taxas; nas ligações clandestinas de energia elétrica e das TVs por assinatura etc.

Nesse caso, a ação repressiva da polícia em relação ao “gatonet”; a exigência da concessionária de energia de que o pagamento seja efetivado de acordo com os valores vigentes no conjunto da cidade; a cobrança de regras formais para o funcionamento do comércio e das obras e demandas análogas fazem com que o custo de vida nas favelas cresça de forma acelerada, sem o correspondente aumento de renda da população.

Esse processo de intervenção é profundamente complexa. Obviamente, é fundamental que as favelas sejam incluídas de forma integral ao conjunto da cidade e que seja exercida em seus territórios uma regulação da ordem social nos mesmos termos dos outros bairros. Isso significa construir padrões de ordenação territorial que

mudam drasticamente as formas históricas que permitiram aos seus moradores edificar a comunidade.

Por outro lado, dados de diferentes institutos de pesquisa<sup>18</sup> demonstram que a pobreza na zona metropolitana do Rio de Janeiro, excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro, é maior do que nas favelas cariocas. Esse dado cria dificuldades para a afirmação de políticas exclusivas para as comunidades populares da cidade – tais como isenções tributárias, de taxas e de regras formais para as atividades comerciais, por exemplo. Nesse caso, a situação de violência criminosa que domina as favelas não pode ser utilizada como único argumento para uma política localizada de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

As práticas materializadas pelos moradores das favelas, por sua vez, foram fundamentais para afirmar o acesso dos moradores a serviços básicos, em geral negados pelo Estado ou pelas empresas formais<sup>19</sup>. Essas formas e estruturas originais permitiram a construção de uma territorialidade que pode ser definida a partir do conceito de *morada*.

O Observatório de Favelas, em sua reflexão sobre o território da cidade, vem discutindo o conceito de *morada*. A partir de formulações primeiras de Jorge Luiz Barbosa, vimos buscando construir o argumento de que nos territórios das favelas, por razões já afirmadas, criam-se vínculos e práticas sociais/identitárias. Desse modo, o espaço da *morada* vai além das lógicas usuais de espaços de reunião de indivíduos autônomos e individualizados. A convivência cria práticas, códigos comuns, diálogos, conflitos e interlocuções que geram a afirmação do território como um lugar marcado por uma cultura específica que se constrói através da interação intensa entre a subjetividade do sujeito e uma específica objetividade do espaço local.

---

<sup>18</sup> O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em particular, têm uma série de estudos sobre a pobreza no Rio de Janeiro por região, com destaque para os indicadores das favelas. Cf. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

<sup>19</sup> A NET, por exemplo, teria a obrigação de “cabear” a cidade toda em um prazo específico; em momento algum, entretanto, ela foi punida por não se dispor a levar os seus serviços para os bairros mais pobres da cidade. Ou criar pacotes especiais para os grupos sociais com menor poder aquisitivo, mas que também têm direito à alternativas no âmbito dos serviços televisivos. Da mesma forma, com exceção da Rocinha – cujas agências têm a mesma rentabilidade das presentes em outros bairros, nenhuma grande favela carioca teve, durante décadas, uma agência bancária, mesmo dos bancos públicos. Apesar dos reiterados pedidos de várias organizações comunitárias, tendo em vista a vasta rede econômica presente nos grandes complexos de favelas. O fato contraria a lógica econômica, e mostra o peso dos preconceitos em relação aos espaços favelados. O Santander, em 2010, está instalando uma agência bancária no Complexo do Alemão, o que contribui para superar essa histórica discriminação.

O reconhecimento das favelas como espaços específicos de *morada* não significa o desconhecimento de que elas são um dos elementos de constituição da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, não existe uma identidade carioca independente das favelas – e vice-versa. Pelo contrário, a cidade tornou-se uma referência nacional e internacional também em função do peso arquitetônico, cultural e social dos seus espaços favelados. A garantia dessa riqueza paisagística e dessa pluralidade cultural é central para o Rio de Janeiro e para o seu projeto de futuro. Ao mesmo tempo, é necessário eliminar as fronteiras simbólicas e físicas que se apresentam entre as favelas e os bairros do seu entorno. Essas ações complementares e profundas são condições básicas para que a cidade do Rio de Janeiro se torne um território cada vez mais sofisticado e democrático no que concerne à vida contemporânea, à construção de novas possibilidades de utopia social e de convivência humana.

A argumentação acima se reveste de importância pelo fato das UPPs terem sido instaladas, até agosto de 2010, em geral, nas áreas que são polos de riqueza da cidade. Territórios muito valorizados, em especial, pelo mercado imobiliário. Setor empresarial que não avançou sobre os espaços constituídos pelas favelas exatamente pela fragilidade das relações formais e pela presença do GCAs como forças reguladoras da ordem social local. Sem esses limites, esses territórios se tornam abertos à lógica do mercado, que não se caracteriza pelo compromisso com a *morada*, mas com a transformação do espaço em mercadoria; e, no caso das áreas nobres, em mercadorias de distinção social.

Logo, a UPP é fundamental, por ser a principal política de garantia do direito fundamental à vida, à liberdade e ao direito de ir e vir dos moradores das favelas estabelecidas em toda a sua história. O que vem depois dela, todavia, tem de ser amplamente debatido.

Se as forças sociais, em particular as estatais, não reconhecerem o pressuposto das comunidades como espaço coletivo de *morada*; se as favelas forem vistas apenas como espaços residenciais de indivíduos, que não se vinculam com o seu território; se o mercado tiver o direito de agir livremente nesses espaços, regulando-o através não mais da força das armas, mas da força do capital; nesse caso, as UPPs terão se revelado o “cavalo de tróia” das favelas existentes, especialmente, nas áreas mais

valorizadas da cidade. Elas conseguirão destruir o que o Estado nunca conseguiu fazer, muito menos o poder criminoso armado: a riqueza de experiências, de inovação, de criatividade, de construção de formas alternativas de se viver a cidade.

Com isso, teremos uma cidade ainda mais marcada pela segregação, pela fragmentação e pela impossibilidade física de convivência dos diferentes socialmente. Além disso, serão pioradas, de forma profunda, a qualidade de vida daqueles que moram hoje nas favelas das áreas mais valorizadas da cidade. E cabe ainda considerar os inevitáveis malefícios em termos de política de transporte se a mão de obra que hoje trabalha nas áreas mais ricas da cidade tiver que se transferir para outros espaços, bem mais distantes, das áreas centrais do Rio de Janeiro.

Isso será perfeitamente possível se os órgãos estatais se sentirem no direito de, agora que o poder das armas foi eliminado, estabelecer de forma imediata as mesmas regras dos bairros da cidade para as favelas – seja no campo das construções de moradia; no licenciamento e legalização dos negócios locais e na cobrança de tributos – e/ou se as empresas públicas e privadas se sentirem no direito de cobrar as mesmas tarifas cobradas no conjunto da cidade, a remoção “invisível”, mais conhecida como “branca”, ocorrerá em grandes proporções. Isso acontecendo de forma abrupta, a tendência da comunidade é mudar, rapidamente, seu perfil social, com a substituição dos mais pobres por moradores com maior padrão aquisitivo.

A medida preventiva, nesse caso, é a construção de processos progressivos e focalizados, que se articulem com ações de proteção aos moradores que não tiverem condições de cumprir as regras formais imediatamente. Cabe, nesse sentido, a construção de diagnósticos profundos sobre as populações das favelas, de modo tal que seja possível criar subsídios, de variadas ordens, para aqueles que efetivamente necessitam de um apoio público regular para se manterem na comunidade. Do mesmo modo, cabe avançar na elaboração de propostas criativas do ponto de vista tributário para os empreendedores locais, de modo a se estimular um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico.

A questão da regularização fundiária, todavia, ocupa um espaço maior em minha preocupação pela destruição das favelas nas áreas ricas do Rio de Janeiro. O título de propriedade é um direito fundamental do cidadão, de modo que ele tenha o

direito de ter estabilidade e a certeza que não será retirado de sua casa por uma ação qualquer de um governante de plantão. Essa premissa é central e deve ser respeitada.

Um risco grave, entretanto, é se naturalizar que a única forma possível e adequada de regularização da propriedade nas favelas seja nos termos do direito de propriedade individual. Minha reflexão caminha no sentido de questionar essa eventual naturalização. Isso porque o sentido primeiro, que está na origem da constituição da favela, foi sua crítica, na prática, radical e profunda ao direito tradicional de propriedade. Mais do que valor de troca, a terra foi afirmada como valor de uso, em sua função social. A partir dessa premissa é que as favelas localizadas na zona sul, principalmente, sobreviveram às pressões de múltiplas forças conservadoras que buscaram removê-las, inconformadas com a violência à noção básica do espaço como uma mercadoria, e de alto valor. Ignorar esse princípio de origem no processo de regularização fundiária significaria transformar o espaço favelado em valor de troca nos termos tradicionais do mercado, como se essa fosse a única possibilidade.

Sabemos que no processo de consolidação, a propriedade familiar nas favelas se tornou uma mercadoria, de fato. Com o detalhe de ser uma mercadoria “informal”, transacionada entre sujeitos com as mesmas características sociais e, principalmente, econômicas, em grande medida. Os instrumentos de venda e de compra passaram a ser regulados, em geral, pelas associações de moradores, a partir de inscrição na instituição e/ou com documentos cujas firmas dos contratantes são reconhecidas em cartórios.

Nesse contexto, então, as deficiências na oferta de serviços e equipamentos; o temor dos grupos criminosos armados e, em função das características sociais dos moradores e do espaço local, o preconceito e a discriminação, paradoxalmente, permitiram que a favela se tornasse um efetivo espaço alternativo de morada popular nas áreas mais valorizadas da cidade.

O fato não impediu, como é sabido, que um ousado empresário alemão adquirisse cerca de vinte casas no morro do Vidigal. Tal iniciativa foi bloqueada por órgãos municipais, a partir de argumentos *ad hoc*, sem um princípio geral ou critérios objetivos que buscassem nortear o processo de compra e venda de residências nas favelas. A única razão para que esse processo pudesse ser bloqueado, considerando os padrões legais formais, era o fato das casas não terem o devido título de propriedade.



E se tivessem? Quantos alemães ( ou argentinos, franceses, brasileiros) ricos seriam necessários para acabar com a favela do Vidigal? E com as outras?

O que estamos discutindo é profundamente complexo, bem sabemos, pois mexe com questões como os direitos individuais; os direitos de propriedade; os direitos coletivos e difusos. Mas já existem instrumentos na cidade para regularizar o processo de aquisição e transformação dos lugares. As normas definidas nas APACs – áreas de proteção ao ambiente cultural – pela prefeitura do Rio de Janeiro buscam garantir a memória da cidade, evitando que os interesses de mercado destruam lugares com identidades específicas.

É possível pensar as favelas da zona sul e da grande tijuca como Ambientes culturais específicos? Acredito que sim. Nesse caso, elas devem merecer uma proteção especial, de modo a não serem destruídas pelos interesses do mercado imobiliário especulativo. Muitas saídas podem ser buscadas nessa direção. Só não é possível assistir passivamente o provável processo de destruição das comunidades populares que resistiram nas áreas mais ricas da cidade.

Concluindo esse artigo, as Unidades Policiais Pacificadoras abrem uma nova conjuntura na realidade social e econômica do Rio de Janeiro. Estamos, portanto, diante de profundas mudanças nas formas possíveis de ordenamento territorial em espaços importantes da urbe. Cabe ao poder público; às organizações da sociedade civil; às universidades; às associações empresariais conscientes da importância do desenvolvimento sustentável; e aos moradores das comunidades populares se articularem para que as boas notícias e práticas trazidas pela ação policial redundem em um processo de desenvolvimento profundo, duradouro, a ser apropriado, de fato, pelos moradores das favelas cariocas e pelo conjunto da cidade. Essa é a tarefa que cabe a todos nós.