




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A UPP como um mecanismo de produção da cidade carioca: pacificação para quem?

The UPP as a mechanism of production of the city of Rio: pacification for whom?

Lorene Monteiro Maia, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, UFRRJ, elisdeoliveirapinheiro@gmail.com

RESUMO

O presente artigo propõe uma reflexão a cerca da atual política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro no contexto da produção de uma cidade mais integrada. Em 2008, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro iniciou na cidade um novo modelo de gestão de segurança pública, baseado na ideia de polícia de proximidade, a UPP, cujo principal objetivo seria reestabelecer a ordem e a segurança em territórios centrais entendidos, pelo governo do estado, como marginalizados e violentos. Todavia, o modelo de pacificação implantando nas favelas não foi planejado de forma a promover um desenvolvimento sustentável, deixando ainda mais aparente nesses espaços uma série de lacunas a serem preenchidas que a polícia, por meio das ações de pacificação, não deu conta de atender. Dessa forma, esse trabalho tem enquanto objetivos analisar o real papel da UPP na cidade do Rio de Janeiro e indicar os efeitos de uma política pública de segurança implementada sem ter por base a busca pelo desenvolvimento sustentável, demonstrando, assim, que essa é apenas mais uma política pública para produzir uma cidade vendável que desconsidera fatores relevantes como o interesse e a participação dos moradores por meio de uma gestão social e a construção de um modelo de desenvolvimento territorial planejado para a cidade.

Palavras Chave: Desenvolvimento Sustentável; Favela; Gestão Social; Políticas Públicas; UPP.

ABSTRACT

This article proposes a reflection about the current public security policy of the state of Rio de Janeiro in the context of the production a more integrated city. In 2008, the State Security Department of Rio de Janeiro has initiated a new model of public security management based on the idea of police of proximity, the UPP, whose main objective would be to reestablish order and security in understood central territories, by the state government, as marginalized and violent. However, the model of pacification implanted in the slums was not designed to promote sustainable development, leaving even more apparent in these spaces a series of gaps to be filled that the police, through pacification actions, has been failing to meet. This work has as objectives to analyze the real function of the UPP in the city of Rio de Janeiro and to indicate the effects of a public security policy implemented without being based on the search for sustainable development proving that this is just another public policy to produce a salable city that ignores relevant factors such as the interest and participation of the residents through social management and the construction of a planned territorial development model for the city.

Keywords: Sustainable development; Slum; Social Management; Public Policy; UPP

INTRODUÇÃO

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) são o objeto central da recente e presente política de segurança pública instaurada no estado do Rio de Janeiro, em curso desde 2008 quando foi instalada a primeira UPP, no Morro Santa Marta, em Botafogo, zona sul da cidade carioca.

As UPPs surgem como um novo modelo de gestão da segurança pública, mais especificamente ligado à cidade do Rio de Janeiro, visando um projeto de pacificação. Elas são o resultado das chamadas “mega-operações” policiais nas favelas cariocas (que ganharam destaque em 2007, fruto das inúmeras incursões policiais realizadas nesses espaços) e desdobramento de outras políticas baseadas na polícia de proximidade, sendo finalmente implementadas nas favelas que circundam as zonas mais valorizadas e importantes comercial, política e economicamente da cidade. (Cunha; Mello, 2011).

Assim, desde 2008, essa nova dinâmica do sistema de segurança pública, que incide sobre a cidade, vem sendo discutida tanto por seus desdobramentos sociais, quanto pelos políticos e culturais, mas, sobretudo, pelos efeitos que dizem respeito à segurança e a vida nas favelas. Nesse sentido, a intervenção do poder público, por meio das UPPs, no interior desses espaços é considerada, pelo governo, ação estratégica rumo ao desenvolvimento da cidade, mas em contrapartida, vem sendo duramente criticada por moradores e pela academia como mais uma ação segregacionista do Estado que se desenvolve em detrimento da população pobre e negra nas e das favelas.

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o real papel da UPP na cidade do Rio de Janeiro e indicar os efeitos de uma política pública de segurança implementada de uma maneira controversa. Dessa forma, o artigo busca apresentar os motivos que levaram ao desenvolvimento do projeto de pacificação da cidade, para ponderar, assim, a que objetivos servem as UPPs, verificando se houve planejamento para o desenvolvimento sustentável da cidade e se há, de fato, a prática de gestão social na implementação dessa política pública, narrando à experiência da UPP do PPG (Pavão-Pavãozinho e Cantagalo) como forma de demonstrar os conflitos inerentes à pacificação.

Para isso, essa pesquisa desenvolvida teve cunho exploratório com a finalidade de orientar a construção de uma revisão bibliográfica a partir de motores de publicação de pesquisa científica e livros publicados. Um estudo de caso foi realizado durante o ano de 2015 no complexo Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, e dados colhidos por meio de observação entre os anos de 2013 e 2015 em favelas pacificadas (trabalhando pelo programa UPP Social) também foram utilizados a fim de enriquecer essa pesquisa.

UM SÉCULO DE FAVELA NA CIDADE CARIOCA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO, REPRESSÃO E CONTROLE

É fato que as favelas, principalmente nas grandes cidades, são vistas enquanto parte peculiar no processo de formação social, político, econômico e cultural de um território tão heterogêneo quanto o brasileiro. Tais espaços urbanos, especificamente os ligados ao município do Rio de Janeiro, podem ser visualizados desde o século passado (Zaluar; Alvito, 2006).

Ao longo da história, foram inúmeras as tentativas de se promover a ordem territorial e por consequência a segurança na cidade do Rio de Janeiro. Se antes as várias políticas públicas agiam

no intuito de reprimir a “vadiagem¹”, de ordenar e/ou embelezar a cidade², de conter o crescimento das favelas³ e até de removê-las⁴, conforme Correa (2006). Com o advento e o fortalecimento do tráfico, já nos anos 1980, as políticas passaram a incidir no sentido combatê-lo, buscando a promoção da segurança e o (re) ordenamento da cidade por meio de ações de choque e repressão⁵, da intensificação da polícia armada nas favelas⁶ e da retomada dos territórios dominados pelo tráfico⁷, de acordo com Ribeiro, Dias e Carvalho (2008) e Cunha e Mello (2011).

Ao longo de um século, a favela, vista pelos olhos dos governos e das instituições como lugar de desordem (Zaluar; Alvito, 2006) e figurando na mentalidade popular como o território da pobreza e das manifestações perigosas (Machado da Silva, 2008), foi atingida por inúmeras iniciativas que visaram promover o desenvolvimento urbano da cidade por meio de políticas públicas que lançaram mão de ações que objetivaram a (re) construção do Rio de Janeiro em detrimento dos mais pobres (Rodrigues, 2006) e, dessa forma, em detrimento de um desenvolvimento sustentável baseado em planejamento democrático da cidade e na gestão social, tanto das favelas, quanto das políticas públicas que incidem sobre elas.

Assim, desde o início do processo de formação das favelas até os dias atuais, os moradores das favelas localizadas na cidade do Rio de Janeiro precisam lidar com um contorno territorial inóspito, seja pelos grupos armados ligados ao tráfico, pelo assédio violento da polícia e das milícias, ou até pela desconfiança da população que mora nas localidades mais valorizadas nos arredores (Machado da Silva, 2008).

É por isso que Machado da Silva (2008) salienta que viver sob as circunstâncias de confinamento territorial, fruto da segregação e da violência, como se vive nas favelas, resulta em uma experiência distinta do restante da população, pois nas favelas as circunstâncias incidem em graus e intensidades maiores que os que atingem a cidade como um todo.

¹ A “repressão à vadiagem” foi uma espécie de apartheid brasileiro, onde nos anos de 1886 a 1906, pobres, negros, praticantes de capoeira, partidários de movimentos originários na África ou reivindicatório ou praticantes de serviços informais, eram perseguidos pela força policial, tidos como vadios e marginais, conforme Rodrigues (2006).

² Por exemplo, tem-se a política do “Bota Abaixo” de Pereira Passos (1904) que devastou casebres e ruelas sob o pretexto de tornar a cidade do Rio de Janeiro mais desenvolvida. O Rio de Janeiro do Bota Abaixo se caracterizou pelo afastamento da população de baixa renda do centro da cidade, privando-a de sua habitação e de seu trabalho (RODRIGUES, 2006). Essa política de eliminação da pobreza do centro da cidade transferiu a pobreza para outros lugares, tais como os morros que margeavam o centro, originando comunidades irregulares e de extrema pobreza, as chamadas favelas.

³ O Código de obras, instituído em 1937 na cidade do Rio de Janeiro, proíbe a criação de novas favelas, dispondo-se a administrar e controlar o seu crescimento, conforme Valladares (2000).

⁴ Por exemplo, no período 1937 a 1945 as remoções para os parques proletários e nos anos 1960 e 1970 as políticas de remoções e a construção de conjuntos habitacionais na periferia para a alocação da população pobre, durante a ditadura militar. (CORREA, 2006).

⁵ Segundo Ribeiro, Dias e Carvalho (2008), a partir de 1980, em nome do combate ao tráfico de drogas, diferentes governos passam a implementar uma política de segurança cada vez mais repressiva e com rígido controle das populações pobres, em especial os negros. Em 1995 a premiação faroeste previa gratificar os policiais cujas ações resultassem na morte de suspeitos procurados. Em 2003 a operação Rio Seguro visava o enfrentamento direto nas ruas e, principalmente nas favelas.

⁶ Como as “mega-operações” iniciadas em 2007 que se davam através de incursões policiais nas favelas e que visavam intensificar prisões e tinham um alto índice de letalidade, conforme Ribeiro, Dias e Carvalho (2008).

⁷ As UPPs vão surgir em 2008, fruto das mega-operações. Essas unidades visam à retomada do poder e território, pelo Estado, das áreas dominadas pela marginalidade (Cunha; Mello, 2011).

Portanto, até mesmo as ações violentas e a incidência de políticas públicas segregacionistas implementadas na cidade repercutiram de diferentes formas nas várias camadas sociais do Rio de Janeiro: por um lado, aumenta-se a sensação de segurança das classes média e alta nas áreas mais nobres da cidade, e por outro, os mais pobres sofrem com a perseguição policial e os confrontos nas comunidades pobres cariocas, fatos que agravam a falta de confiança dessa população na polícia e que ajudam a disseminar o medo nas favelas.

Em outras palavras,

em primeira instância, os clamores da elite e da classe média pelo controle da violência no Rio de Janeiro foram somados ao jogo de interesses dominantes relacionados às necessidades de combate a desordem reinante que emperra a lucratividade das atividades econômicas da cidade [...] (Ferraz, 2012, p.168).

O medo, aliado aos interesses dominantes acaba por produzir expectativas e demandas por segurança sob a perspectiva – **contra o outro** e não **com o outro** – o que leva a polícia e até as políticas públicas a funcionarem como ferramentas de confinamento (Machado da Silva, 2008) e de ordem, por meio de ações impositivas (Ferraz, 2012) e contrárias a um desenvolvimento sustentável da cidade.

É por isso que Machado da Silva (2008) indica que, sob esse contexto, não se deve esperar mais, por parte dos aparelhos de segurança, a regulação das relações entre às classes, mas sim ações no intuito de coibir os encontros de classes, por meio da repressão.

A função da polícia passa a ser vista pelas camadas mais abastadas como um muro de contenção ao intercâmbio de indivíduos e maneiras de viver, em vez de ser um meio orgânico de sua regulação. Com os encontros cada vez mais escassos e envoltos por uma hostilidade [...] cresce a desconfiança recíproca e se aprofundam as distâncias sociais. (Machado da Silva, 2008, p. 14)

POR UMA GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA NAS FAVELAS: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA CIDADE CARIOCA

Políticas públicas, por definição, são as medidas tomadas pela administração pública tanto em nível federal, como estadual ou municipal (MACIEL, 2010). Dessa forma, a intervenção do governo ocorre por meio das políticas públicas que podem possuir a capacidade de universalização, coerção, regulamentação e podem ainda, possuir caráter universal. Assim, “o governo [...] deve representar e atender os anseios do Estado, pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público. Esta intervenção ocorre por meio das políticas públicas” (Silva; Bassi, 2012, p. 17).

As ações do governo em orientação aos interesses do Estado, no entanto, seguem, no Brasil e por consequência, na cidade do Rio de Janeiro, os moldes globais do capitalismo. Tanto o estado do Rio de Janeiro como o município, quando se trata de políticas públicas tratam de sua formulação e operação de forma a propor medidas que vão de encontro a um plano global de cidades vendáveis.

A administração pública lida com as políticas públicas de maneira a convergir com os objetivos das cidades globais: a produção de uma cidade vendável, num jogo de descentralização e desconcentração. As políticas econômicas ficam concentradas na esfera federal e as políticas setoriais, como as sociais, são descentralizadas às esferas estaduais e municipais de maneira a

ficarem enfraquecidas, agindo mais como paliativos, do que como políticas que objetivam, verdadeiramente, transformações da sociedade (Maciel, 2010).

É posto que a conjuntura de orientação e configuração do governo capitalista global (economia de mercado, competitividade, monetarização, lucro, acirramento das desigualdades) interfere na formulação das políticas públicas, e nesse caso, nas políticas sociais orientadas a “cobrir” os setores da sociedade de acordo com os interesses globais. É nesse sentido que o estado capitalista transforma em mercadorias os serviços sociais utilizando as políticas públicas setoriais como mecanismo para cooptar a população e controlar suas ações, vislumbrando um modelo de hegemonia global. Por meio dessas políticas públicas que se dividem entre os vários setores da sociedade, tais como o da segurança, o governo atua para prover “saídas” para questões latentes demandadas pela sociedade. Dessa maneira, as políticas públicas embora fragmentadas e geralmente tratadas como paliativos, são fortes mecanismos de cooptação, manipulação e controle da população mais pobre (Backer, 2014).

De uma forma mais geral, o planejamento urbano no Brasil, tanto na esfera regional, quanto local, também nasce centralizado, hierarquizado em sua forma de ser implementado e elitista (Schmidt; Costa, 1991). A exclusão dos pobres do centro da cidade para sua modernização e produção aos moldes capitalistas globais, tal qual a linha abissal de Boaventura, acaba por traçar e/ou reforçar uma divisão simbólica (mas cada vez mais concreta) que polariza a sociedade carioca: de um lado da linha os ricos, do outro lado os pobres.

De acordo com Mora (2010) o processo de acumulação do capital no sistema econômico capitalista, é o responsável pelo caos urbano instaurado nas cidades, manifestando, segundo sua lógica hegemônica, a segregação espacial pela favelização. Seguindo essa lógica de um sistema capitalista que se mostra perverso, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, tem-se enquanto efeito colateral de uma política global hegemônica o agravamento das desigualdades e da pobreza, reforçando as sequelas de políticas públicas segregacionistas do Estado na cidade.

É sabido que para a implementação de políticas públicas que, de fato, promovam desenvolvimento em um nível sustentável e democrático, é fundamental que se atente para a amplitude de sua abrangência. Assim, a emergência de políticas públicas que possuam enquanto escopo um recorte territorial insere-se num movimento de democratização da sociedade brasileira, de descentralização da administração pública e de emergência e fortalecimento dos espaços públicos de negociação, tornando a discussão de temas tais como a gestão social dos territórios, estratégica para pensar suas perspectivas de consolidação e continuidade (Miranda; Tiburcio, 2012).

A gestão do meio ambiente urbano representa um desafio complexo para as sociedades contemporâneas. Não se trata apenas de considerar a preservação dos recursos ambientais, mas também de assegurar condições de vida digna à população, propiciando que parcelas da sociedade não sejam excluídas do processo de desenvolvimento das cidades. O meio ambiente qualificado de urbano, engloba tanto o meio ambiente natural quanto o meio ambiente transformado, resultado da ação do homem e da sociedade, ou seja, o meio ambiente na e da cidade. (Silva, 2004, p.1)

Assim, continuidade a que Miranda e Tiburcio (2012) se referem é a sustentabilidade que “remete ao conceito de gestão durável dos recursos [...] no espaço e no tempo” (Silva, 2004, p.6), sendo o espaço aqui retratado o urbano. Dessa forma, a adoção de políticas públicas que visem à sustentabilidade urbana sugere repensar o modelo de desenvolvimento e ponderar o

desenvolvimento das relações na cidade em vistas à cidade sustentável. “Trata-se, portanto, de gestão sustentável do espaço urbano, tendo em vista estratégias de inclusão social, equidade no acesso aos recursos [...]” (Silva, 2004, p.7).

Portanto, para que haja desenvolvimento sustentável, Miranda e Tiburcio (2012) indicam que adotar princípios e práticas de gestão social, conjuntamente com a organização e o fortalecimento de atores sociais é de fundamental importância. Dessa forma, destacam-se, nesses processos, duas dimensões: a descentralização das políticas públicas e também o empoderamento de atores locais. Portanto, uma gestão social do território, assim com da política territorial, não deve ser pensada senão associada à governança e ao planejamento.

A gestão social pode ser percebida de diferentes maneiras: gestão para que? E para que tipo de desenvolvimento? Assim, diversos são os atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento territorial, do mesmo modo que diversas são as formas de interpretação e de operacionalização da gestão social por esses mesmos atores. (Miranda; Tiburcio, 2012, p. 65)

E é sob esses termos que destaca-se aqui, a UPP, objeto da política de segurança pública do Rio de Janeiro, parte de um projeto de pacificação que, pelo discurso institucional, deveria estar voltado para a quebra do paradigma da cidade partida e para a reformulação das forças policiais na cidade, buscando um modelo de desenvolvimento sustentável da segurança e da qualidade de vida da população nas favelas, baseando-se na gestão social do território. No entanto, dentre suas várias ações, a UPP parece estar atendendo a diversos outros interesses que não os das populações mais pobres e segregadas, e por isso é fundamental entender a quem servem, de fato.

O ADVENTO DAS UPPS

De acordo com Machado da Silva (2008), os moradores das favelas cariocas querem conviver com mais segurança. Mas, para isso, consideram fundamental uma drástica mudança nas atividades policiais promovidas rotineiramente nesses territórios e ainda, o fim das “operações” violentas. Eles pleiteiam a homogeneização do controle social por toda a cidade, evitando assim, que as áreas mais pobres sejam discriminadas.

Silva Filho (2013), em nome da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), afirma que a Polícia Militar (PM) deve acompanhar o desenvolvimento do Estado, do qual é parte e, portanto, da sociedade que objetiva defender. Dessa forma, deve buscar novas maneiras de atuar, procurando acompanhar as tendências da sociedade, que está em constante mudança, fazendo com que a PM precise, assim, rever constantemente sua maneira de atuação.

Conforme Silva Filho (2013) foi pensando nessa revisão constante que a PM foi buscar experiências de policiamento ao redor do mundo, onde a polícia fosse vista de maneira mais próxima da população e não como um agente regulador e repressor de direitos. Foi por isso que nos anos 2000 a PM do Rio de Janeiro chega ao modelo GPAE (Grupamento de Polícia em Áreas Especiais), um serviço de policiamento ostensivo, mas que ainda deveria atuar, em alguns momentos, de maneira repressiva. O GPAE tinha como inspiração o policiamento comunitário e, por isso, deveria visar maior proximidade com a população, o que de fato acabou por não se confirmar em inúmeras favelas cariocas.

É do GPAE que deriva outra das “adaptações” da polícia. Assim, surgem as UPPs, inspiradas também em uma experiência na área de segurança pública, em Medellín, na Colômbia. O programa

foi elaborado pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, visando os princípios da polícia de proximidade cuja estratégia fundamental é a construção de parceria entre a população e as instituições que lidam com a segurança pública (Portal UPP RJ, 2016).

Dessa forma, as UPPs constituíram-se, no Rio de Janeiro, enquanto pequenas forças da PM, destacadas, com sede e atuação restrita ao perímetro de uma ou de um grupo de favelas e coordenadas pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), sendo cada unidade ligada administrativamente a um batalhão. De acordo com a instituição, o programa se fortalece, por meio de parcerias entre os governos municipal, estadual e federal e da articulação entre atores da sociedade civil organizada. Possui enquanto objetivos principais a retomada de comunidades sob o domínio do tráfico e a aproximação do Estado com a população (Portal UPP RJ, 2016).

Desde 2008, quando a primeira UPP foi inaugurada no Morro Santa Marta, foram 38 UPPs instaladas (a última em 2014), abrangendo cerca de 264 comunidades, em uma área total de 9.446.047 m² de extensão, atingindo diretamente mais de 1,5 milhão de pessoas (Portal UPP RJ, 2016) com a promessa de uma nova forma de fazer segurança e da reintegração da cidade.

Portanto, nota-se que o projeto de pacificação, por meio das UPPs, deveria ter sido construído, ao menos no que tange ao discurso institucional, com a finalidade de aproximar polícia e comunidade, por meio da confiança, do respeito e, principalmente da interação com os cidadãos da favela, através de reuniões comunitárias (Silva Filho, 2013). Dessa forma, em teoria, deveria objetivar o fomento a uma gestão social do território como um instrumento das políticas públicas e, nesse caso mais especificamente, da política de segurança no território, a fim de torná-la sustentável.

UMA NOVA HISTÓRIA PARA CONTAR?

Como já mencionado por Silva Filho (2013), as UPPs surgiram como uma grande empreitada, a fim de num primeiro momento pacificar favelas e em um segundo momento ocupar essas localidades por meio de uma unidade da polícia.

As UPPs presumiam, em seu discurso institucional, uma forma menos impositiva de fazer política pública de segurança, mais participativa, dialogando com a população favelada, fomentando conselhos comunitários e instituindo uma espécie de gestão social da segurança em prol de romper com o regime de políticas de controle e segregação outrora implementado.

Fato é que esse discurso institucional, na prática, não se confirmou. As UPPs, longe de servirem enquanto um mecanismo de política pública em prol da população favelada e de assumirem uma gestão social e/ou participativa, parecem ter se tornado necessárias para “garantir o desempenho econômico carioca, mantendo ainda a atração turística [...] através da produção de “bodes expiatórios” – nesse caso, os moradores das favelas da zona sul, dos bairros mais valorizados, e das áreas próximas ao anel olímpico” (Ferraz, 2012, p. 169) e ainda para atender os interesses dominantes como a reserva dos morros para a especulação imobiliária (Ferraz, 2012).

Dessa forma, a presença ostensiva do tráfico armado controlando grandes e variados territórios na cidade por mais de vinte anos, acabou por ser a justificativa da adoção das UPPs como estratégia de combate a violência no Rio de Janeiro. Mas, mais do que isso, o que ocorreu no município foi à adoção de uma “nova estratégia” (não tão nova assim, pois já havia sido reproduzida antes por outros modelos de políticas públicas e ações do estado), um conflito de territorialidades,

interesses políticos e econômicos, tais como a valorização imobiliária dos arredores das favelas, a produção de espaços vendáveis nas próprias comunidades, a maior abertura às relações capitalistas de consumo nas favelas, o embelezamento, o ordenamento territorial para fins de fomento a atividade turística, o controle da população favelada, dentre outros, que divergem por de trás desse discurso pacificador/integrador, como reitera Souza (2012).

Teixeira (2010) corrobora o papel das UPPs, a partir do cruzamento entre a localização das favelas que receberam ou tem a previsão de receber uma UPP e as áreas que apresentam maior IDH/Renda no município do Rio de Janeiro. A maioria das unidades implementadas ou previstas para tal, estão concentradas nas favelas que cercam as áreas mais privilegiadas e/ou turísticas da cidade, ou nas áreas estratégicas para o seu desenvolvimento político e econômico, tais como a Maré (principal corredor de ligação com o Aeroporto Internacional onde está prevista a instalação de UPP) e o Alemão (onde a UPP já foi instalada e que possui proximidade de acesso com as principais vias de conexão com os locais de diversas modalidades dos Jogos Olímpicos de 2016).

Portanto, conforme sinalizado por Teixeira (2010) após cruzar os objetivos e a área de abrangência das UPPs com as perspectivas para os megaeventos esportivos, se na escala local das favelas, onde as UPPs foram alocadas, o objetivo era a “pacificação”, ou seja, o rompimento com o domínio imposto pelo crime e pela violência por meio da implementação de uma ação policial comunitária. Na escala da cidade, os objetivos se comprovaram maiores e bem direcionados: promover um ambiente favorável à execução dos grandes projetos e megaeventos urbanos na cidade e incentivar a valorização imobiliária nos arredores das favelas, possibilitando a criação de um circuito turístico na cidade carioca. O que de fato, pode ser observado na cidade (um exemplo é a UPP da Providência que exerce influência direta na região da Zona Portuária que sofreu profundas transformações para os Jogos Olímpicos com a revitalização de galpões culturais, restauração da Praça Mauá e a criação do Museu do Amanhã).

Isso reforça a teoria de Cunha e Mello (2011) de que o objetivo principal da UPP é restaurar a ordem e a sensação de segurança nos territórios centrais e turísticos do Rio de Janeiro para assim tornar a cidade mais atraente e fomentar o turismo, por conta dos megaeventos mundiais, tais como, a Copa do Mundo em 2014 e, os Jogos Olímpicos em 2016, mesmo em detrimento de um planejamento democrático e de um desenvolvimento sustentável da cidade como um todo, o que derruba o discurso oficial da PMERJ de que a UPP serve à integração da “cidade partida” e ao bem estar da população nas favelas.

UM PROJETO QUE NUNCA FOI SUSTENTÁVEL

É fundamental observar que o discurso em torno das UPPs funciona, na verdade, como uma máscara à realidade para dissociar as ações do Estado de seus reais interesses. Com a finalidade de garantir o desempenho econômico da cidade, demonstrar a eficiência da política pública de segurança e restaurar a ordem, o Estado, aos moldes do capitalismo global, não se importou em produzir “bodes expiatórios” conforme alertou Ferraz (2012), para atingir suas expectativas de domínio e de produção de uma cidade vendável.

Assim como Souza (2012, p. 180) vai afirmar, a favela nunca se “pertenceu”. Ela sempre esteve subjugada às ações violentas e arbitrárias da polícia, às ações clientelistas do Estado e ao estigma construído pela elite. Mesmo que de forma precária o Estado, seja pela atuação da polícia ou pelas políticas públicas assistencialistas e paliativas, “sempre lançou os seus tentáculos sobre esses espaços segregados” (Souza, 2012, p. 180) e continua o fazendo por meio das UPPs.

Forte indício de que a premissa de melhoria da qualidade de vida da população mais pobre e dos ganhos em segurança, trazidos pela UPP, fugiam aos objetivos reais do Estado, é o fato de que essa política pública de segurança, desde o início, não foi pensada para ser implementada nas mais de mil favelas presentes no Rio de Janeiro. Nesse sentido, percebe-se que o que há, longe de ser a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres e a produção de uma cidade menos desigual e partida, é o interesse de pacificar algumas favelas localizadas em zonas políticas e econômicas estratégicas, visando o interesse do próprio Estado e, nesse sentido, do capital (Souza, 2012).

Portanto, de acordo com Fleury, há no Rio de Janeiro, um projeto de metrópole vendável enquanto mercadoria consumível no contexto global, destacando a favela carioca como mais um produto dentro dessa marca de “cidade maravilhosa” a ser consumido e apropriado pelo capital (Fleury, 2013 apud Menezes, 2015).

Parece estar claro que as UPPs não resolvem o problema da segurança e nem trazem os benefícios prometidos aos moradores das favelas. Isso porque, nunca visaram um desenvolvimento sustentável e, dessa forma, a gestão social desses espaços. Muito pelo contrário, seguem atendendo um modelo hegemônico de acumulação de capital que não promove e nem visa promover a integração da cidade, gerando apenas mais segregação e desigualdade, (Souza, 2012).

O COMPLEXO PPG E A RELAÇÃO COM A PACIFICAÇÃO

O complexo PPG é formado por duas favelas, a favela Cantagalo e a favela Pavão Pavão-Pavãozinho, estando localizado nos bairros de Copacabana, Lagoa e Ipanema e na V e VI RA (regiões administrativas de Copacabana e Lagoa, respectivamente), conforme o portal Rio+Social (2015), como pode ser observado no Mapa 1.

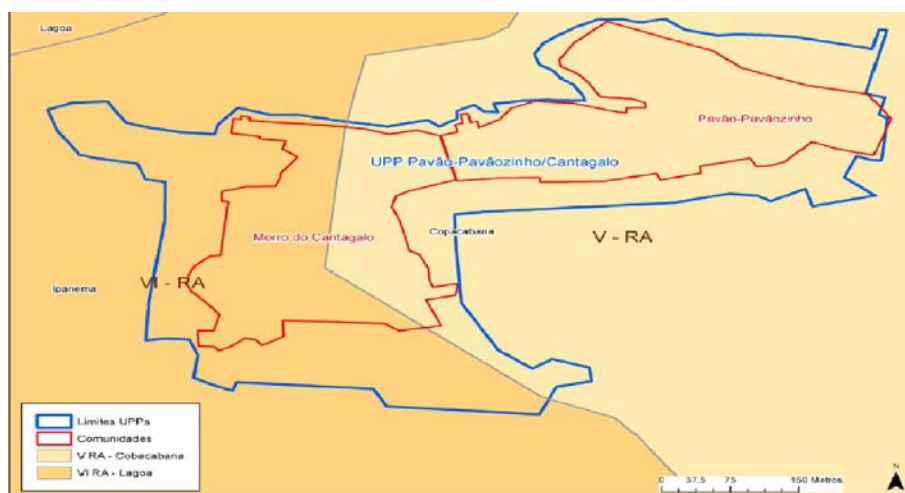


Imagem 1: Limite da UPP Pavão-Pavãozinho / Cantagalo, das comunidades que a compõem e das Regiões Administrativas – 2011.

Fonte: Panorama do Território. Rio+Social (2015)

Embora ocupem o mesmo terreno rochoso, as duas favelas que compõem o complexo possuem identidades e características próprias. O primeiro e grande conflito que a UPP impõe, já na sua implementação, é desconsiderar as particularidades que diferenciam essas duas favelas.

A ocupação do Cantagalo remete aos anos 1900, com a instalação de alguns barracões (Seth, 1985 apud Neri, 2010) por moradores considerados “crias da terra”, nascidos nas proximidades do Rio de Janeiro, e escravos libertos vindos de Minas Gerais e do Espírito Santo. Parte da fixação desses migrantes na comunidade está diretamente atrelada à busca por melhores oportunidades de emprego que eram oferecidos, inicialmente, principalmente nas áreas da construção civil, portaria de prédios e áreas de serviços gerais, havendo um alargamento dessas ofertas a partir das décadas de 1970 e 1980. O Pavão-Pavãozinho teria sido ocupado apenas por volta de 1930 por migrantes nordestinos, sob as mesmas condições (Rio+Social, 2015).

Comunidades	População	Área (m ²)	Densidade Demográfica (hab/ha)
Pavão-Pavãozinho	5.567	63.980	870,1
Morro do Cantagalo	4.771	63.974	745,8
Total	10.338	127.953	808,0
Rio de Janeiro	6.320.446	570.917.463	110,7

Tabela 1: População, área e densidade demográfica das Comunidades na UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e do município do Rio de Janeiro – 2010.

Fonte: Panorama do Território Rio+Social (2015).

A tabela 1 apresenta os dados sobre população, área e densidade demográfica nas duas comunidades. Os dados revelam que a comunidade Pavão-Pavãozinho é a mais populosa (5.567 habitantes), mas a diferença entre ela e o Morro do Cantagalo é relativamente pequena (796 pessoas). Além disso, a área (m²) ocupada por cada comunidade é praticamente a mesma (63.979 m² e 63.973 m²). A discrepância está na densidade demográfica quando comparada com a cidade: na área de UPP a densidade demográfica atinge uma média de 808 hab/ha, enquanto no município do Rio, a densidade demográfica é de 110,7 hab/ha, o que ressalta a concentração populacional da favela. A população total do complexo é de 10.338 pessoas, segundo os dados do IBGE de 2010, conforme destacado pelo portal Rio+Social (2015).

Enquanto a população do Cantagalo é principalmente constituída por descendentes dos ocupantes iniciais, constituindo o que Silva (2010) chamou de baixo índice de moradores estranhos, o que atribui a essa favela um sentimento de comunidade, de família, onde todos se conhecem, a população do Pavão-Pavãozinho é composta principalmente por migrantes nordestinos que estão em constante trânsito. Esta diferença entre os moradores é uma das marcas mais importantes da fronteira simbólica e de identidade que separam estas duas comunidades.

Em 2009, quase um ano após a implantação da primeira, realizada no Morro Santa Marta, o complexo PPG recebe finalmente uma UPP, que se instala no perímetro da favela Cantagalo, no final da Estrada do Cantagalo, no alto da comunidade. Assim, desde a instalação da UPP, o PPG vem convivendo com a política de segurança cuja proposta é a “pacificação”. Desde essa data, os desdobramentos da UPP propiciaram distintas mudanças no cotidiano dessas comunidades.

Dentre as distintas mudanças incididas no complexo PPG devem ser mencionadas a solidificação de diversos programas e instituições de grande visibilidade, que possuem como intuito a prática

de ações socioculturais como o projeto Criança Esperança⁸, Afroreggae⁹ e o Museu de Favelas¹⁰ e programas de ações urbanas e sociais como: o Programa de Aceleração do Crescimento, em sua vertente PAC 01 e 02¹¹ e Canteiro Social¹² que iniciaram suas ações juntamente com o processo de pacificação. Há de se ressaltar ainda que com o advento da UPP houve também a introdução de programas específicos e característicos que perpassam por toda e qualquer favela pacificada na cidade do Rio de Janeiro. Um dos programas em questão é o programa “UPP Social¹³”, sendo idealizado através de uma parceria entre a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro e a agência da ONU “ONU-HABITAT” e o programa “Territórios da Paz¹⁴”, sendo este último gerenciado pelo próprio governo do estado do Rio de Janeiro. Ambos podem ser considerados enquanto exemplos de intervenções que visam articulações sociais e urbanas em prol da gestão das favelas cariocas.

No entanto, após tais sucintas explanações sobre as intervenções realizadas, por meio de programas e projetos que foram reforçados ou até mesmo viabilizados nas favelas em decorrência da instalação da UPP, é fundamental revelar como o projeto de pacificação se mostrou, mesmo com as variáveis possivelmente favoráveis apresentadas, impositivo, antidemocrático e não sustentável. E, finalmente, é imprescindível demonstrar que também no PPG, esse não foi um processo que visou o desenvolvimento das favelas.

Ao contrário do que Silva Filho (2013) mencionou sobre a Polícia Militar ter o dever de acompanhar o desenvolvimento do Estado, e dessa maneira, da sociedade que objetiva defender, tendo por isso buscado e se adaptado às práticas da polícia de proximidade com o intuito de promover a integração das favelas ao desenvolvimento da cidade como um todo. No PPG tanto por meio do GPAE quanto mais recentemente da UPP o que se observa é a busca pela manutenção dos privilégios dos moradores das zonas mais nobres dos arredores, enquanto moradores da favela, cotidianamente, vivem como reféns, tanto do tráfico, quanto da polícia.

Essa realidade de opressão que se perpetua no PPG é, cotidianamente, também vinculada em diversos canais midiáticos como fruto de um bem maior, a pacificação, demonstrando ainda a real preocupação com as consequências desses desdobramentos – o bem estar da classe dominante:

⁸ *Criança Esperança* é um programa da Rede Globo em parceria com a UNESCO - Órgão das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura que possui sede no Morro do Cantagalo com projetos de reforço escolar, computação, biblioteca, lazer e entretenimento.

⁹ **O Grupo Cultural AfroReggae é uma organização que luta pela transformação social e, através da cultura e da arte, desperta potencialidades artísticas que elevam a autoestima de jovens das camadas populares. No morro do Cantagalo desenvolve o projeto AfroCirco com crianças da comunidade.**

¹⁰ Museu de Favelas (MUF) é uma organização não governamental privada de caráter comunitário, fundada por lideranças culturais moradoras das favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. A visão de futuro é transformar o morro de Pavão, Pavãozinho e Cantagalo em MONUMENTO TURÍSTICO CARIOCA.

¹¹ O PAC foi criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. No Cantagalo está em sua segunda fase de execução.

¹² O Canteiro Social é um nicho dentro do PAC nos territórios com a missão de estruturar a formação de espaços de diálogo e mediação.

¹³ Visa promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e estimular a integração das favelas ao resto da metrópole. Inicia a atuação nas comunidades assim que são pacificadas.

¹⁴ Tem com o objetivo de coordenar e Integrar as diversas ações a serem realizadas pelos órgãos públicos estaduais nos territórios pacificados. O projeto UPP Social passou a se chamar Rio+Social em 08 de agosto de 2014.

“Pacificação de favelas devolve ao Rio alguns de seus melhores cartões-postais¹⁵”, “Pacificação leva cariocas e turistas a favelas e faz negócios crescerem¹⁶”, “Após morte de jovem no Cantagalo, comércio fecha parcialmente¹⁷” e “Tirroteio no Morro do Cantagalo assusta moradores da zona sul do Rio¹⁸”.

Longe de serem reproduzidas enquanto uma polícia de proximidade, a relação da UPP com os moradores das favelas no PPG por vezes indica hostilidade e emperra grande parte das negociações e reivindicações coletivas, desde as mais complexas como, por exemplo, a retomada do baile funk do Cantagalo e a execução de eventos nas ruas das comunidades, até as mais simplórias como a distribuição de espaços para estacionar os carros no alto da comunidade e a liberação das áreas de manobra (há na Estrada do Cantagalo, um dos poucos espaços no complexo disponível para estacionar carros. A UPP além de estabelecer um sistema de multa ao carro dos moradores que ali estacionam, comumente estaciona as viaturas e os carros particulares de policiais nessas áreas “proibidas” à população).

Todos esses problemas, além da questão da violência, poderiam ser resolvidos se, de fato, como aponta o discurso entorno das UPPs e como sinaliza Silva Filho (2013), as ações policiais nas favelas pacificadas fossem realizadas em conformidade com os princípios da polícia de proximidade, e estabelecessem assim, como indica à teoria, a gestão social e participativa da política de pacificação nessas comunidades. No entanto, por mais que a dinâmica de gestão das UPPs cobrem reuniões, cafés e conselhos gestores e comunitários, na prática a escuta aos moradores não ocorre e, quando ocorre, dificilmente se estabelece de maneira satisfatória, sendo caracterizada pelo esvaziamento dos encontros ou por conflitos provocados pelo descontentamento da população com a conduta policial.

De fato, tudo isso só corrobora o que Ferraz (2012, p.185) afirmou: “o que há é o interesse em “pacificar” um certo número de favelas” em função de interesses políticos e econômicos “deixando as demais entregues a própria sorte”. Ou seja, focar apenas em áreas consideradas estratégicas “não somente do ângulo dos interesses vinculados à segurança e à tranquilidade da classe média e dos turistas, com especial destaque para as urgências postas pelo calendário dos “megaeventos”” (Ferraz, 2012, p.185).

Nesse sentido, pouco importa, sob o ponto de vista dos interesses do estado capitalista, a gestão social da favela, o planejamento democrático e o desenvolvimento sustentável da cidade e das políticas públicas que incidem sobre ela. Como coloca Brandão (2007), o capital visa às condições adequadas para se firmar como universal de maneira concreta, necessitando por isso, de um espaço homogeneizado e desobstruído, onde possa exercer seu controle universalizante.

É por isso que, em última instância (e até em primeira) as UPPs vão favorecer a lógica do mercado global: a produção de uma cidade vendável. Em conformidade com essa perspectiva, apoiando o

¹⁵ Matéria da Revista Veja (2011) reforçando o turismo em morros como Dona Marta, Babilônia e Pavão-Pavãozinho que atrai visitantes e alimenta um novo mercado. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/pacificacao-de-favelas-devolve-ao-rio-alguns-de-seus-melhores-cartoes-postais/>>.

¹⁶ Portal G1 (2014). Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/11/pacificacao-leva-cariocas-e-turistas-favelas-e-faz-negocios-crescerem.html>>.

¹⁷ Portal G1 (2014). Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/01/comercio-fecha-parcialmente-em-comunidade-com-upp-no-rio.html>>.

¹⁸ Portal Extra (2016). Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/tirroteio-no-morro-do-cantagalo-assusta-moradores-na-zona-sul-do-rio-20015390.html>>.

interesse em fazer do Rio uma cidade “segura” para a valorização de seu espaço, Brás e Rodrigues (2010) indicam que fatores relativos à segurança e ao bem-estar do turista podem influenciar direta ou indiretamente a experiência turística e a escolha do indivíduo pelo local de destino. É para isso que as UPPs existem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira nada suave cristalizam-se os símbolos que permeiam e articulam as interações interpessoais entre as classes sociais e os interesses na cidade do Rio de Janeiro. “A segregação geográfica implementada nas “margens do Estado” rebate na discriminação social, no preconceito e na estigmatização dos moradores desses territórios” (Machado da Silva, 2008, p.16), as favelas.

Assim como o planejamento urbano e a gestão do espaço da cidade do Rio de Janeiro não foram realizados de forma democrática e holística, considerando sua dimensão histórica, política e social, para construir políticas públicas visando à isonomia entre as classes e a integralização da cidade (de maneira distinta da perspectiva global hegemônica de apropriação), entendendo-a em toda a sua diversidade e múltiplas facetas. A UPP é mais um paliativo do Estado capitalista hegemônico em torno da produção de um espaço vendável. Ela é apenas mais um mecanismo de controle social e ordenamento da cidade em detrimento do desenvolvimento sustentável das políticas, das favelas e da cidade.

Portanto, parece estar claro a que e a quem serviram as UPPs. A pergunta de Machado da Silva (2010) suscita uma reflexão “Afim, qual é a das UPPs?” Essa resposta parece estar cada vez mais clara, dia a dia, com o agravamento dos conflitos nas favelas, mesmo as pacificadas e a retomada dos discursos violentos e segregacionistas. A UPP não foi feita para ser uma política democrática e sustentável.