Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Monique Batista Carvalho

Os dilemas da "pacificação": práticas de controle e disciplinarização na "gestão da paz" em uma favela no Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2014

Monique Batista Carvalho

Os dilemas da “pacificação”: práticas de controle e disciplinarização na “gestão da paz” em uma favela no Rio de Janeiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.ª Dra. Márcia da Silva Pereira Leite

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCSA

C331d Carvalho, Monique Batista.
Os dilemas da "pacificação": práticas de controle e disciplinarização na "gestão da paz" em uma favela do Rio de Janeiro / Monique Batista Carvalho. – 2014.
238 f.

Orientador: Márcia da Silva Pereira Leite.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
Bibliografia.

1. Favelas – Aspectos sociais – Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 2. Unidade de Polícia Pacificadora (Rio de Janeiro, RJ) – Teses. I. Leite, Márcia Pereira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 333.326(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____
Assinatura Data

Monique Batista Carvalho

Os dilemas da "pacificação": práticas de controle e disciplinarização na "gestão da paz" em uma favela no Rio de Janeiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 10 de novembro de 2014.

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Márcia da Silva Pereira Leite (Orientadora)

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

_____

Prof. Dr. Gabriel de Santis Feltran

Universidade Federal de São Carlos

_____

Prof.ª Dra. Lia de Mattos Rocha

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

_____

Prof. Dr. Luiz Antonio Machado da Silva

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Prof.ª Dra. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos

Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

À vovó Enilda Fernandes Batista,
que me guiou pelo caminho.

AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido até a chegada ao doutorado foi entremeado por diferentes experiências, entretanto, ouso dizer que esses últimos quatro anos vividos no PPCIS foram de intenso aprendizado e de amadurecimento intelectual. Nessa trajetória, estive cercada por pessoas muito especiais, que foram fundamentais no processo de construção desta tese. Registro aqui os meus mais sinceros agradecimentos.

À minha orientadora Márcia Pereira Leite, muito obrigada por compartilhar seu conhecimento e sua vivência de pesquisa de forma tão generosa. Tive o privilégio de assistir a muitos de seus cursos e sempre saía deles renovada e com disposição para seguir em frente. Agradeço pela paciência na orientação, por chamar minha atenção nas questões que me pareciam triviais e por, sempre de forma respeitosa, aceitar minhas ponderações, ainda que fossem completamente sem sentido.

Aos professores que participaram das bancas de Qualificação e de Defesa, Luiz Antonio Machado da Silva, Patrícia Birman, Lia Rocha, Gabriel Feltran e Mariana Cavalcanti, referências fundamentais em meu trabalho, agradeço pela leitura atenta e pelos comentários.

À professora Licia Valladares agradeço a amizade de tantos anos, desde a iniciação científica, e por estar sempre por perto me indicando novos caminhos. Não é demasiado dizer que aprendi com você a trilhar os caminhos da pesquisa com rigor e delicadeza analítica, características necessárias ao trabalho do sociólogo.

Ao professor Patrick Le Gales, agradeço a recepção calorosa em *SciencesPo* e o convite para participar no grupo *Cities are Back in Town*. Sou grata aos professores Edmond Preteceille e Marco Oberti pela oportunidade de acompanhar os seminários de pesquisa e de conhecer um pouco sobre a realidade da segregação escolar em Paris.

À professora Bianca Freire-Medeiros, agradeço o carinho, a generosidade e o convite para retornar ao Urbandata-Brasil. Também agradeço pela possibilidade de utilização da biblioteca da FGV, onde pude escrever a tese com a calma e a tranquilidade que o trabalho exige. Sou grata também à Suzana Barbosa, pela parceria no Urbandata, pelas traduções, pelas correções e pelas cervejas no fim do expediente.

À Lia Rocha agradeço pelo convite para integrar o grupo de pesquisa Cidades e pela amizade e parceria na vida acadêmica e também na boemia!

Aos colegas do Cidades: núcleo de pesquisa urbana, muito obrigada pelas trocas e pela força no momento da redação final do trabalho. Nossos encontros me faziam mais animada e esperançosa de que realmente um dia iria colocar um ponto final na tese. E também aos companheiros do Coletivo de Estudos sobre Violência e Sociabilidade (CEVIS), agradeço por participar desse coletivo acolhedor, que reúne pesquisadores comprometidos em compreender um tema tão espinhoso como a violência urbana.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, funcionários e colegas, agradeço as aulas e as trocas de conhecimento em momentos diversos, seja nos corredores, seja nos seminários dos alunos, seja no Belacap.

À professora Silvia Ramos sou grata pelo convite para realizar a etnografia na UPP Borel e por tudo que se desenrolou a partir daquele agosto de 2010. Agradeço a toda a equipe da UPP Social pela experiência, especialmente aos companheiros da equipe 3: Ebenézer, Damian, João Felipe, Lívia e Paula, e aos coordenadores Tiago Borba e Daniela Motchi.

O trabalho na UPP Social me trouxe dois grandes amigos que carregarei para sempre comigo. Antonia Gama, na alegria e na tristeza, dividimos teto, comida e televisão, em Copacabana e em Paris. É sempre bom saber que você está à distância de um Skype. Obrigada por todas as traduções, por me ouvir e por me incentivar em todos os momentos. João Felipe, obrigada pela leitura dos textos, pelas críticas, pelas cervejas sempre em boa hora e por tudo mais. Sei que sempre poderei contar com você, seja para revisar um texto, seja para ser minha dupla no caraoquê.

Aos moradores do Borel, que se tornaram meus amigos ao longo desse período, sou imensamente grata pela experiência vivida. Obrigada por dividirem comigo suas impressões sobre a UPP e suas lembranças sobre os tempos mais difíceis experimentados no cotidiano de uma cidade tão desigual e injusta. Não tenho palavras para apresentar minha gratidão e carinho por vocês.

Aos amigos de *SciencesPo*, Raquel, Jorge, Pedro, Fabio, Fernanda e Vitor, agradeço pela experiência incrível que partilhamos. Especialmente à Renata Braga, que com sua disposição me fazia percorrer os mais estranhos lugares, obrigada por me fazer sorrir mesmo nos dias mais nublados de Paris.

Aos amigos da vida, Amanda, Caio, Fernanda, Letícia, Marcelle, Raquel, Thaís e Vitor, obrigada pelo incentivo, pelas risadas e por estarem presentes nesta travessia.

Às minhas amigas de fé, irmãs e camaradas, Fabíola Camilo e Márcia Menezes, agradeço por tudo, pela escuta, pelas reclamações, pelas lamentações e pela força de sempre. Saber que existem vocês e o grupo "Reclame Aqui" me renova as esperanças de um futuro melhor, sempre reclamando!

À Marianna Araújo pela vida que compartilhamos, por estar ao meu lado em todos os momentos, por segurar a minha mão e por me incentivar em todas as coisas. Obrigada pela leitura atenta deste e de todos os meus trabalhos.

Finalmente, todo o meu carinho e agradecimentos à minha família. Agradeço por tudo, sempre. Aproveito para pedir desculpas pela minha longa ausência nos almoços de domingo, nas comemorações e datas festivas.

Mamãe Maria da Conceição e vovó Enilda merecem um agradecimento especial. A opção que elas fizeram, junto com a bisa, falecida em 2002, para que eu e meu irmão fôssemos "alguém na vida" estava pautada na educação escolar. Com todas as dificuldades, as três mulheres mais fortes que eu conheço me apresentaram o mundo das letras, me ajudaram a trilhar o caminho dos estudos, me ampararam e me protegeram. Obrigada mil vezes por abdicarem de tantas coisas e se dedicarem, de corpo e alma, à nossa criação. Espero, um dia, poder retribuir todo esse amor e carinho. É com muito orgulho que dedico a vocês meu título de Doutora em Ciências Sociais.

Esta tese não seria possível sem o apoio das instituições de fomento à pesquisa que me auxiliaram ao longo do período. Obrigada à FAPERJ pela bolsa de doutorado, à CAPES pela bolsa de estágio no exterior e à FURS, pela premiação para finalizar a redação do trabalho.

RESUMO

CARVALHO, M. B. *Os dilemas da "pacificação"*: práticas de controle e disciplinarização na "gestão da paz" em uma favela no Rio de Janeiro. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta tese analisa o programa de "pacificação" de favelas no Rio de Janeiro a partir de um estudo de caso realizado na favela do Borel, localizada na Tijuca, Zona Norte da cidade. O trabalho tem por objetivo compreender como se estabelece a acomodação de novos atores sociais no cotidiano de um espaço onde a atuação pública é marcada pela descontinuidade das ações e por uma forma de gestão que transita entre as fronteiras da legalidade e da ilegalidade. Ressalta-se que a "pacificação" caracteriza-se pela ocupação policial militar através da implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), mas envolve também a participação de outros atores sociais na produção do que denominamos de "gestão da paz", configurada através do controle da ordem pública e de uma atuação pedagógica no espaço das favelas. Nesse sentido, argumentamos, a concepção de paz desse programa é substantivada no enquadramento dos favelados e em sua disciplinarização através de uma pedagogia calcada em padrões morais, culturais e de consumo, que se desdobram, por sua vez, no deslocamento dos conflitos e em novos arranjos sociais. O eixo analítico do trabalho perpassa três pontos fundamentais: 1) a forma como os moradores compreendem questões como segurança e insegurança, apresentadas sobretudo no que diz respeito à suspensão dos conflitos armados; 2) o modo de atuação da polícia, que tem sua centralidade na figura do comandante da Unidade de Polícia Pacificadora local, e seus deslizamentos entre as fronteiras do legal e do ilegal, bem como a participação de policiais nas atividades cotidianas da favela e nos assuntos comunitários; e 3) um novo modelo de organização comunitária que agrega outros atores sociais, como gestores de ONGs e lideranças religiosas. Trata-se de um trabalho que tem por fim contribuir para a reflexão sobre a forma como o Estado, em variadas instâncias, atua nas margens da cidade e como essas margens incidem sobre ele. A intervenção estatal é também reconhecida e operacionalizada por atores coletivos que, por sua vez, articulam diferentes mobilizações comunitárias. Esse é um conflito vigoroso, determinante para o conjunto da sociedade e enfeixa os dilemas colocados pela "pacificação", pois a proposta desse programa não envolve apenas uma política de segurança, mas demanda uma cotidiana "gestão da paz". Nos enfrentamentos diários engendrados pela nova realidade, a UPP, ao conjugar segurança e moralização, busca moldar a favela, mas é também moldada por ela em um complexo que envolve acordos e resistências, contradições e disputas. Esta pesquisa buscou seguir o rastro dessas contradições, investigando os novos arranjos que estão surgindo nas favelas "pacificadas".

Palavras-chave: Pacificação. Gestão da paz. Polícia militar. UPP. Favelas. Borel.

ABSTRACT

CARVALHO, M. B. *The dilemmas of "pacification"*: control and disciplinary practices regarding "peace management" in a favela in Rio de Janeiro. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This thesis analyses the "pacification" program in the favelas of Rio de Janeiro having as a starting point a case study undertaken in the favela of Borel, in the Tijuca district located in the north zone of Rio de Janeiro. Its objective is to understand how new social actors are accommodated in the daily rhythm of a given space where public interventions are marked by the discontinuity of actions and by a form of management which crosses over boundaries between legality and illegality. The scenario is thus configured because "pacification" is characterised by military police occupation through the implementation of a Pacifying Police Unit (Unidade de Polícia Pacificadora - UPP), but it also involves the participation of other social actors in the production of what is labelled "peace management", designed to control the public order and pedagogically act upon the space of favelas. Thus, we argue that the conception of peace in the program is qualified by accommodating the *favelados* within the social realm, and disciplining them by means of a pedagogical approach grounded on moral, cultural and consumption standards. Those standards, in turn, have further unfoldings as conflicts shift and new social arrangements are made. The analytical axis of the study is based on three fundamental issues: 1) the way residents understand issues of security and insecurity, which are presented mostly in connection with the suspension of armed conflicts; 2) police action, which is centred around the local Chief Commander of the Pacification Police Unit, along with related crossing of boundaries between legality and illegality, and includes the participation of the police in the daily activities of the favela and in community issues; and 3) a new model of community organization which encompasses other social actors such as NGO's managers and religious leaderships. This work intends to contribute towards a reflection of how the State, in its many dimensions, acts in the margins of cities, and how those margins have an influence over it. State intervention is also recognised and operated by collective actors, who in turn articulate different community mobilizations. This is a vigorous conflict and one with a determining impact over society as a whole, encompassing the dilemmas posed by the "pacification" program. The proposal of such program not only involves a security policy, but it also demands a daily "management of peace". In the regular confrontations brought about by the new reality, the UPP seeks to mould the favela by combining security and morality, while simultaneously being moulded by the favela in an entanglement of agreements and resistances, contradictions and disputes. This research seeks to trace those contradictions, while investigating the new arrangements that are emerging in "pacified" favelas.

Keywords: Pacification. Peace management. Military police. UPP. Favelas. Borel

RESUMÉ

CARVALHO, M. B. *Les dilemmes de la "pacification"*: pratiques de contrôle et de disciplinarisation dans la "gestion de la paix" dans une favela à Rio, au Brésil. 2014. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Ce travail de recherche analyse le programme de "pacification" dans les *favelas* de Rio, au Brésil, à partir d'une étude de cas menée dans le bidonville – *favela* – de Borel, situé à Tijuca dans le nord de la ville. Il cherche à comprendre comment s'opère l'accommodation des nouveaux acteurs sociaux dans le quotidien d'un espace où l'action publique est marquée par la discontinuité ainsi que par une forme de gestion qui transite entre les frontières de la légalité et de l'ilégalité. Ceci parce que si la "pacification" se caractérise par l'occupation de la *favela* par la Police Militaire à travers la mise en place d'une Unité de Police Pacificatrice (UPP), elle implique aussi la participation d'autres acteurs sociaux dans la production de ce qu'on appelle la "gestion de la paix", celle-ci étant configurée par le contrôle de l'ordre publique et par une action pédagogique dans l'espace des *favelas* à Rio. C'est dans ce sens que nous soutenons que la conception de la paix de ce programme est substantivée par l'encadrement des habitants de ces quartiers défavorisés – les *favelados* – de même que par leur disciplinarisation à travers une pédagogie fondée sur des valeurs morales, culturelles et de la consommation qui se dédoublent à leur tour par le déplacement des conflits ainsi que par de nouveaux arrangements sociaux. L'axe analytique de ce travail reunit donc trois points principaux: 1) la forme dont les habitants comprennent les questions comme leur sécurité et leur insécurité, définies surtout par rapport à la suspension des conflits armées; 2) la manière dont la police intervient, cette intervention ayant son centre dans le commandant de l'Unité de Police Pacificatrice locale et les débordements des frontières du légal et de l'ilégal qui engagent aussi la participation des agents de police dans les activités quotidiennes de la *favela* et dans les dossiers communautaires; 3) un nouveau modèle d'organisation communautaire qui enrôle d'autres acteurs sociaux en tant que gérants des ONGs, des liders réligieux. Il s'agit d'un travail qui cherche à contribuer avec la réflexion sur la forme dont l'État, dans des nombreuses instances, agit dans les marges de la ville; sur comment ces marges agissent elles aussi sur l'État. L'action étatique est-elle aussi reconnue et opérée par des acteurs collectifs et traduit les dilemmes apportés par la "pacification". Car la proposition de ce programme ne touche pas qu'une politique de sécurité: elle exige en effet une "gestion de la paix" au jour le jour. C'est dans les affrontements quotidians engendrés par la nouvelle réalité, l'UPP qui conjugue sécurité et moralisation et cherche par conséquent à faire rentrer la *favela* dans un moule, en même temps qu'elle est elle-même moulée dans un faisceau complexe d'accords et de résistances, de contradictions et de disputes. Cette recherche a ainsi suivi la trace de ces contradictions, de ces nouveaux arrangements jaillissant dans les favelas "pacifiées".

Mots-clés: Pacification. Gestion de la paix. Police militaire au Brésil. UPP. Favelas. Borel

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Localização da UPP Borel 71
Tabela 1 – Data de instalação das UPPs 130
Mapa 2 – Localização geográfica das UPPs em 2012 137
Mapa 3 – Localização geográfica das UPPs em 2014 137
Foto 1 – Sede da UPP Borel 140
Mapa 4 – Localização da UPP Borel na VIII Região Administrativa 143
Foto 2 – UPP Comando Azul 152
Foto 3 – UPP Vai morrer 152
Foto 4 – CV e UPP 152
Foto 5 – Nós volto 152
Foto 6 – Corre vagabundo 152
Foto 7 – Dicas da UPP Borel 169
Foto 8 – Material de divulgação “UPP Criança” 174
Foto 9 – Capa da cartilha “UPP: a conquista da paz” 174
Foto 10 – Cartilha sobre direitos humanos e abordagem policial 174
Foto 11 – Cartilha sobre uso de drogas 174
Foto 12 – Material de divulgação “A UPP quer ouvir você” 174
Tabela 2 – Instituições locais no Borel e suas atividades 194
Anexo – UPP: a conquista da paz 237

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

1 **OS PERCURSOS DA CIDADE "PACIFICADA": VIOLÊNCIA URBANA, MEGAEVENTOS E UPP** 37

1.1 **A transformação da "cidade maravilhosa" em "cidade-mercadoria"** 37

1.2 **É preciso garantir a segurança!** 45

1.2.1 A centralidade do tráfico de drogas no mundo do crime 51

1.2.2 A gramática da violência urbana como dispositivo de gestão da cidade 54

1.3 **A UPP como laboratório para política de segurança** 61

2 **O ESTADO NAS FAVELAS: DA ELIMINAÇÃO DA PAISAGEM À POLICIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO** 69

2.1 **A construção social das favelas cariocas** 69

2.1.1 As primeiras moradias do Borel: a crise habitacional e o mercado de terras no Rio de Janeiro da década de 1940 74

2.1.2 As lutas pela permanência: o papel da União dos Trabalhadores Favelados (UTF) 79

2.1.3 As grandes remoções de favelas 82

2.2 Do "tempo das lutas" ao "tempo da violência" 95

3 **A CHEGADA DA "PAZ" NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO** 103

3.1 **A polícia no Rio de Janeiro** 104

3.1.1 "O sonho da polícia cidadã" do coronel Nazareth Cerqueira 109

3.1.2 A Operação Rio e a "gratificação por bravura" 114

3.1.3 A ocupação social e policial das favelas e a experiência do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) 118

3.2 **A experiência da pacificação de favelas** 123

3.2.1 A expansão da pacificação: mudanças e deslocamentos 130

3.2.2 "A gente está trocando pneu com o carro andando": a segunda fase da pacificação e a expectativa de uma mudança para dentro da polícia 133

3.3 **O tempo da "pacificação" no Borel** 143

3.3.1 Comandante 143

3.3.2 As diferentes representações sobre o "tempo da pacificação": Jackson e Carolina 155

4 **A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA PACIFICADA: NOVOS ATORES NA CENA POLÍTICA NA FAVELA DO BOREL** 178

4.1 **As associações de moradores de favelas no Rio de Janeiro: a União dos Trabalhadores Favelados (UTF)** 182

4.2 **A ascensão das ONGs** 190

4.2.1 A Rede do Borel 192

4.3 **Novos repertórios do Estado: o programa UPP Social** 199

4.4 **As arenas públicas no Borel: Rede, UPP Social, polícia e associação de moradores** 206

4.4.1 A participação da polícia nas reuniões da Rede do Borel 211

CONSIDERAÇÕES FINAIS 216

REFERÊNCIAS 226

ANEXO 237

INTRODUÇÃO

Se liga, minha gente, no que nós vamos falar
É de um morro tão querido
E as letras vão abalar
Lá no Borel, amigo é união, paz e amor

É o morro mais humilde do bairro Tijucão
Porque, meus amigos, nós somos todos irmão
Lá é como uma família, é gente de montão
No morro e na favela só tem gente sangue bom

Foram muitos amigos que foram para o céu
Por isso Willian e Duda pedem a paz pro morro do Borel

Chega de ser violento e deixa a paz nascer
Para os funkeiros sangue bom somos Borel até morrer
"Rap do Borel", William e Duda

Manhã de agosto de 2010. Aguardava na movimentada praça Saens Peña, situada na Tijuca, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, o encontro com o Comandante[1] da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) responsável pelo policiamento das favelas do "Complexo do Borel", que reúne, além do Borel, outras seis localidades[2]. Havíamos combinado que ele me buscaria na praça e seguiríamos para conhecer as favelas que formam o perímetro de atuação da UPP. Um

[1] Com o intuito de preservar as identidades dos interlocutores, utilizei pseudônimos para cada um deles. No caso da denominação dos policiais, recorri às suas funções no programa de pacificação.

[2] De acordo com a resolução SESEG n. 443, de 3 de março de 2011: "UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA DO BOREL (UPP BOREL), classe "B", da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, cuja área de policiamento abrangerá as comunidades do Catrambi, Indiana, morros do Borel, Casa Branca, Chácara do Céu e Cruz, nos bairros do Alto da Boa Vista, Usina e Tijuca, a contar de 17 de junho de 2010". Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSeseg443Upp.pdf. Acesso em: ago. 2014.

carro modelo Gol, branco, com a sirene no painel, parou e buzinou. Reconheci o Comandante, um capitão da polícia militar que eu havia visto uma semana antes na reunião do Conselho Comunitário de Segurança Pública da 6ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP)[3]. Apreensiva, entrei no carro.

Era a primeira vez que andava em uma viatura da PM, assim como era a primeira vez que visitava uma favela na Tijuca. Ser apresentada a uma favela por um policial, pensei, pode não ser um bom começo. Lembrei do trabalho nas favelas da Maré e das diferentes experiências vivenciadas com a polícia, dos casos de violência que acompanhei no Observatório de Favelas[4], das mortes de jovens do programa Rotas de Fuga[5], das mortes de familiares de funcionários da instituição, das diferentes vezes em que ligava para saber se a ONG estava aberta, para saber se estavam todos bem, para saber se as rotinas se mantinham mesmo com o tiroteio da noite anterior. A imagem mais forte dessa época é a lembrança do caveirão[6] estacionado na entrada da rua Teixeira Ribeiro, na favela Nova Holanda, bem ao lado do mototáxi. A presença daquele blindado ali era o indicativo de que a polícia estava na Maré e que o dia seria provavelmente cheio de tensão. Imersa nessas lembranças, seguia em silêncio no banco de trás da viatura.

Ao entrar na rua São Miguel, o Comandante apontou para uma ladeira que indicava a subida para o morro da Casa Branca[7], e onde eu pude ler a placa de sinalização "UPP Borel /

---

[3] As Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) foram criadas em 1999 e seu contorno geográfico foi estabelecido a partir da área de atuação do Batalhão de Polícia Militar (BPM) e das circunscrições das Delegacias da Polícia Civil. O objetivo das AISPs era estreitar as relações entre as duas polícias, bem como destas com os bairros abrangidos pelas AISPs através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública. A estratégia utilizada para isso eram os encontros do Conselho Comunitário de Segurança Pública. A 6ª AISP envolve o 6º BPM e as 19ª e 20ª DP, que abarcam os seguintes bairros: Alto da Boa Vista, Tijuca, Andaraí, Grajaú e Vila Isabel.

[4] O Observatório de Favelas é uma organização social de pesquisa e consultoria dedicada à produção de conhecimento sobre temas de interesse público relacionados às favelas e aos fenômenos urbanos.

[5] O programa Rotas de Fuga foi um projeto desenvolvido pelo Observatório de Favelas entre 2004 e 2007, que buscava construir uma rede de atendimento voltada a crianças e adolescentes envolvidos em atividades ilícitas, em especial o tráfico de drogas. Sobre o programa, cf. Rodriguez (2013).

[6] Veículo blindado utilizado em geral pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) nas incursões às favelas.

[7] A Casa Branca é uma das favelas agrupadas pela prefeitura no chamado "Complexo do Borel", é a segunda área mais populosa, concentrando 2.539 moradores em 723 domicílios, de acordo com os dados oficiais do município. Também situada ao longo da rua São Miguel, ao lado do Borel, possui uma história de rivalidade com o morro vizinho por causa da facção Amigo dos Amigos (ADA), inimiga do Comando Vermelho (CV). A primeira sede da UPP Borel estava localizada nessa favela, que já havia recebido, no início dos anos 2000, um posto de policiamento comunitário relacionado ao Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE).

Chácara do Céu". Seguimos por mais alguns metros e estacionamos o carro dentro do CIEP Antoine Magarinos Torres Filho[8], em frente ao imponente morro do Borel. Mais uma vez fui tomada por lembranças que me remetiam aos meus anos de adolescência. Nos anos 1990, a favela do Borel era famosa entre os adolescentes que gostavam de *funk* e frequentavam os bailes por causa de uma dupla de MCs, William e Duda, que fazia muito sucesso cantando o "Rap do Borel" e o "Rap da Morena". Além disso, o Borel era famoso também devido às constantes imagens veiculadas pela mídia de uma guerra particular entre as diferentes facções e entre elas e a polícia, vivenciadas ali. Seguimos a pé para conhecer a favela da Indiana[9].

Foi grande meu estranhamento e surpresa ao observar o Comandante. Ele caminhava desarmado por entre os becos da favela, usava um uniforme diferente, falava entusiasmado sobre o processo de "pacificação" nas favelas e os problemas que estava enfrentando, ia acenando para as pessoas que passavam por nós, embora nem sempre elas respondessem aos seus cumprimentos. Quando retornamos para pegar novamente o carro e seguir nosso roteiro, encontramos o presidente da associação de moradores, que lhe perguntou sobre a autorização para a realização de sua festa *flash-back.* Soube mais tarde que, além de presidente, ele também era organizador de eventos e promovia essa festa temática toda sexta-feira à noite, na quadra da Associação de Moradores do Borel.

Entramos novamente no carro e subimos a ladeira ao lado da quadra da Escola de Samba Unidos da Tijuca. A estrada da Independência corta todo o morro e termina na Chácara do Céu[10].

---

[8] Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) eram o carro-chefe do programa de educação do governador Leonel Brizola na década de 1980. O CIEP do Borel, que fora batizado com o nome do advogado que militou contra a remoção no Borel, é um importante espaço público na favela, ganhando ainda mais destaque após a entrada da polícia pacificadora. Várias atividades relacionadas à "pacificação" foram realizadas nessa escola e com os seus alunos.

[9] Situada em frente ao morro do Borel, entre as ruas São Miguel e Conde de Bonfim, a Indiana é uma pequena favela que data da década de 1960. De acordo com as informações da prefeitura, são 887 habitantes em 298 domicílios. Assim como outras favelas da cidade, a Indiana está passando por um processo grave de remoção.

[10] A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro não reconhece a favela Chácara do Céu como independente do Borel, ainda que possua sua própria associação de moradores. Por essa razão, não foi possível localizar os dados demográficos oficiais. Sua história de ocupação data da década de 1970. Pela sua localização – está no meio do caminho entre Casa Branca e Borel –, foi cenário de disputas territoriais pelas duas facções antagônicas, sendo ora CV, ora ADA. Assim como a Casa Branca, recebeu um posto de policiamento na época do GPAE. É possível observar a localização de todas as favelas do perímetro da UPP Borel no mapa na página 71 desta tese.

Estranhamente não descemos do carro. Passamos por toda a estrada, paramos no Terreirão[11], ele deu orientações a dois policiais pela janela da viatura e seguimos para a Chácara. Saltamos do carro e ele me apresentou ao local que futuramente seria a sede da UPP Borel. Mostrou-me também a incrível vista de lá de cima para a Zona Norte da cidade e seguiu relatando suas ações voltadas para a "chegada da paz" nas favelas sob sua responsabilidade.

Fiquei bastante intrigada com o fato de não termos saído do carro quando passamos pelo Borel e, diretamente, perguntei ao Comandante a razão daquela passagem tão rápida pelo morro que dava o nome à UPP. Ele me explicou que, apesar da entrada da polícia ser ainda muito recente, as outras favelas já haviam aceitado de forma mais tranquila a "chegada da paz", todavia, no Borel, os moradores ainda questionavam bastante a atuação policial. De acordo com seus argumentos, existia no morro uma relação tão forte com o tráfico de drogas que naquele "novo momento" eles estavam com dificuldade em aceitar que "tudo havia mudado".

Essa reflexão, realizada a partir das primeiras anotações no diário de campo, dizem respeito às impressões iniciais acerca da UPP Borel e do encontro com o Comandante. Naquela visita, estava iniciando uma etnografia sobre as principais mudanças ocorridas em dez favelas que haviam recebido uma Unidade de Polícia Pacificadora, encomendada pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH)[12]. O projeto de pesquisa que havia sido aprovado na seleção do doutorado não versava diretamente sobre essa temática e não estava no meu horizonte pesquisar as UPPs, assunto que começava a emergir como um tema de pesquisa[13]. Da mesma forma, não pensava em realizar a pesquisa de campo no Borel, favela que só conhecia dos noticiários, dos *funks* e do movimento "Posso me identificar?", organizado por familiares e outros atores sociais mobilizados pela morte precoce de quatro jovens que haviam sido assassinados pela polícia, na tragédia conhecida como "Chacina do Borel".

Apesar de pesquisar o tema das favelas desde a graduação, até aquele dia, meu interesse estava voltado às políticas públicas que envolviam a urbanização de favelas, a participação dos moradores nos processos decisórios e suas diferentes formas de mobilização para acesso aos

---

[11] Área central do morro do Borel.

[12] A convite da socióloga Silvia Ramos, que à época estava responsável pela implementação do programa UPP Social, um grupo de dez sociólogos e antropólogos realizou diferentes etnografias nas primeiras UPPs entre agosto e setembro de 2010. Esse levantamento também deu suporte às primeiras ações do programa citado. Esse momento inicial da pesquisa será abordado mais adiante e também no capítulo 4.

[13] Apresentarei mais adiante, ainda nesta introdução, um breve panorama dos estudos sobre UPPs.

serviços públicos essenciais. Além disso, por conta da atuação no Observatório de Favelas entre 2003 e final de 2009, as favelas que havia pesquisado estavam situadas nos bairros mais próximos à Maré. Conhecia muito bem o morro do Alemão e as favelas de Manguinhos, mas nunca havia subido em uma favela da Grande Tijuca.

Quando da divisão territorial entre os pesquisadores que fariam as etnografias para a SEASDH, minha escolha pelo Borel se fez de forma completamente aleatória. Como as favelas que eu conhecia não estavam na lista das dez primeiras que receberam uma UPP, optei pelo Borel sem ter muitas informações para além daquelas que já mencionei. Eu sabia, como pesquisadora, que essa escolha poderia influenciar diretamente nos resultados da pesquisa etnográfica por várias razões. A primeira, e fundamental, seria o tempo necessário para estabelecer contatos que confiassem suficientemente em mim para falar sobre temas tão espinhosos aos moradores de favelas: a ação da polícia e, por conseguinte, a atuação do "tráfico de drogas". A segunda seria o tempo disponível para realização da observação em campo: teríamos 30 dias para elaborar um parecer sobre a atuação da polícia. Por último, os contatos iniciais fornecidos pela SEASDH eram dos policiais comandantes das unidades. Por essa razão, foi ele quem me guiou pela primeira vez na visita às favelas.

Busquei, com as ferramentas que tinha disponível, ampliar meu leque de contatos e estabelecer algum grau de confiança entre os possíveis interlocutores. Também utilizei como estratégia minha experiência como pesquisadora para entrar em diferentes espaços (associações, igrejas, biroscas, ONGs) e perguntar sobre a atuação da polícia e as possíveis mudanças que estavam ocorrendo no espaço da favela. Como a etnografia previa a análise de toda a área da UPP, nas outras favelas, como Chácara do Céu e Casa Branca, o contato foi estabelecido primeiramente com gestores de uma ONG que atua na Chácara do Céu desde a década de 1980, com a associação de moradores e com os agentes comunitários de saúde do Centro Municipal de Saúde (CMS) Casa Branca, o que facilitou a minha vida.

No morro do Borel, como o Comandante já havia alertado, foi mais difícil estabelecer os primeiros contatos. Tentei, sem sucesso, conversar com algumas pessoas que me haviam sido referenciadas como importantes articuladoras locais. Nenhuma delas quis falar, naquele momento, sobre a polícia e a "pacificação". Sem ter me dado por vencida, passei dois dias indo ao ambulatório que funcionava como um projeto de uma importante ONG local, apenas para observar o trânsito das pessoas. A responsável pelos atendimentos falava o tempo inteiro que eu

estava perdendo tempo, porque ali ninguém me falaria nada sobre o tema da pesquisa. Entretanto, ainda que sem saber, ela mesma ia me oferecendo as informações que foram fundamentais no processo de construção do novo projeto de pesquisa. Seguindo as pistas oferecidas pela enfermeira do ambulatório, fui atrás das inflexões que estavam acontecendo no Borel e que mobilizavam moradores, policiais, lideranças comunitárias, gestores de ONGs e também o pessoal que se identificava com a criminalidade local, ou seja, o tráfico de drogas.

Naqueles dias de agosto de 2010, pouco tempo depois da instalação da UPP Borel, os números de atendimentos no ambulatório causados por ferimentos de queda de moto ou mesmo de projétil de arma de fogo já haviam reduzido drasticamente, segundo minha interlocutora. Todavia, como ela enfatizou, as marcas na memória dos moradores acerca da atuação policial ainda estavam muito vivas. Havia pouco mais de três meses, um adolescente de 15 anos tinha sido assassinado. Nessa ocasião, o morro já estava ocupado pelos policiais do BOPE[14], como uma das etapas da "pacificação". Ela me indagava como, há cerca de dez anos, um grupo de policiais do 6º Batalhão de Polícia Militar (BPM), responsável pelo policiamento da área, havia promovido o assassinato de quatro jovens e, agora, os policiais estavam ali, diariamente, garantindo a segurança no local?[15]

Ainda como estratégia de tentar perceber a opinião dos moradores sobre a polícia, procurei estabelecer contato com os funcionários da Associação de Moradores do Borel. Da mesma forma que no ambulatório, ficava na associação observando o trânsito dos moradores, vendo-os pegar suas correspondências, ouvindo-os reclamar de diversas situações que envolviam o aluguel social[16] e também ouvindo os mais diferentes relatos sobre a atuação da polícia

---

[14] Como será apresentado no capítulo 3, a implementação de uma UPP envolve, em primeiro lugar, a etapa de ocupação policial realizada pelo BOPE.

[15] "A fala dela foi toda concentrada na violência policial que a favela sofreu ao longo dos anos. E que é muito difícil para todos mudar de uma hora para outra e achar que aquelas pessoas estão ali para ajudar. Tem muitos moradores do Borel que têm ódio de polícia porque já presenciaram essa polícia matando outras pessoas. Mas, acima de tudo, eles têm muito medo, tanto da polícia quanto do tráfico de drogas. A palavra medo foi usada com muita frequência. Ela também disse que 'dignifica' as pessoas morar em um lugar onde os policiais não sobem atirando" (Diário de campo, 13 de agosto de 2010).

[16] Nos dias 5 e 6 de abril de 2010 um temporal afetou gravemente diferentes regiões do Rio de Janeiro. O desabamento do morro do Bumba em Niterói provocou a morte de dezenas de pessoas e deixou outras centenas de famílias desabrigadas. Na cidade do Rio de Janeiro, o morro do Borel também foi gravemente atingido. Naquele momento da pesquisa, muitas famílias ainda não haviam recebido sua indenização e estavam recebendo o aluguel social, um auxílio pago pela prefeitura às famílias desabrigadas. A associação de moradores fazia a mediação entre a Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e as famílias beneficiadas.

naqueles primeiros meses de UPP. Foi em uma dessas idas à associação que soube da inauguração da sede da UPP na Chácara do Céu.

A ida à inauguração me abriu um largo caminho. Nesse dia, conheci a maior parte das pessoas que foram minhas interlocutoras ao longo da pesquisa e também tomei conhecimento dos encontros reunindo os coordenadores de ONGs e projetos sociais para discutir a "pacificação", que já estavam ocorrendo desde a época da ocupação do BOPE. Aqueles encontros se desdobraram depois na Rede Social do Borel[17].

Relendo as primeiras anotações dos diários de campo que resultaram no relatório final entregue à Secretaria como produto do trabalho, sinto-me bastante ingênua na leitura analítica daquele processo inicial. Entretanto, foi a partir desses primeiros contatos que pude refletir mais sistematicamente sobre os diferentes aspectos que envolvem a construção da "pacificação de favelas".

O primeiro encontro com o Comandante, assim como as demais idas que se seguiram durante os 30 dias de trabalho de campo me impactaram de tal maneira que modifiquei meu projeto inicial de pesquisa e direcionei minha investigação para a intervenção policial, via UPP, na favela do Borel. O que estaria acontecendo de diferente naquelas favelas em função da ocupação da polícia era a minha indagação naquele momento inicial. De que maneira se estabelecem as relações cotidianas entre a polícia, os moradores e as organizações comunitárias? Da mesma forma, me interrogava sobre o "tráfico de drogas", um ator social tão combatido pela polícia, que desaparece das narrativas daqueles interlocutores, mas que se faz presente nas intervenções nos muros das favelas, como veremos nas fotos apresentadas no terceiro capítulo desta tese, na permanência dos silêncios entre os moradores e nas diferentes intervenções em casos que me pareciam excepcionais[18]. Essas eram as minhas inquietações.

---

[17] O processo de constituição da Rede do Borel será analisado mais detalhadamente no capítulo 4.

[18] A percepção acerca da presença do tráfico só ficou mais clara no segundo ano do trabalho de campo, quando já possuía uma confiança maior entre os entrevistados e o meu olhar já estava mais perspicaz. Como tantos exemplos dessa presença aparentemente invisível por conta da ausência das armas, cito duas situações, em momentos diferentes no tempo, que envolvem a interferência de pessoas envolvidas com o "tráfico de drogas" a partir das análises dos interlocutores.
Caso 1 – O roubo dos equipamentos da creche. O coordenador da ONG que mantém a creche foi até a rádio comunitária local para comunicar o roubo dos equipamentos e para dizer que a creche pertencia à "comunidade", sendo, então, o roubo, um problema de todos, pois seus filhos ficariam sem aulas. Quando saiu da rádio, um rapaz o esperava na entrada e disse-lhe para não se preocupar, pois o caso seria solucionado. Poucos dias depois, os equipamentos roubados haviam sido deixados na entrada da creche. O coordenador relatou essa passagem em uma das reuniões da Rede do Borel realizadas em 2013.

É importante indicar que, logo após a entrega do relatório final da SEASDH, os coordenadores do programa UPP Social[19], lançado ao público em agosto de 2010, me fizeram o convite para gerenciar o programa no Borel. Ocupei essa função entre outubro e dezembro daquele ano, enquanto o programa esteve sob a coordenação da Secretaria acima mencionada. Depois de uma brusca mudança e de sua passagem para a prefeitura, ocupei por um ano (entre junho de 2011 e julho de 2012) a mesma função, contudo, agregando duas outras UPPs, Andaraí e Formiga.

Classifiquei, então, o trabalho de campo em três fases diferentes ao longo desses quatro anos de doutoramento. Essas fases também se relacionam em uma linha temporal correlata ao desenvolvimento e consolidação da política de pacificação no Borel[20]. Ao analisar o material reunido ao longo da pesquisa, as anotações dos cadernos de campo, as entrevistas realizadas, as inúmeras gravações feitas em reuniões, conversas e mesmo em seminários sobre a UPP, é possível identificar as diretrizes de uma "construção da paz".

A primeira fase do trabalho de campo é compreendida entre agosto de 2010 e junho de 2011, quando fiz os primeiros levantamentos, acompanhei algumas atividades da polícia e as reuniões da Rede do Borel. Esse período foi importante para delimitar o objeto de pesquisa e estabelecer contatos com outros atores sociais que não foram acionados e identificados no período da etnografia.

Por outro lado, ocupar um cargo público também influenciou sobremaneira nessa aproximação. Estive como gestora da UPP Social no âmbito do estado por três meses, entre

---

Caso 2 – O problema da pensão. Para garantir seu sustento, ela construiu na parte inferior de sua residência um pequeno estabelecimento que serve refeições. Com a pacificação, os policiais baseados próximo ao seu estabelecimento, passaram a almoçar em sua pensão. Um dia, quando suas duas filhas menores estavam em um curso de informática, localizado numa instituição que oferece uma série de projetos sociais, um outro menino entrou na instituição e "mandou a letra": "Se sua mãe não parar de servir refeição para os PMs, vocês não voltarão mais para a casa". (Fato narrado em uma atividade de campo, em 2011.)

[19] O programa UPP Social foi desenvolvido inicialmente pela SEASDH e posteriormente alocado no Instituto Pereira Passos (IPP) em parceria com a ONU-Habitat. Embora tenha sofrido significativas alterações, seu objetivo era a promoção da melhoria na qualidade de vida de populações que moram em territórios pacificados. Essas informações foram obtidas, em junho de 2014, no *site* do programa (http://www.uppsocial.org), que será analisado no capítulo 4. Entretanto, ele foi extinto em agosto de 2014, durante a finalização desta tese, dando lugar ao programa Rio Mais Social, de forma que os desdobramentos dessa nova fase não puderam, portanto, ser aqui incluídos.

[20] Atualmente, alguns analistas vêm apontando para a crise das UPPs. Ainda que concorde com algumas avaliações, o objetivo deste trabalho é compreender a "pacificação" em um sentido mais amplo, que pode ser sintetizado na seguinte formulação: quais os efeitos da "pacificação" na sociabilidade dos moradores de favelas e na representação das mesmas no conjunto da sociedade?

outubro e dezembro de 2010, e em diálogo constante com os interlocutores no campo[21]. Meu maior desafio foi separar os papéis de gestora da UPP Social e de doutoranda, pesquisadora na UPP Borel. Estranhar o familiar (VELHO, 2003), como ensinam os diversos manuais de Antropologia, era imprescindível naquele momento da pesquisa.

Apesar do pouco tempo, o trabalho nesses três meses foi bastante intenso. Em primeiro lugar, pelo desafio de levar a cabo uma proposta de ação que se pretendia política pública em um curto período de tempo. Entrei na secretaria nos meses finais que antecederam o pleito eleitoral estadual, com a campanha para a reeleição do governador Sérgio Cabral e o carro-chefe da campanha era o "sucesso" das UPPs. Entretanto, havia o entrave da "ausência do social" nas favelas já ocupadas pela polícia militar, anunciada a todo momento pelo secretário de Segurança, Mariano Beltrame e amplificada pelos meios de comunicação. Nesse sentido, as atenções e as expectativas se voltaram para a execução do programa que seria o "braço social" da política de pacificação.

Em segundo, pela responsabilidade em organizar o primeiro Fórum da UPP Social no Borel, realizado no final de outubro de 2010, mobilizando um conjunto de atores sociais locais. O principal instrumento de visibilidade do programa era a realização desses fóruns onde os atores locais e os gestores públicos teriam a oportunidade de dialogar e de "combinar" as possibilidades de atuação, parcerias e negociações no diálogo sério e transparente como indicam os materiais de divulgação do programa nessa primeira etapa de funcionamento.

Dei início a essa atividade identificando quais seriam os agentes locais convidados para o Fórum. Por conta da realização da etnografia em agosto, já havia mapeado esses atores e também já tinha ciência da existência da Rede do Borel. Nesse processo, meu desafio era mobilizar para a participação no encontro, seguindo as orientações da coordenação do programa, os mais variados segmentos, associação de moradores, lideranças religiosas, jovens, mulheres, comerciantes, mototaxistas, gestores de ONGs e de programas sociais, e quem mais eu considerasse importante. Da mesma forma, seria minha função indicar aqueles que seriam mais representativos na cena pública do Borel e que ganhariam assim, um lugar de fala na mesa, juntamente com os gestores públicos convidados.

[21] Como será apresentado no capítulo 4, na primeira fase da UPP Social, a função do gestor local era reunir informações sobre as demandas locais – o programa denominava esse processo de "escuta forte".

Como será melhor descrito no capítulo 4, o Fórum do Borel reuniu mais de cem pessoas e se colocou como um espaço de diálogo possível entre o poder público e os diferentes grupos locais. Em 2010, ocorreram quatro Fóruns: Cidade de Deus, Providência, Borel e Macacos, sem que houvesse, pelo menos para os gestores locais, algum plano prévio de execução. O que tínhamos que realizar em nossas atividades cotidianas era o levantamento de problemas experimentados pelos moradores, assim como o mapeamento das instituições públicas e privadas existentes nas favelas. De uma forma menos prioritária, realizávamos também algumas ações pontuais a partir de parcerias com empresas privadas e outras organizações sociais, como convite para participar de atividades promovidas pelas instituições e divulgação das atividades nas organizações locais.

Esse processo foi difícil, mas muito enriquecedor do ponto de vista analítico. Ainda que tenha demorado um tempo para amadurecer e produzir algum tipo de conhecimento sociológico sobre esse período, que indico como a primeira fase de meu trabalho em campo, foi a partir dele que pude não apenas conhecer os atores locais como também observar as tensões, disputas e conflitos presentes entre lideranças mais antigas, integrantes da associação de moradores, gestores de ONGs que realizam projetos sociais desde antes da entrada da polícia, novos projetos que entraram com a UPP, e a própria atuação dos policiais e do comandante da UPP.

Um ponto de inflexão decisivo nesse período, em dezembro de 2010, foi a exoneração do secretário de Assistência Social e Direitos Humanos, Ricardo Henriques, principal formulador do programa UPP Social. Com a sua saída e de parte importante da equipe que gerenciava o programa, um vazio institucional foi criado, mesmo com a reeleição do governador Sérgio Cabral. Ainda que eu tenha me desligado do programa em janeiro de 2011, até o mês de junho continuei acompanhando as reuniões da Rede e outras atividades de campo no Borel. Foi nesse momento que decidi efetivamente modificar o projeto de doutorado e me dedicar integralmente a compreender as dinâmicas colocadas na cena política do Borel a partir da entrada da polícia militar. Em julho de 2011, quando a UPP Social passou para a gestão municipal, retornei como gestora e dividia meu tempo com mais outras duas UPPs, como indiquei. Desde então, a pesquisa se desenvolveu a partir do acompanhamento sistemático dos encontros e reuniões promovidos pela UPP Social e da observação continuada da atuação da polícia em campo, já que ambos estavam cotidianamente na localidade. Nessa nova etapa do programa UPP Social, toda a equipe havia aumentado significativamente. Se na experiência na SEASDH éramos cerca de dez

indivíduos, contabilizando a coordenação, a nova etapa o programa ganhou duas gerências específicas para coordenar as atividades: uma de campo e outra institucional. A equipe no trabalho cotidiano em campo também cresceu. Eu não estava mais sozinha no trabalho de gestão social dos territórios, título presente no contrato assinado com a ONU-Habitat em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, e tinha mais dois assistentes de campo. Juntos tentávamos organizar nosso trabalho dividindo o tempo entre as três UPPs em que atuávamos.

O trabalho na UPP Social aumentou e as obrigações do doutorado também se colocavam cada vez mais presentes em minha agenda, pois precisava escrever o projeto a ser entregue para o exame de qualificação e ainda encaminhar os trâmites para a realização do estágio de doutoramento no exterior. Esse um ano na UPP Social, no âmbito municipal, complexificou ainda mais o meu papel ambivalente nesse processo; acredito que a pesquisadora tenha dado lugar à gestora social e a pesquisa *stricto sensu* tenha ganhado outros contornos.

Nesse período, que classifico como o segundo momento no trabalho em campo, pude observar outras duas UPPs, Andaraí e Formiga, ambas localizadas na região da Grande Tijuca, além de partilhar com as demais equipes de campo as angústias e dissabores de "ser da UPP Social". Consegui, ao longo desse ano, mapear as instituições que atuavam no Borel, identificar os novos projetos que surgiram após a UPP e amadurecer algumas hipóteses levantadas no primeiro período do campo. Entretanto, há que se mencionar, a política de pacificação de favelas já estava apresentando alguns pontos de clivagem e a euforia dos dois primeiros anos começava a ser dissipada com as ainda pequenas denúncias de corrupção, tiroteios e autos de resistência.

Não realizei nenhuma entrevista com roteiro preestabelecido nessa etapa, mas conversei com muitos moradores, lideranças, gestores de projetos sociais, policiais e, também, com gestores públicos, em especial da prefeitura, o que me ajudou a compreender como se efetiva a operação de implementação de uma política pública. A avaliação não foi a das melhores e o papel de gestora deu lugar ao papel de pesquisadora. Em julho de 2012, exatamente um ano de atuação no programa UPP Social, meu contrato não foi renovado. Esse também foi um momento de clivagem no programa. Novamente eleições, ainda que municipais, e o então presidente do IPP solicita o seu desligamento da autarquia e por consequência da coordenação da UPP Social, que passa então às mãos da então secretária de Fazenda do município.

A última fase do trabalho de campo se deu após meu retorno de um período de estágio no exterior. Esse distanciamento foi fundamental para estabelecer novas direções à pesquisa. Pude

ainda me afastar da identidade da UPP Social e refletir sobre o papel desse programa na "pacificação" de favelas cariocas. Havia uma resistência de minha parte em escrever sobre o programa, na ingenuidade de que seria possível elaborar a tese sem me comprometer com a UPP Social. Claro que seria impossível. Só me dei conta quando estava longe e tentando construir um quadro analítico do meu trabalho em campo. Talvez a maior especificidade do Borel seja a construção de uma rede local de instituições e a UPP Social tem um papel importante nesse processo.

Os últimos seis meses da pesquisa se caracterizaram por uma clivagem na própria política de pacificação. Com as denúncias cada vez mais constantes de abuso de autoridade e de violações dos direitos fundamentais, que têm como símbolo o desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) mudou todos os comandantes das UPPs e o Comandante do Borel foi alterado pela primeira vez. Um ano antes, em agosto de 2012, a direção do programa UPP Social também havia sofrido uma considerável transformação, assim, quando do meu retorno ao campo, encontrei outro cenário. Isso me permitiu realizar uma reflexão, um tanto linear no sentido temporal, pois o trabalho de campo foi realizado entre 2010 e 2013, mas cheio de rupturas nas atividades que estava pesquisando, seja na política de pacificação de forma mais generalizada, pois nesse período as mudanças tanto no comando da polícia militar quanto no comando das UPPs foram inúmeras, seja no cotidiano de atividades do Borel, quando da observação e acompanhamento das atividades sociais e políticas da localidade. Isto evidencia a dimensão fluida do programa de pacificação, que é ao mesmo tempo bastante efervescente do ponto de vista sociológico.

Portanto, ao longo do trabalho de campo, fui colecionando diferentes passagens que contribuíram para a construção de minha argumentação sobre a "pacificação". Os relatos apresentados nos capítulos que seguem não se tratam apenas de exemplos ou de casos interessantes, ilustrativos, mas são acionados como situações que agregam um feixe variado de relações e de conexões entre os atores e a política em curso. É por essa razão que procuro descrever as situações concretas, vivenciadas em campo, no sentido de colocar em perspectiva as tensões e os fluxos de comunicação mais frequentemente acionados pelos atores em questão. Busco também, ao lançar mão dessa ferramenta, questionar sobre os atores que controlam as disputas, seus interesses e seus significados.

Assim, as situações apresentadas são tomadas como "cenas descritivas", pegando por empréstimo o termo da socióloga Vera Telles (2010), que permitem seguir um traçado dos processos e das práticas sociais em suas diferentes mediações, que, em última análise, quando agregadas, nos permitem observar as suas transversalidades. O intento é realizar uma abordagem que seja capaz de

> abrir-se a uma interrogação sobre essas configurações complexas e sobrepostas, seus modos de operação, suas causalidades e suas contingências, captando fluxos e incertezas, ao contrário e ao revés das antigas imagens da ordem, de estabilidade e de sistematicidade próprias das teorias sociais convencionais (TELLES, 2010, p. 26).

O trabalho de campo não se configurou enquanto uma etnografia *stricto sensu*, mas, inspirado no modelo interpretativo proposto por Clifford Geertz (1978), está ancorado em pressupostos etnográficos. Propus-me a acompanhar as diferentes atividades realizadas no Borel e os repertórios utilizados pelos atores locais para compreender os entrelaçamentos da "pacificação" juntamente com as possibilidades e limites do acesso à cidadania, e ainda em que medida os diferentes repertórios permitiam uma reflexão sobre os pressupostos do discurso da integração da cidade do Rio de Janeiro tantas vezes acionado por policiais, gestores de políticas sociais e lideranças comunitárias. Para tanto, segui as pistas oferecidas a partir dos primeiros passos da UPP Borel na busca por entender como se estabelecem no cotidiano da favela os novos arranjos e a acomodação de novos atores sociais em um território onde a atuação pública é marcada pela descontinuidade das ações e por uma forma de gestão que transita entre as fronteiras da legalidade e da ilegalidade.

A opção metodológica em não omitir o nome real da UPP e do conjunto de favelas pesquisado se deu por entender que o processo vivenciado no Borel é singular e reúne características que só fazem sentido quando se conhece o campo que está sendo observado. Por outro lado, optei por omitir os nomes de todos os entrevistados, criando pseudônimos, não apenas porque alguns pediram o anonimato, mas para garantir que suas narrativas não fossem expostas de forma equivocada. Portanto, os seis personagens que relatam histórias do Borel, de violência e da UPP são representativos de um universo maior de pessoas que entrevistei, conversei ou mesmo cujas intervenções ouvi nos mais diversos espaços de debate que frequentei durante a pesquisa. Carolina, Laudelina, Ricardo, Jackson, Zuleika e Pirulito guardam um pouco dos diferentes moradores da favela do Borel. Da mesma forma, Coordenador e Comandante reúnem as características reservadas aos policiais das Unidades de Polícia Pacificadora. A seleção desses

personagens não impede que ao longo do texto outros depoimentos, de soldados, cabos, moradores e gestores, sejam utilizados. Mas para a reflexão aqui proposta, essas entrevistas serão privilegiadas porque mais estruturadas e ampliadas.

***

O programa de pacificação de favelas iniciou-se no Rio de Janeiro no final de 2008 e ao longo de 2009 foi implementado em outras cinco favelas. Em 2010, as UPPs ganharam maior fôlego e visibilidade e as favelas da região conhecida como Grande Tijuca começaram a ser "pacificadas". A UPP Borel foi inaugurada em 7 de junho, mas as favelas já estavam ocupadas pelo BOPE desde o mês de abril.

Naquele ano, a grande mídia apresentava as Unidades de Polícia Pacificadora como o programa para a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, o candidato à reeleição para governador, Sérgio Cabral (2007-2010), pautava seu programa de governo na promessa da ampliação das UPPs para mais 40 favelas no Rio de Janeiro, com expansão também para outros municípios da região metropolitana, como São Gonçalo e Baixada Fluminense. As pesquisas que estavam sendo produzidas apontavam para uma mudança na estratégia da segurança pública e na atuação da polícia militar nas favelas da cidade. As incursões policiais pontuais davam lugar à ocupação permanente baseada na "retomada dos territórios", que por sua vez garantiria outros serviços públicos, culminando na integração das favelas à cidade e no fim da ideia da cidade partida. Essa era a tônica do discurso oficial sobre a "pacificação".

As primeiras pesquisas direcionadas para uma avaliação quantitativa das UPPs datam de 2009. Um primeiro *survey* foi realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em junho desse ano, e aplicado nas duas primeiras favelas que receberam o programa. Sob o título "Avaliação do impacto do policiamento comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta", a pesquisa ouviu 1.200 moradores dessas duas regiões sobre questões que envolviam o novo programa de policiamento em favelas – que ainda nem havia sido oficializado como Unidade de Polícia Pacificadora.

A outra pesquisa, realizada em janeiro de 2010 e encomendada pelo jornal O Globo ao Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS), ouviu, por consulta telefônica, 600 moradores das UPPs inauguradas até aquele momento: Santa Marta, Cidade de Deus, Batan, Pavão-Pavãozinho

e Cantagalo, Babilônia e Chapéu Mangueira. A pesquisa "O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas da cidade do Rio de Janeiro" buscava apreender também as percepções dos moradores sobre as mudanças relativas às questões de segurança.

Em ambas as pesquisas, os índices relativos à sensação de segurança foram elevados. Na primeira, cerca de 60% dos entrevistados manifestaram que a segurança tinha melhorado como resultado da "recente intervenção policial". Na segunda, 93% dos entrevistados consideraram a favela de residência 'segura' ou 'muito segura' e 86% apontaram que a segurança tinha melhorado no último ano (CANO et al., 2012).

No ano de 2010, os seguintes estudos foram realizados: a organização Rio Contra o Crime analisou comparativamente o número de denúncias realizadas através do Disque-Denúncia no ano anterior à implementação das UPPs nas favelas de Santa Marta, Batan, Cidade de Deus e Babilônia/Chapéu Mangueira; o Instituto Mapear, sob encomenda do governo do estado, ouviu moradores de oito UPPs na perspectiva de compreender o grau de satisfação com o novo modelo de policiamento; a própria etnografia das UPPs, como já apontado, da SEASDH; o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), em parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), mapeou o conjunto de necessidades e demandas das favelas que receberam as primeiras cinco UPPs. Além desses, foi realizada a primeira etapa da pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) sobre a avaliação dos policiais no trabalho das UPPs.

Como vemos, desde a implantação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora em 2008, na favela Santa Marta, na Zona Sul do Rio de Janeiro, é grande o interesse de pesquisadores pelo cenário que a pacificação inaugura e os limites e desafios que estão colocados com sua implantação. Para uma análise mais qualitativa das UPPs, um primeiro texto amplamente divulgado foi o do sociólogo Luiz Antonio Machado da Silva, publicado em março de 2010 no Observatório das Metrópoles, que indagava já no título do artigo: "Afinal, qual é a das UPPs?"[22].

Atualmente, a produção bibliográfica sobre o programa de pacificação de favelas é bastante ampla. Diferentes pesquisadores estão debruçados em compreendê-lo em seus mais variados aspectos. Da perspectiva da segurança pública, os dados apontam como efeitos mais relevantes, nessas primeiras abordagens, a suspensão dos conflitos armados nas áreas pacificadas

[22] Posteriormente, os pesquisadores do Coletivo de Estudos sobre Violência e Sociabilidade (CEVIS), grupo de pesquisa sob sua coordenação, também realizaram estudos sobre as UPPs a serem divulgados em um dossiê temático da revista Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.

e a redução nos índices de homicídio (BURGOS et al., 2011; CANO, 2012; RODRIGUES et al., 2012). Por outro lado, "novos conflitos" surgem na cidade, envolvendo a formalização de serviços e a regularização urbana nesses espaços (CUNHA; MELLO, 2011). Outro aspecto está relacionado ao fato de que o mercado passa a ocupar um novo lugar no cenário das favelas, provocando mudanças significativas em diversos setores, incluindo o imobiliário (BARBOSA, 2012; OST; FLEURY, 2013). Além disso, as ações que os policiais desenvolvem nessas áreas ultrapassam suas funções de proteção ao cidadão. A polícia passa a organizar diversas atividades comunitárias e práticas de controle são constantemente acionadas na gestão da ordem cotidiana (RODRIGUES et al., 2012; LEITE, 2012; DAVIES, 2014; ARAUJO SILVA; CARVALHO, no prelo)[23].

É importante ressaltar o papel preponderante que os grandes veículos de imprensa desempenharam nesses primeiros anos de implementação das UPPs. A utilização de um vocabulário que se remete à "paz" e seus correlatos passou a compor as descrições feitas nos jornais sobre as favelas que receberam o novo programa de policiamento em oposição à retórica da "guerra" utilizada desde muito por esses mesmos meios (ROCHA; PALERMO, no prelo).

No esforço por escapar às análises que compreendem a UPP exclusivamente como uma política de segurança pública, buscamos refletir sobre a "pacificação" de forma mais abrangente, tomando a polícia como a parte central dessa engrenagem que abarca outras instituições para compor a "gestão da paz". A partir dessa perspectiva, passamos a observar a substancialidade das mudanças que são apontadas, tanto pela literatura como pelos dados de campo, e também os sentidos que o programa de pacificação apresenta como possibilidade de "paz". A "pacificação" das favelas é aqui compreendida, portanto, à luz das outras políticas de intervenção urbanística na cidade como um todo e, em diferentes favelas, de forma particular. Nesse sentido, utilizo a "pacificação" como uma categoria analítica correspondente ao processo que envolve a "gestão da paz" nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Essa gestão, que tem seu centro na militarização, envolve ainda outros agentes do Estado e organizações da sociedade civil. Ou seja, os programas de urbanização e os projetos sociais que surgem no bojo da UPP estão alinhados a esse contexto, e perpassam a preparação da cidade para a recepção dos grandes eventos esportivos.

[23] Como já apresentado, a bibliografia sobre a pacificação é muito extensa. As citações se referem apenas a algumas pesquisas e não dão conta do universo de publicações existentes. Para uma leitura do estado da arte das UPPs, cf. a publicação do CEVIS ainda no prelo.

Essa "gestão da paz" se configura no controle da ordem pública e na atuação pedagógica dos policiais e de outros agentes públicos no espaço das favelas. Nesse sentido, a visão de paz apresentada pela polícia militar é substantivada no enquadramento dos favelados e na necessidade de disciplinar padrões morais, culturais e de consumo, que se desdobram, por sua vez, no deslocamento dos conflitos e em novos arranjos sociais.

O trânsito entre a política de controle e a pedagogia civilizatória pode ser ilustrado, por exemplo, no relato de um capitão de uma das primeiras UPPs sobre a proibição dos bailes *funk*:

> Eu sou contra. Todo baile *funk* tem envolvimento com o tráfico. Apesar de ser uma cultura popular, a população ainda não está preparada para isso. No futuro, quando estiverem conscientizados, escutando música clássica, música popular brasileira, conhecendo outros ritmos, outras culturas, a gente até pode autorizar, mas hoje não (MATTAR; CHEQUER; DIAS, 2010, p. 76).

Para além da atuação policial, o que está posto na afirmação são representações dos favelados que desde muito tempo se encontram naturalizadas pelo senso comum. Os favelados não sabem, não têm consciência das coisas, inclusive dos seus direitos, portanto, se faz urgente uma intervenção. Como veremos no capítulo 2, essa intervenção não é novidade, já foi analisada por diferentes autores que se debruçaram sobre as políticas públicas direcionadas às favelas. Parece-nos, entretanto, que a novidade apresentada pelas UPPs é o fato de que a intervenção policial passa a pautar e conduzir essas práticas civilizatórias.

Como o capitão afirma, é preciso, antes de autorizar o baile *funk* ("apesar de ser uma cultura popular"), incutir novos hábitos naquela população, hábitos burgueses, diga-se de passagem, entendidos como padrões ideais de comportamento. No futuro, quando conscientizados, portadores de novos padrões de comportamento e outros gostos musicais, a polícia pode vir a – quem sabe? – autorizar a realização dos bailes.

Tomamos essa fala como exemplar, mas outros dispositivos pedagógicos, identificados no decorrer na pesquisa, foram acionados pelos policiais da UPP na tentativa de moralização dos favelados, às vezes de forma sutil, outras vezes de forma ostensiva. Nesse processo, são mobilizados diferentes atores, outras agências do Estado, organizações do terceiro setor e também a iniciativa privada. Controlar e educar são verbos nodais das práticas policiais nas UPPs. É o trânsito de uma prática a outra, do controle da violência à educação dos moradores das favelas ocupadas que constitui objetivamente e dão sentido à ideia da "pacificação".

Esse modelo de atuação pública, que reúne controle e disciplina direcionados a localidades específicas, nos permite pensar sobre a territorialização das políticas públicas e como ela rompe, em última análise, com o princípio da universalidade. É a partir dessa forma de atuação do Estado, que abre mão de garantir a promoção de bem-estar social, que tem lugar, conforme apontado por Márcia Leite (1999), uma concepção individualista de cidadania. O foco passa a ser o indivíduo proprietário, consumidor e empreendedor, como indicado no modelo formulado por Michel Foucault (2008), de gestão de territórios e populações. Para refletir de que maneira isso se dá no contexto da "pacificação", analisamos os diversos ajustamentos que estão ocorrendo no espaço da favela e os novos repertórios utilizados por moradores, policiais, lideranças comunitárias, administradores de programas públicos e projetos do terceiro setor na gestão cotidiana da "favela pacificada". A disputa pelo sentido da pacificação não se encerra na garantia da segurança. Ela aciona também uma prática "pedagógico-civilizatória" empregada nessas áreas desde o início de século XX, por exemplo, com a política dos parques proletários[24] (MACHADO DA SILVA, 2010; LEITE, 2014). Esta não é a novidade. A novidade é que a polícia militar passa a ser o centro dessa forma de atuação.

É nesse sentido que buscamos compreender os caminhos perseguidos por diferentes atores sociais e seus entrelaçamentos na gestão da política na favela (MACHADO DA SILVA, 1967; 2002), na manutenção da ordem pública e nas variadas tecnologias de poder (FOUCALT, 2002) levadas a cabo por diferentes agências do Estado como forma de gerenciar a vida e os conflitos sociais nesses espaços (LEITE, 2014). A UPP Borel foi escolhida como o cenário onde essas relações se constituem e se desenrolam, consolidando a hipótese levantada pelas antropólogas Veena Das e Debora Poole (2004) de que o Estado constrói as suas margens e é construído por elas.

As autoras propõem uma reflexão sobre as práticas do Estado analisadas a partir das relações estabelecidas com as suas margens. Em contraposição ao modelo interpretativo que identifica as margens como espaços da desordem, onde o papel do Estado é a instauração e/ou manutenção da ordem, as autoras apresentam um conjunto de situações compreendido a partir de práticas políticas da vida cotidiana que modelam as práticas políticas de regulação e disciplina, constituintes do próprio Estado. Desse ponto de vista, as agências estatais redefinem seus modos de governar e legislar em todo o momento e a partir de cada situação específica (DAS; POOLE,

[24] A história da atuação pública em favelas na cidade será analisada no capítulo 2.

2004, p. 22-24). Portanto, são múltiplas as negociações e articulações acomodadas cotidianamente nas margens, aqui identificadas nas favelas cariocas pacificadas, pelos diferentes programas públicos e justificadas pela forma como essas áreas foram sendo organizadas numa dialética entre informalidade e formalidade, ilegalidade e legalidade.

Em linhas gerais, trata-se de um trabalho que tem por fim contribuir para a reflexão sobre a forma como o Estado, em variadas instâncias, atua nas margens da cidade e como essas margens incidem sobre ele. A intervenção estatal é também reconhecida e operacionalizada por atores coletivos que, por sua vez, disparam diferentes mobilizações comunitárias. Este é um conflito vigoroso, determinante para o conjunto da sociedade, e enfeixa os dilemas colocados pela pacificação. Pois ela não envolve apenas uma política de segurança, mas demanda uma cotidiana gestão da paz. Nos enfrentamentos diários engendrados pela nova realidade, a UPP, ao conjugar segurança e moralização, busca moldar a favela, mas é também moldada por ela em um complexo que envolve acordos e resistências, contradições e disputas. Essa pesquisa buscou seguir o rastro dessas contradições, pautando-se pelos novos arranjos e conflitos que estão surgindo nas favelas pacificadas. Parece-nos que esse é um caminho possível para compreender *qual é a das UPPs* e seu papel na cena política atual.

***

O eixo analítico do trabalho perpassa três pontos fundamentais: 1) a forma como os moradores compreendem questões como segurança e insegurança apresentadas sobremaneira no aspecto relacionado à suspensão dos conflitos armados e a atuação do tráfico; 2) o modo de atuação da polícia, que tem sua centralidade na figura do comandante da Unidade de Polícia Pacificadora, e seus deslizamentos entre as fronteiras do legal e do ilegal, bem como a participação de policiais nas atividades cotidianas da favela e nos assuntos comunitários; e 3) um novo modelo de organização comunitária, que surge com a pacificação e que agrega outros atores sociais, como gestores de ONGs e lideranças religiosas, que constituíram na área estudada a Rede do Borel, uma tentativa de diálogo entre diferentes interesses.

Inicio a tese apresentando os conceitos teóricos que foram mobilizados para a compreensão das mudanças e ajustamentos na cena urbana que permitiram a realização do programa de pacificação. Esse capítulo se divide em três seções. Na primeira, apresento o debate

atual sobre os efeitos urbanísticos e sociais da preparação para recepção dos grandes eventos esportivos e as experiências correlatas de outras cidades. A partir da perspectiva de David Harvey (2005), procuro analisar a mercantilização da cidade do Rio de Janeiro tomando em conta a ideia de sua vocação turística e o contexto dos megaeventos.

A seção seguinte reflete sobre a necessidade da garantia de segurança e inicia com o debate sobre a violência urbana a partir de uma análise da literatura produzida sobre o tema. Apresentamos os levantamentos bibliográficos realizados por Michel Misse (2006) e Alba Zaluar (2004), que apontam como as Ciências Sociais tematizaram a violência urbana até início dos anos 2000, tendo como referência a relação causal entre pobreza e criminalidade; assim como o levantamento bibliográfico de Licia Valladares e Lidia Medeiros (2003), que revela o destaque na produção que relaciona as favelas aos temas da violência, criminalidade e segurança pública. Ainda que o "problema da favela" relacionado à "violência urbana" tenha sido central nos anos que se seguiram, podemos identificar um ponto de clivagem a partir das abordagens realizadas por Márcia Leite (2000) e Machado da Silva (2008). A "metáfora da guerra" e a "sociabilidade violenta" ajudam a olhar os problemas sociológicos de uma perspectiva que complexifica essas relações.

O crescimento e o fortalecimento do tráfico de drogas como elementos centrais no combate à violência urbana são tematizados em uma subseção do capítulo através de uma abordagem histórica de seu surgimento (dos assaltos a banco ao aparecimento da cocaína e a formação do Comando Vermelho), assim como os grupos de extermínio e a atuação repressiva da polícia militar. Analiso também a produção de uma "gramática da violência urbana" engendrada como um dispositivo de gestão pública que justifica as intervenções policiais violentas nas favelas da cidade.

A última seção desse capítulo busca argumentar, à luz de Michel Foucault e autores como Vera Telles, o papel desempenhado pelo Estado em um processo que aproxima as ações de renovação urbana da garantia de segurança pública. Para tanto, busco articular essas questões com os circuitos políticos e as redes de informalidade (TELLES, 2010), as margens (DAS; POOLE, 2004) e o controle das populações (FOUCALT, 2008).

No capítulo 2, apresento o debate sobre o surgimento e as modificações pelas quais o tema "problema da favela" passou ao longo do século XX, assim como as principais intervenções públicas e suas diferentes implicações: do Código de Obras de 1937 às remoções da década de

1960; o governo de Leonel Brizola e a atuação nas favelas; os programas de urbanização do Favela-Bairro; as obras grandiosas do PAC das Favelas. Procuro apresentar esses períodos históricos articulando-os com a formação do morro do Borel e destacando as lutas empreendidas pelos primeiros moradores, como um "mito fundador" da vocação para a organização comunitária. Desse modo, relaciono as diferentes ações públicas, que em sua maioria também ocorreram no Borel, e finalmente como o "tempo das lutas" deu lugar ao "tempo da violência" (CAVALCANTI, 2007), destacando, em especial, a construção discursiva dos entrevistados a partir das trajetórias de Laudelina e Ricardo e de suas representações sobre esses diferentes momentos, até a chegada da polícia, dando lugar ao "tempo da UPP".

No terceiro capítulo, analiso a experiência da Unidade de Polícia Pacificadora do Borel articulada à sua atuação junto às outras ações do poder público na tentativa de construção da "pacificação" na favela. Para tanto, na primeira seção, apresento a constituição da instituição policial militar no Rio de Janeiro e destaco três diferentes ações políticas e modelos de policiamento que foram implementados após a década de 1980 e foram direcionados às favelas.

Na seção seguinte, antes de mergulhar no cotidiano da UPP Borel, reflito sobre o contexto em que a experiência foi iniciada e como foi se transformando na medida em que novas unidades foram surgindo na cidade. Para analisar o tempo da "pacificação" no Borel, recorro às narrativas de Comandante, Jackson e Carolina sobre os deslocamentos, os novos arranjos e as mediações possíveis no sentido de arquitetar um esquema interpretativo sobre os efeitos da entrada e permanência da polícia na gestão da vida cotidiana daquela favela.

Nesse sentido, dois elementos são fundamentais. Um deles é o papel que o primeiro comandante exerceu na favela do Borel e sua tentativa de moralizar as práticas locais e as atitudes dos moradores – como a organização das festas, do serviço de transporte e do funcionamento dos bares –, ao mesmo tempo em que buscava direcionar a atuação de seus soldados para uma busca incessante por localizar "traficantes" e apreender "drogas". Sua preocupação em "manter a ordem" chegou ao extremo de ora permitir, ora estimular, ou mesmo ignorar um conjunto de práticas ilegais e não convencionais exercido pelos soldados (pichação nos muros da favela, cartaz de dicas da UPP, toque de recolher). Essas práticas revelam uma forma de ser policial que não está nos manuais das academias, mas num conjunto de princípios, definido como ética policial, que é produzido e reproduzido em um processo de transmissão de conhecimento, ou seja, regras que são internalizadas na prática policial (KANT DE LIMA, 1995).

O segundo elemento se refere às diferentes formas de compreensão dos moradores acerca da "pacificação". Nesse sentido, reflito sobre as diferentes atribuições de sentido para as afirmativas "a favela está segura"; "a favela está uma bagunça"; "depende do plantão"; as novas regras que são apresentadas e as que não são apresentadas e também sobre o fim dos conflitos armados e a "ausência" dos traficantes.

Como um efeito não esperado da pacificação no Borel, analisamos a efervescência de uma mobilização comunitária baseada em atores sociais vinculados a projetos sociais, ONGs e instituições religiosas, que se concretiza na atuação da Rede do Borel. Esse é o tema do quarto capítulo, que discute a atuação de ONGs e projetos sociais em favelas, a participação de agentes comunitários em programas sociais, a implantação do programa UPP Social e a participação da polícia nos encontros coletivos. Por outro lado, problematizo o papel da associação de moradores e sua atuação reconhecida historicamente no Borel. O que permite uma reflexão sobre os deslocamentos que estão em curso, no Borel em particular, mas nas favelas pacificadas de uma forma mais geral, no que tange à participação da polícia como um ator social integrante da vida comunitária local.

No capítulo final, à guisa de conclusão, retomamos os argumentos na tentativa de problematizar as representações dos interlocutores sobre o tráfico de drogas e a sua relação com a polícia militar, a partir da integração e convivência pautadas em diferentes dispositivos e acordos que são silenciados a todo momento pelos moradores, em especial, pelas lideranças, mas que emergem nos momentos de conflitos. O objetivo é analisar como o tráfico de drogas se reorganiza diante da presença cotidiana da polícia. E como a polícia, por sua vez, percebe a presença/ausência do tráfico no Borel.

Acompanhar o cotidiano dos moradores da favela do Borel e dos diferentes agentes públicos que desempenham suas atividades nessa favela se mostrou uma experiência singular na minha trajetória como pesquisadora e socióloga. As histórias dos "tempos das lutas", das diferentes experiências violentas com a polícia e com as tragédias cotidianas de mortes de adolescentes e jovens, assim como as diferentes expectativas de que a "paz" seja efetivamente realizada, foram sendo reconstruídas nas análises sociológicas, mas, sobretudo, na reflexão das possibilidades de uma outra experiência de cidade que leve a sério a presença dos pobres como atores sociais e portadores de direitos. O Borel, historicamente conhecido por seu passado de

lutas e violência, me instigou na busca por compreender o “tempo da pacificação”, muito marcado por estratégias de resistência, novas disputas e contradições.

1 OS PERCURSOS DA CIDADE "PACIFICADA": VIOLÊNCIA URBANA, MEGAEVENTOS E UPP

> Tudo delira e todos nós estamos atacados de megalomania. De quando em quando, dá-nos essa moléstia e nós nos esquecemos de obras vistas, de utilidade geral e social, para pensar só nesses arremedos parisienses, nessas fachadas e ilusões cenográficas.
>
> Não há casas, entretanto, queremos arrasar o morro do Castelo, tirando habitação de alguns milhares de pessoas. [...] Remodelar o Rio! Mas como? Arrasando os morros...
>
> *Lima Barreto, Megalomania, 28/08/1920*

1.1 A transformação da "cidade maravilhosa" em "cidade-mercadoria"

Desde 2007 que o Rio de Janeiro vivencia um processo de reestruturação urbana que visa a adequação da cidade para a recepção dos chamados "megaeventos", como os jogos da Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos Mundiais em 2016, seus marcos mais importantes[25]. Para essa preparação, grandes volumes de recursos financeiros estão sendo mobilizados na execução de inúmeras intervenções urbanas que objetivam, de acordo com a gestão municipal, proporcionar ao cidadão e aos futuros visitantes melhores condições de infraestrutura e mobilidade urbana[26].

A recepção dos grandes eventos esportivos tem sido associada à possibilidade de desenvolvimento econômico, remodelamento das cidades e a impactos sociais positivos. Entretanto, o que a bibliografia dedicada à análise e à crítica dos efeitos urbanísticos e sociais

[25] Para além da Copa e das Olimpíadas, a cidade foi sede dos Jogos Pan-Americanos (2007), dos Jogos Mundiais Militares (2011), da Conferência das Nações Unidas Rio+20 (2012), da Jornada Mundial da Juventude (2013), além de receber jogos da Copa das Confederações (2013), dentre outros grandes eventos.

[26] Conferir o projeto municipal para a cidade olímpica no *site* da Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cidadeolimpica.com.br/. Acesso em: mar. 2014.

desse processo sustenta é que esses impactos, via de regra, não ocorrem de acordo com o esperado. E, de forma geral, os efeitos urbanísticos, sociais e de outras ordens mais negativos vão recair sobre as parcelas mais vulneráveis da população (GONÇALVES; SIMÕES; MAGALHÃES, 2013; FREIRE, 2013).

Nas cidades brasileiras e no Rio de Janeiro em particular, tais eventos estão norteando políticas públicas referentes às questões ambiental, de segurança pública, de mobilidade, de habitação, dentre outras, e gerando, por sua vez, impactos no cotidiano dos moradores, que vão desde a remoção de casas nas proximidades dos locais de jogos até a ocupação por forças do Exército e da Guarda Nacional nas favelas e periferias[27]. Essas políticas são possibilitadas em grande medida pela coalizão de forças que reúne as três esferas de poder (municipal, estadual e federal) e a iniciativa privada, facilitando o desbloqueio de recursos públicos e o estímulo a investimentos de capital privado e estrangeiro na cidade.

Todo esse processo nos permite indagar acerca do papel que o Estado vem desempenhando na produção de um tipo específico de cidade e nos impactos na vida cotidiana dos residentes do Rio de Janeiro, em especial, os mais pobres, moradores de favelas e áreas periféricas da capital. Para atender às exigências impostas pelos comitês organizadores dos eventos, as arbitrariedades são recorrentes, sem que, contudo, o debate público seja ampliado e se permita uma maior participação da população e dos movimentos sociais.

Em suas críticas sobre as consequências da acumulação capitalista no sistema urbano, em especial o papel da urbanização na mudança social, o geógrafo David Harvey revela que, desde a década de 1970, os países do chamado capitalismo avançado vêm adotando uma postura na governança urbana centrada no crescimento econômico em função do empreendedorismo que combina os poderes estatais, as diversas formas de organização da sociedade civil e os interesses privados no fomento de um tipo específico de desenvolvimento urbano/regional.

Essa postura facilita a circulação e a reprodução do capital a partir da transformação das dinâmicas de organização das instituições do mercado e da apropriação do território urbano – o que resulta, por sua vez, no aprofundamento da mercantilização das cidades com um novo ciclo

[27] "São 4.772 famílias já removidas na cidade do Rio de Janeiro, totalizando cerca de 16.700 pessoas de 29 comunidades mapeadas neste dossiê. Destas, 3.507 famílias, 12.275 pessoas de 24 comunidades, foram removidas por obras e projetos ligados diretamente aos megaeventos esportivos. Outras 4.916 famílias de 16 comunidades estão sob a ameaça de remoção." (Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro: megaeventos e violação dos direitos humanos no Rio de Janeiro" (2014). Disponível em: https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf.

que reúne dois elementos fundamentais: a acumulação urbana baseada na concentração do capital local e os novos fluxos de capital internacionalizados. A consequência desse processo se reflete na fragmentação e dispersão cada vez maiores do espaço social urbano, além da transformação da cidade em *commodities*, ou seja, a utilização das cidades como objeto e campo de negócios.

Essa governança empreendedorista e empresarial teria como principais características três elementos. O primeiro diz respeito às iniciativas implementadas pelos poderes governamentais locais para atrair novos investimentos através de fontes externas de financiamento, consolidado pelas "parcerias público-privadas". Outro elemento se refere à natureza especulativa relativa à execução de projetos dessa parceria, portanto, sujeita aos riscos. Entretanto, esses riscos são assumidos, em geral, pelo setor público local. E, finalmente, as intervenções urbanísticas são pensadas e executadas a partir de projetos específicos para cada localidade – não mais projetadas sob uma ótica geral da cidade –, que é identificada a partir de suas "vocações" e possibilidades de negócios, e que, em geral, são áreas da cidade a serem "revitalizadas" (HARVEY, 2005, p. 172-173).

As implicações decorrentes desse modelo podem ser observadas nas situações em que o aumento da flexibilidade espacial das empresas e do capital, promovido pelo novo empreendedorismo urbano, promoveu um efeito homogeneizador sobre as cidades, reproduzindo espaços, como centros de convenções, estádios e zonas portuárias renovadas, em diferentes localidades.

Harvey argumenta ainda que quatro diferentes estratégias empreendedoras foram mobilizadas para o desenvolvimento da competitividade entre as cidades. Estas se revelam como chave para as rápidas e recentes mudanças no sistema urbano. Dentre as quatro[28], a que mais nos interessa aqui, do ponto de vista analítico, é a ideia da ampliação da concorrência para atração de recursos financeiros pelo aumento da capacidade de consumo.

> Esses investimentos enfocam, cada vez mais, a qualidade de vida. A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e *design* urbano), atrações para o consumo (estádios esportivos, centros de convenção, *shopping centers*, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornaram facetas proeminentes das

[28] As outras são: a possibilidade de vantagens específicas para a produção de bens e serviços, sejam elas ofertadas pelo produto ou pela localização, e, da mesma forma, a criação dessas vantagens pelos investimentos públicos e privados em infraestrutura e pelo subsídio oferecido pelo governo local. Investimentos em tecnologia de comunicação e transporte que favorece a constituição de uma cidade do futuro onde a exportação de serviços se torna a base econômica. E, finalmente, a redistribuição de superávits pelo governo central.

> estratégias para regeneração urbana. Acima de tudo, a **cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir** (HARVEY, 2005, p. 176, grifo meu).

É com base nos argumentos acima elencados que a gestão municipal do Rio de Janeiro justifica suas ações na produção de uma nova cidade, voltada a uma gestão empresarial e empreendedora. Esse processo é sustentado por uma nova coalizão de forças, amparada pelo capital imobiliário e financeiro, e aliada a líderes partidários, visando à reestruturação das áreas centrais, à promoção dos megaeventos, às grandes obras infraestruturais (como as obras viárias e de saneamento básico), à urbanização e ordenação de favelas, e à infraestrutura vinculada ao turismo imobiliário na cidade (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2013).

Esse não é um cenário recente. Como Márcia Leite (2012a) demonstra, foi na primeira gestão do prefeito Cesar Maia (1993-1996) que essa ideia começou a tomar fôlego e se esboçou na elaboração do primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, "Rio Sempre Rio", entre 1993 e 1994. Durante o período, instituiu-se o Consórcio Mantenedor composto por empresas ligadas à Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e estas passaram a garantir os recursos financeiros, em especial, destinados à contratação de uma empresa catalã responsável pela consultoria para o direcionamento do plano. É inaugurado, então, o "planejamento estratégico" como ferramenta principal de gestão para a prefeitura e o Rio de Janeiro se lança como potencial "cidade de negócios", com vocação esportiva, para o Brasil e para o exterior[29].

Sobre esse processo, Ribeiro e Santos Junior concluem:

> A política urbana passa a centralizar-se na atração de médios e megaeventos e na realização de investimentos de renovação de áreas urbanas degradadas, prioridades que permitem legitimar tais elites [novas elites liberais] e construir alianças com os interesses do complexo internacional empreendedorista, implicando o abandono e a desvalorização da organização burocrática entendida como um corpo técnico vinculado ao universalismo de procedimentos e subordinada ao processo democrático de decisão (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 30).

Fazia-se necessário oferecer a cidade ao mercado para que novos investimentos fossem realizados. Assim, os diferentes níveis do Estado passaram a operar com políticas de *city*

[29] Segundo Vainer (2011), os discursos realizados pelas autoridades presentes na cerimônia de instalação do Conselho da Cidade, grupo que assessorou o processo de construção do plano estratégico, em 1994, enfatizavam o pioneirismo do Rio de Janeiro em construir tal plano e solicitavam aos citadinos uma união em prol da recuperação da cidade, que se encontrava com a imagem profundamente desgastada devido aos elevados índices de violência.

marketing, ou seja, passaram a implementar técnicas de promoção da cidade através de campanhas publicitárias, eventos culturais e esportivos, assim como a ordenação de áreas para o comércio, renovação de centros históricos e zonas portuárias e melhorias de infraestrutura e comunicações de forma geral.

De acordo com Harvey (2005), essa mobilização do espetáculo é característica do chamado urbanismo pós-moderno, que se utiliza de instrumentos e símbolos para a construção de um determinado tipo de "integração", de unidade das cidades, que busca fomentar a adesão de diferentes segmentos sociais às transformações implementadas. E, ao mesmo tempo, um papel importante é atribuído aos governos locais para estimular essa noção de pertencimento, de vontade de participação e de confiança no futuro da cidade, a partir de uma política que se apoia em obras de equipamentos públicos monumentais e serviços que possam ser visíveis a todos os segmentos da população[30]. Essa espetacularização estimula a entrada de novos investimentos ao mesmo tempo que contribui para a criação de um imaginário de progresso e de recuperação econômica e, por conseguinte, para a aceitação das reformas pelos habitantes das cidades.

Entra em cena, nesse processo, a articulação entre novos atores caracterizados nas parcerias público-privadas, que colocavam a cidade no "fluxo internacional de acumulação urbana", que abrange diferentes contratos entre empresas de obras públicas, de crédito imobiliário, de construção civil, de consultoria, de turismo, dentre muitas outras (LEITE, 2012a). De acordo com as análises de Leite, trata-se de um novo modo de gestão estatal de territórios e populações que atua a partir de três eixos articulados entre si: a modernização, a partir da renovação de equipamentos urbanos; a higienização, através de políticas centradas nas populações mais pobres e, em especial, direcionada às favelas[31]; e a especulação imobiliária, que permite a valorização de determinadas áreas da cidade traduzida na ideia da revitalização (Ibidem, p. 23).

---

[30] A construção do teleférico no conjunto de favelas do Alemão é emblemático para exemplificar esse debate.

[31] Leite aponta um conjunto de ações direcionado às favelas no sentido da higienização: "La remoción de habitantes de varias *favelas* y áreas pobres de la ciudad; la regulación y el control de otras, a través de la implantación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) como forma de reducir la violencia practicada por los grupos de traficantes de drogas y de disciplinar a sus habitantes; el estímulo para la 'remoción blanca' de parte de los *favelados* que viven en localidades con UPPs, a través del cobro de impuestos y de la regularización de los servicios públicos ofrecidos por concesionarias a precios incompatibles con sus condiciones de vida; la 'captura' de otra parte de esos habitantes por el mercado, a través de proyectos sociales y del emprendedorismo, particularmente en el área de turismo y recreación cultural; y finalmente, la represión de la población de calle y del comercio informal" (LEITE, 2012a, p. 23). É sobre esse eixo especificamente que esta tese tratará.

Assim, conclui Vainer (2011), o processo atual é o resultado de um longo percurso, iniciado com Cesar Maia, de constituição de uma atuação hegemônica neoliberal com influência direta nas políticas urbanas expressas através dos planos estratégicos orientados pelo e para o mercado. Esse modelo de planejamento e gestão da cidade, ou como sugere o autor, das estratégias de poder, é o pano de fundo das mudanças que estão em curso no Rio de Janeiro[32].

Esse modelo pautado na lógica da gestão eficiente, que tem como diretrizes a capacidade de aproveitar rapidamente as "janelas de oportunidades" e a junção da eficiência econômica com eficácia social, pode ser percebido na forma como vem sendo orientado o desenvolvimento urbano atualmente. Os recursos destinados não são aplicados com o objetivo de priorizar a redução das desigualdades entre as diferentes áreas da cidade e apenas uma parte dela vem sendo beneficiada pelas ações públicas[33].

Esse urbanismo pós-moderno corrói as bases do urbanismo moderno, que tem como concepção substancial o "interesse comum", e a partir da legitimidade da multiplicidade de interesses, "a razão cede lugar à negociação e a norma geral se apaga em benefício dos acordos caso a caso" (VAINER, 2011, p. 4). Isso possibilita a criação de condições para atuação de atores privados na intervenção urbana, com o aval do poder público, nos locais de interesse da iniciativa privada.

Vainer complementa que "o urbanismo *ad hoc* vai afirmar a primazia do mercado e operar a reconfiguração do modelo, definindo o negócio e a oportunidade de negócio, como fundamentos essenciais da nova cidade e do novo planejamento", fundando assim a cidade-empresa e negando radicalmente a cidade como espaço da disputa política. "Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtividade é a única lei" (VAINER, 2011, p. 4).

Para contribuir com o debate, Rose Compans (1999) reforça que o modelo de urbanismo pós-fordista expressa a divisão social do trabalho na segregação residencial de uma nova classe

---

[32] Ver, por exemplo, o planejamento estratégico para a cidade do Rio de Janeiro (2013-2016): "Pós-2016: o Rio mais integrado e competitivo". Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf.

[33] Ver a terceira versão do "Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro: megaeventos e violação dos direitos humanos no Rio de Janeiro" (2014). Disponível em: https://comitepopulario.files.wordpress.com/2014/06/dossiecomiterio2014_web.pdf.

emergente, na *gentrificação* de áreas centrais renovadas e no abandono das classes populares. Isso se dá na medida em que a construção de habitações destinadas aos mais pobres não é prioridade nos investimentos públicos, sendo estes voltados exclusivamente às intervenções pontuais e fragmentadas nas áreas escolhidas para integrarem-se ao tecido urbano.

Segundo a autora, a ampliação desse paradigma estimula um mercado de modelo de gestão oferecido por consultores internacionais que apresentam supostos casos de sucesso às administrações municipais e essas, por sua vez, estão interessadas em promover o desenvolvimento econômico local para que possam inserir, de forma estratégica, suas cidades na competitividade. Esses fluxos econômicos globais podem ser identificados à luz das definições das chamadas *global cities*[34].

Amparadas por esse modelo, as estratégias de desenvolvimento local passam a ser desenvolvidas pelas municipalidades a partir das possibilidades internas e do aproveitamento dos nichos de mercado que podem vir a ser explorados, fornecendo então condições para que o fluxo de capitais possa ser atraído e a cidade possa ser melhor "vendida" na competição estimulada pela globalização (COMPANS, 1999).

Compans (1999) e Vainer (2011) referem-se a Borja e Castells, autores dessa concepção que enfatiza as possibilidades de sucesso na entrada no mercado global mediante a atuação de atores políticos locais. Para eles, adaptar-se aos mercados internacionais é fundamental e para tanto,

> Os principais atores políticos e econômicos locais deverão elaborar uma estratégia de antecipação aos novos requerimentos da economia global e da competitividade internacional, promovendo transformações na infraestrutura urbana, na qualidade de vida e na formação de recursos urbanos, aliada a uma estratégia de *marketing* urbano que promova a cidade no exterior (COMPANS, 1999, p. 107).

O Rio de Janeiro foi escolhido como potencial cidade representativa desse cenário por reunir características naturais e sociais específicas que o coloca em vantagem na relação com outras cidades. No diagnóstico para construção da cidade como marca, apostou-se na criação de uma cidade empreendedora, socialmente integrada e que oferecesse condições adequadas de

---

[34] Esse paradigma é oriundo dos debates da geografia econômica relacionados a um novo papel das cidades em contextos de globalização e reestruturação produtiva e que tratam das tendências à especialização financeira e de serviços, ao avanço na centralidade das telecomunicações em redes de fluxos econômicos e à ligação entre local e global sem mediação nacional. Essa formulação se apoia na observação das transformações que econômicas e urbanas em algumas cidades no final do século XX (COMPANS, 1999).
Sobre as *global cities*, cf. também Saskia Sassen (2001) e as cidades que são os pontos nodais dos fluxos da economia global.

infraestrutura urbana. Para tanto, os investimentos estão sendo direcionados para as áreas que receberão os jogos, em especial a Barra da Tijuca e algumas localidades da Zona Oeste, assim como a área central da cidade, sobretudo a zona portuária[35].

No bojo dessa preparação para a recepção dos grandes eventos estão em curso ações direcionadas às áreas mais pobres e vulneráveis da cidade, como já apontado, dentre elas ações voltadas diretamente para o controle da criminalidade, através da ocupação policial e militar das favelas. Isso se dá, como veremos a seguir, porque a cidade do Rio de Janeiro figurou durante os anos 1990 e início dos anos 2000 como uma cidade caracterizada por elevados índices de violência urbana. Fazia-se, então, necessário atuar diretamente na promoção da garantia da segurança para indicar que a cidade teria plenas condições de receber os futuros visitantes.

Dessa perspectiva, podemos apontar a experiência da "pacificação" através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), estratégia de segurança levada a cabo pela Secretaria Estadual de Segurança Pública desde fins de 2008, como parte integrante e central nesse cenário. Não à toa, o capitão da UPP Santa Marta integrou a comitiva oficial do Comitê Olímpico Brasileiro (COB) na ocasião da 121ª sessão do Comitê Olímpico Internacional em Copenhague, Dinamarca, quando fora anunciada a escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos jogos de 2016. Sua participação pode ser compreendida como uma espécie de aval para os organizadores das Olimpíadas de que a ação de segurança em curso na cidade estava sendo bem-sucedida.

Desde o começo do século XX, é reservada aos espaços de moradia dos mais pobres da cidade, em geral as favelas, a prerrogativa da "questão social" da cidade do Rio de Janeiro. Como veremos no capítulo 2, o "problema da favela" (VALLADARES, 2005) perpassa diferentes aspectos sociais, desde as questões relacionadas a higiene e salubridade, passando por inúmeras tentativas de remoção, até a sua integração urbana via urbanização. A partir do final da década de 1980, à favela como questão urbanística alia-se o discurso da favela como lócus da violência.

Assim, com a aproximação dos grandes eventos e toda a "preparação" da cidade para recebê-los, as favelas passam a ocupar novamente um lugar central no debate público como um

---

[35] Não obstante, as estratégias de gestão operam a partir de uma lógica centrada no mercado e na mobilidade do capital, que ignora especificidades locais e subordinam os investimentos públicos aos interesses privados. Esse novo papel das cidades as coloca no palco central das decisões, inclusive no que tange às questões relativas à segurança pública. É interessante observar os casos de Medellín e Bogotá, na Colômbia, que serviram de exemplo para diferentes intervenções públicas na cidade do Rio de Janeiro, como o PAC das Favelas no Complexo do Alemão e as próprias UPPs, como o papel desempenhado pela gestão municipal foi preponderante no "sucesso" das iniciativas locais, segundo as avaliações realizadas por órgãos das Nações Unidas. Cf. Velásquez (2006).

problema a ser resolvido. Nesse processo, justifica-se a retomada das políticas de remoção, recurso utilizado intensamente nas décadas de 1960 e 1970, que se pensava extinto das práticas governamentais por suas terríveis consequências na vida dos moradores removidos. Ademais, essas duas formas de lidar com a questão – remoção, por um lado, e "pacificação", por outro – se coadunam em uma prática governamental que cada vez mais criminaliza os mais pobres afastando-os das áreas avaliadas como passíveis de valorização, nessa perspectiva da produção da cidade-mercadoria, que também pode ser identificada sob a ótica de uma tentativa de construir uma "cidade de paz".

Nesse novo projeto de cidade baseado no empreendedorismo e no desenvolvimento econômico através da construção especulativa que valoriza determinados locais em detrimento da oferta mais ampla de condições adequadas de habitação, a cidade passa a operar a partir da lógica dos negócios ligada ao circuito do entretenimento. As favelas passam, então, a fazer parte desse circuito (RIBEIRO; OLINGER, 2012; FREIRE-MEDEIROS, 2009).

Argumentamos assim que a escolha do Rio de Janeiro como cidade receptora de grandes eventos e participante dessa forma de gestão baseada no empresariamento e na consolidação da cidade-mercadoria relaciona-se diretamente com a ação em curso empreendida pelas UPPs, que, em última instância, busca através da "pacificação" das favelas, modificar a imagem da capital fluminense de "cidade violenta" para "cidade de paz".

A fim de compreender a conjuntura em que se insere a experiência da Secretaria Estadual de Segurança Pública na construção da "paz", é necessário antes revelar o contexto e a abordagem analítica presente na construção da violência como categoria social e na sobreposição do "problema da favela" como uma questão de segurança pública, a partir da constituição desses espaços como *lócus* privilegiados na relação com a criminalidade violenta. Seguimos, então, para a próxima seção.

1.2 **É preciso garantir a segurança!**

Desde o final da década de 1970, o tema da violência urbana vem ocupando as agendas de pesquisa dos cientistas sociais ao mesmo tempo em que tem ganhado centralidade nas agendas

públicas de grandes cidades brasileiras. Isso se deve em grande parte ao aumento da visibilidade nos índices de criminalidade desse período que, em suas diferentes interseções, reflete um conjunto de efeitos na sociabilidade das metrópoles.

A violência urbana, como apontado pelo sociólogo Michel Misse, pode ser compreendida como uma ressignificação dada a partir da modernidade do uso da força física na resolução dos conflitos cotidianos. Nessa perspectiva, o crime se torna o aspecto definidor da violência urbana e, em certa medida, seu sinônimo. O autor afirma:

> Ao criminalizar o uso da força nos conflitos cotidianos, a modernidade a um só tempo dispôs a violência exclusivamente no Estado, seu legítimo detentor monopólico, para que ele arbitre judicialmente todos os conflitos internos à sociedade, e exigiu que os cidadãos abandonassem o recurso às armas e à força em suas pendengas cotidianas (MISSE, 2006, p. 9).

Sob o monopólio do Estado, o uso da violência na resolução dos conflitos cotidianos passou a ser criminalizado e sua prática, passível de punição. Contudo, desde o apogeu da modernidade, ações violentas, baseadas no uso da força física ou de algum tipo de dispositivo capaz de ferir o outro, ocorrem nas sociedades. Esses conflitos, como já demonstrado por Michel Foucault (1987), seriam regulados através de instâncias de poder estatal, como uma prática disciplinar. O criminoso seria punido de acordo com os critérios impostos pela legislação e deveria pagar, com a suspensão de sua liberdade na maioria dos casos, pela falta cometida.

Durante muito tempo, os estudos sobre violência e criminalidade se concentraram no campo do Direito e da Medicina, principalmente na área da Psicologia, tendo em vista a compreensão da ocorrência de crimes sob a ótica do desvio, ou seja, o indivíduo criminoso seria um divergente da norma em vigor. No campo da Sociologia e da Antropologia, os primeiros estudos dedicados a essa temática procuraram compreender as associações entre a prática criminal, determinante para consolidar o imaginário acerca da violência, com a pobreza. Escassez de bens materiais, ausência de moralidade, ambiente degradado e desestruturação familiar eram indicados como fatores explicativos para a execução de uma ação criminosa.

Os primeiros trabalhos no campo das Ciências Sociais abordando a temática da violência começaram a ser publicizados em fins da década de 1970. Não que crimes contra a pessoa e contra o patrimônio não ocorressem anteriormente, mas sua visibilidade não repercutia no cotidiano das cidades, ficando circunscritos aos jornais mais sensacionalistas. Como nos lembra Misse:

> A temática do banditismo urbano e de sua repressão policial violenta sai definitivamente dos jornais populares e sensacionalistas, onde estivera contida até os anos 60, para as publicações lidas pelas elites. Jornais que jamais destacaram a criminalidade comum, como o Jornal do Brasil e O Globo, passam a contratar repórteres especializados e a aumentar a editoria de polícia (MISSE, 2006, p. 173).

Ao mesmo tempo, as práticas de grupos de extermínio no Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense vão ganhando visibilidade no debate público e sendo registradas por jornalistas da época. Nesse sentido, a violência da ação policial passa a disputar espaço com a violência implementada pelo banditismo urbano, atingindo um patamar inédito na cidade.

Um conjunto de autores segue uma linha argumentativa que aponta o fim da ditadura e a crise econômica vivenciada na década de 1980 como explicações para o aumento da violência naquele período. Ainda que o país estivesse em um momento propício às grandes mobilizações coletivas por conta da suavização do regime militar, as condições econômicas de grande parcela da população não eram favoráveis e as taxas de desigualdade social e pobreza seguiam aumentando. A conjuntura era resultado da falta de implementação de políticas distributivas ao longo do período conhecido como "milagre econômico". Assim, as análises dessa corrente de pensamento apontam estreita relação entre a escalada de violência nos grandes centros urbanos com os indicadores macroeconômicos resultante de um modelo de modernização excludente (CARVALHO, 1995).

Por outro lado, devido ao autoritarismo estatal durante o período ditatorial militar, as manifestações de violência eram, em certa medida, entendidas como uma forma de protesto social, que gerou como consequência um afastamento das regulações institucionais. O efeito pode ser traduzido no aumento de instituições informais que se utilizam da força como um recurso para obtenção de bens materiais, de grupos paraestatais e contraventores. Na cidade do Rio de Janeiro, exemplo mais emblemático dessa situação, o crescimento e o fortalecimento do jogo do bicho e dos grupos ligados ao comércio ilegal de drogas ilustram essa situação (CHINELLI; MACHADO DA SILVA, 1993).

Assim, a "acumulação social da violência" no Rio de Janeiro é então acionada por um mercado informal, e muitas vezes ilícito, que envolve prostituição, agiotagem, jogos de azar, contrabando e o comércio de drogas a varejo. Também fazem parte dessa miríade de situações agentes da lei e da ordem (policiais, civis e militares, guardas municipais, fiscais) que são mobilizadores de "mercadorias políticas", ou seja, um mercado de compra e venda de "proteção",

não regulado pelo Estado, que envolve dimensões políticas e econômicas, necessário àqueles que atuam nas fronteiras entre o legal e ilegal (MISSE, 2006 e 1997).

O debate em torno dessa temática, no Brasil de forma geral, mas na cidade do Rio de Janeiro de modo particular, envolve os territórios da pobreza e tem nas favelas seu espaço de maior visibilidade. No extenso levantamento bibliográfico que as pesquisadoras Licia Valladares e Lidia Medeiros (2003) realizaram sobre a produção, entre 1906 e 2000, de pesquisas relacionadas às favelas, a reflexão sobre violência, criminalidade e segurança pública já aparecia com destaque. Na introdução do livro, as autoras argumentam que pensar as favelas naquele momento implicava refletir sobre o tema acima referido. Os trabalhos identificados se voltavam, sobretudo, para o tráfico de drogas, para a atuação policial e para a violência de forma mais geral. Nesse sentido, argumentam as autoras, se as favelas eram identificadas como espaços da pobreza, a partir das pesquisas sobre violência urbana, elas se constituem como o palco desse problema.

A maioria dos trabalhos que versa sobre essas temáticas foi publicada na década de 1990, salvo as publicações de Alba Zaluar, iniciadas em 1983[36]. A pesquisadora inaugura a partir da realização de sua etnografia na Cidade de Deus, que resultou no livro "A máquina e a revolta" (1985), uma nova forma de compreensão da violência urbana por considerar outros fatores que não apenas a escassez de bens materiais em suas análises. A construção das identidades do "trabalhador pobre" em oposição ao "bandido" revelava níveis de complexidade que deveriam levar em conta as práticas individuais e as "estratégias de sobrevivência".

Ademais, a questão do tráfico de drogas entendido como integrante da estrutura do capitalismo, ou seja, com características que se assemelham a um modelo empresarial, um negócio bastante lucrativo na cadeia de produção do capital, aparece em suas análises como um fator central para o aumento da criminalidade. A pesquisadora apresenta como argumento explicativo dessas práticas criminais a "revolta" com um mundo social que coloca os pobres em uma posição inferior, ocupando postos de trabalho humilhantes e degradantes. Assim, em

[36] Além dos trabalhos de Alba Zaluar, as publicações encontradas no levantamento de Valladares e Medeiros são: o livro "Bandidos e favelas: uma contribuição ao estudo do meio marginal carioca" (1984), que analisa a criminalidade nas favelas apontando que aí existiria uma moralidade diferente do restante da sociedade; dois artigos publicados na revista da Ordem dos Advogados do Brasil, de 1988, que revelavam as disputas do tráfico de drogas no Santa Marta e na Rocinha; um artigo de Maria Alice Rezende de Carvalho publicado em 1988 na Revista de Política e Cultura com o título "Guerra no Rio". Na interface entre favela, violência e segurança, pública uma publicação organizada pela Secretaria de Segurança Pública em 1976 chamada "Guia prático de favelas" orienta a conduta policial nesses locais.

oposição ao "trabalhador otário", submetido aos mandonismos dos patrões, a figura do "bandido" aparecia como uma opção (ZALUAR, 1985).

A vinculação entre a violência e a construção de um *ethos* da masculinidade foi possível a partir da repetição de arranjos simbólicos que relacionavam entre si o uso de armas, que impõe a força como mediação na resolução dos conflitos cotidianos, e a ideologia individualista, construída pelo rompimento de laços de solidariedade gerados por relações de amizade ou parentesco, dando lugar a um indivíduo atomizado. Esses fatores contribuíram para o fortalecimento, no imaginário coletivo e também na experiência concreta cotidiana, da figura do "bandido" ligado ao tráfico de drogas com domínio armado de território.

É a partir da década de 1990 que começam a se consolidar os estudos que articulam favela e violência urbana. Entretanto, os trabalhos apresentados na bibliografia de Valladares e Medeiros (2003) abordavam em sua maioria a questão do tráfico de drogas de uma forma relacional com a juventude, com as gangues, como um componente, dentre outros, do cotidiano das favelas. Da mesma forma, a violência como foi tematizada, articulava para além da criminalidade, a ausência de serviços públicos de qualidade.

Diferentes pesquisadores publicaram importantes levantamentos bibliográficos e analíticos sobre o campo de estudos relativo a uma "sociologia da violência" nas Ciências Sociais em um período compreendido entre as décadas de 1980 e os primeiros anos de 2000. Alba Zaluar (1999, 2004)[37] realizou uma pesquisa bibliográfica com recorte temporal entre 1974 e 1998, sistematizando o debate em cinco temas principais: a definição de violência; as representações sociais do crime e o medo da população; a quantificação do número de vítimas e de crimes; as explicações para o aumento da violência; e a criminalidade como tema para políticas públicas.

Kant de Lima, Michel Misse e Ana Paula Miranda (2000) cobriram o período entre 1970 e 2000 e focaram a análise nos aspectos institucionais, abarcando as investigações relativas ao sistema de justiça criminal. Os autores também dividiram a produção intelectual levantada em áreas e subáreas, a saber: 1) delinquência e criminalidade violenta, aumento da criminalidade urbana, mudança no perfil social dos acusados e seus efeitos na violência, crime organizado e tráfico de drogas; 2) polícia e sistema de justiça criminal; 3) políticas públicas de segurança; e 4) violência urbana (imagens, práticas e discursos).

---

[37] O levantamento bibliográfico de Zaluar foi publicado em dois momentos diferentes: na coletânea organizada por Sergio Miceli (1999), "O que ler na Ciência Social brasileira", e posteriormente em um livro que reunia suas mais importantes publicações, "Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas" (2004).

Cesar Barreira e Sergio Adorno (2010), numa análise mais recente, entre 2000 e 2010, revelam que o balanço bibliográfico dessa produção contribuiu para a identificação dos desarranjos que o crime e a violência produzem nas formas de sociabilidade e nas relações de poder que afetam a sociedade brasileira na atualidade. Dessa perspectiva, a análise dos autores se debruçou nos aspectos relacionados à violência como linguagem social pelo ângulo da conflitualidade (BARREIRA; ADORNO, 2010, p. 311).

Os autores destacam que o controle democrático da violência ainda permanece como um grave desafio às políticas governamentais. Constitui-se na contemporaneidade uma teia de relações que atravessa a sociedade e que tem como ponto de articulação as novas configurações da ocupação urbana nas periferias, que se concretizam em teias de informalidades, de vínculos precários nos contratos de trabalho e que, *grosso modo*, recaem nas fronteiras da ilegalidade.

Nesse universo empírico, os estudos sobre a violência perpassam outros aspectos, que envolvem as "ligações perigosas" apresentadas por Michel Misse, num emaranhado de redes de relações sociais que acabam se introduzindo nas facetas da informalidade e da ilegalidade. Esses novos circuitos do poder repercutem na disseminação e institucionalização dos *ilegalismos*[38]como práticas sociais não mais moralmente reprováveis. "São essas tramas da cidade com seus nexos – configurações urbanas, mercados informais ilegais, narcotráfico e crime organizado, ilegalismos de toda a espécie – que vêm tornando-se uma preocupação de estudiosos brasileiros" (BARREIRA; ADORNO, 2010, p. 336).

Contudo, parece-nos que Barreira e Adorno carregaram a mão nos novos estudos que envolvem a trama social dos circuitos políticos, muito concentrado em São Paulo, mas, obviamente, observáveis no Rio de Janeiro. Por outro lado, pouco valorizaram uma produção sobre a violência que analisa seus efeitos nos silenciamentos e cerceamento nos espaços públicos das populações que vivem em contiguidade territorial com os agentes da violência.

Podemos identificar como inflexão a preocupação de muitos pesquisadores em buscar formas alternativas de refletir sobre essa relação entre favelas e o problema da violência urbana.

---

[38] Por 'ilegalismos' entendemos o conjunto de práticas que envolve diferenciação, categorização e hierarquização de atividades que utilizam dispositivos capazes de fixar e isolar suas formas e que organizam a transgressão das leis a partir da subordinação. Conforme aponta Telles (2010), utilizando o conceito de Foucault: "Os ilegalismos não são imperfeições ou lacunas na aplicação das leis, contêm uma positividade que faz parte do funcionamento do social, eles compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam os espaços protegidos e aproveitáveis em que a lei pode ser violada, outros em que pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas" (TELLES, 2010, p. 30).

O coletivo de pesquisadores coordenado por Machado da Silva buscou, ao longo dos anos 2000, construir novos repertórios analíticos para compreender como a violência urbana afeta as rotinas dos moradores de favelas. A coletânea de artigos denominada "Vida sob cerco" (2008), resultante das pesquisas do CEVIS, nos apresenta o problema da violência urbana como uma representação que produz efeitos nas práticas e relações sociais às quais ela se refere. Nesse sentido, o uso da força como coordenador das atividades inscritas na ótica de uma "sociabilidade violenta" aliado à ideia da "metáfora da guerra" oferece novas possibilidades analíticas, complexificando as relações sociais e observando como, em cada situação específica, os temas da violência e da criminalidade são acionados pelos diferentes atores sociais, como os traficantes, as associações de moradores, a polícia, os agentes de projetos sociais, dentre outros.

Portanto, esse *estado da arte* de uma possível "sociologia da violência" é basilar para olharmos as ações do poder público na atualidade nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Essa atuação envolve não apenas o aparato repressor da polícia militar, mas também um conjunto de projetos sociais e de intervenção no espaço urbano.

Esses aspectos serão mais bem articulados na seção final deste capítulo e no decorrer da tese, mas, antes, é necessário situar o leitor acerca da centralidade que o tráfico de drogas alcançou na cidade do Rio de Janeiro imprimindo uma *gramática da violência* na gestão pública e na vida dos moradores de favelas.

1.2.1 A centralidade do tráfico de drogas no mundo do crime

Até a década de 1980 o problema das favelas estava relacionado em grande medida às questões urbanísticas. Contudo, após o crescimento e expansão do comércio da cocaína e da entrada de modernas armas de fogo no comércio varejista de drogas, situado dentro das favelas, incluindo também a relação marcada por corrupção com a polícia (ZALUAR, 2004; LEEDS, 1998), essa relação se transformou e elas passaram a ser, como já apontado, o principal foco de combate à violência urbana. Melhor dizendo, para "combater" o tráfico de drogas, as forças da ordem passaram a atuar de forma indiscriminada e truculenta nas favelas e conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro.

Como a bibliografia nos apresenta, as transformações nas dinâmicas concernentes ao tráfico internacional de drogas, a partir do final da década de 1970, podem ser refletidas também nas dinâmicas locais do tráfico no país e em especial no Rio de Janeiro. Além disso, com o aumento do poder belicoso e financeiro dos traficantes, mais violentas e arbitrárias tornam-se as ações cometidas por esses grupos.

Até a década de 1960, o mercado das drogas se concentrava no varejo da maconha e seu uso feito por grupos específicos do "submundo criminal". Com o avançar do tempo, o perfil dos consumidores foi se alterando e, por diferentes razões, jovens artistas, intelectuais e universitários passaram a fazer uso regular da maconha, aumentando sua venda. Contudo, não era o comércio da maconha que trazia grandes lucros aos vendedores (MISSE, 1999; VELHO, 1998).

A cocaína, por ser mais cara, era a principal fonte de recursos. Após a década de 1970, passou a ser oferecida a preços mais reduzidos no varejo, o que aumentou significativamente a popularização do consumo e, por conseguinte, das vendas nas áreas mais vulnerabilizadas da cidade. Essa mudança foi proporcionada pela consolidação das rotas do tráfico internacional da Bolívia e do Paraguai e da entrada da Colômbia na produção do produto.

Conforme nos revela Misse (1999, p. 319):

> As redes de varejo, constituídas no comércio da maconha, e cuja lucratividade era relativamente baixa, ganharam o interesse de atacadistas e intermediários da oferta de cocaína. Foi sobre essa base, montada, mas ainda não constituída em redes, que a cocaína chegou às favelas e outras áreas pobres, a um preço acessível e ainda sem maiores complicações com a polícia. A capitalização dos primeiros grandes 'donos', no entanto, não foi gerada pelo comércio de maconha. Ela veio dos assaltos a bancos e outras instituições financeiras, incrementados durante os anos 70.

Sob a vigência do regime militar e da Lei de Segurança Nacional, os assaltos a bancos e carros fortes se tornaram mais uma possibilidade de acesso ao capital para os assaltantes e também foram utilizados como instrumento de luta política pelos opositores do regime que optaram por táticas de "guerrilhas urbanas". Nesse processo, o contato nos presídios entre "presos comuns" e "presos políticos" possibilitou outras trocas, como, por exemplo, a luta por direitos nas penitenciárias.

É de dentro do presídio da Ilha Grande que surge a "Falange Vermelha", em 1979, que tinha por principal objetivo diminuir a violência na resolução de conflitos no cotidiano dos presos, mas também aumentar a solidariedade entre eles e reivindicar direitos na prisão. Como a anistia política não beneficiou os "presos comuns", eles passaram a acionar, tal como os "presos

políticos", a linguagem dos direitos, da política e da economia para justificar sua organização e suas ações[39].

Tais ações extrapolaram os limites dos presídios, dos assaltos a bancos e carros fortes para serem empregadas no tráfico de drogas, que, à época, segundo Misse (1999), gozava de pouca repressão. Esses dois elementos agregados, a formação das redes de criminalidade e a possibilidade de maior rentabilidade com a cocaína, consolidaram o tráfico a varejo com base em favelas e conjuntos habitacionais no Rio de Janeiro. As disputas pelas bocas de fumo passaram a ser o principal objetivo das ações do Comando Vermelho (CV).

Desde essa perspectiva, tendo como ponto central os presídios, os assaltantes de banco passaram a donos e gerentes das "bocas de fumo" e utilizaram-se de diferentes estratégias na manutenção de seus negócios, o que inclui o "apoio aos moradores", a resolução de conflitos internos, a promoção de festas, dentre outras atividades comunitárias. Essas características fundamentaram os primeiros anos de atuação das facções criminosas na cidade. Todavia, essas práticas foram se transformando ao longo do tempo devido a um conjunto de razões: o custo elevado com a repressão policial, o surgimento de outras drogas, a substituição da ideologia inicial baseada na rigidez de códigos de lealdade, o aumento das mortes, a entrada cada vez mais precoce de jovens na rede do tráfico, dentre outras.

O surgimento, a atuação e o fortalecimento das facções criminosas no Rio de Janeiro têm estreitas ligações com a forma de atuação das polícias, em especial da polícia militar, e do sistema penitenciário. A construção de um imaginário coletivo direcionado à eliminação do inimigo foi concretizada, inicialmente, na figura do Comando Vermelho e, posteriormente, estendida para a figura do traficante de drogas de forma ampla. Esse modelo foi determinante para o fortalecimento, dentro corporação policial, da ideia de extermínio desses grupos.

Por outro lado, eram esses mesmos grupos que em troca de proteção e de isenção da penalidade, ofereciam aos policiais grandes somas de dinheiro. Assim, o elevado custo com as "mercadorias políticas" (proteção, liberdade mediante fugas, acesso facilitado às armas) nos vários níveis do aparelho estatal, exigia um lucro maior nos negócios ilegais. Da mesma forma, as disputas constantes entre os diferentes grupos (Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando (TC), Amigo dos Amigos (ADA)) pelo domínio dos territórios para instalação dos "negócios"

[39] Sobre a formação da Falange Vermelha, que mais tarde mudaria o nome para Comando Vermelho, ver Amorim (1993) e Lima (1991).

segmentaram as vendas e ampliaram a entrada de jovens traficantes. Fecha-se então um ciclo, uma vez que esse quadro intensificou a repressão e a extorsão policial.

De toda a forma, tanto na complexa organização interna dessas redes quanto na distribuição e venda dos produtos, o uso da violência era a garantia para o sucesso das negociações. Zaluar (1985) já apontava essa situação extrema. Nesse processo, o acesso ao armamento também se intensificou. De acordo com a autora, a comercialização interna do revólver passou a ser um empreendimento bastante rentável nesse circuito varejista das drogas, incluindo as relações estabelecidas, a partir das negociações escusas, com a polícia.

A autora nos revela que:

> Todos falavam abertamente da corrupção de alguns policiais: 'A polícia tem convênio com o bandido que dá dinheiro para eles'. Com efeito, entre policiais corruptos e bandidos se estabelece um dos 'circuitos de troca' que sustentam a relação de poder e reproduzem a violência: dinheiro correndo em uma direção, impunidade e proteção na outra. Tal é a base da reciprocidade entre eles, mantida pelo poder de fogo de ambas as partes (ZALUAR, 1985, p. 156).

Esse tripé – aumento da circulação de armas, disputa entre diferentes grupos por domínios de territórios e corrupção policial – sustentou o conjunto de representações simbólicas e práticas concretas que figurou nas favelas do Rio de Janeiro ao longo dos anos 1990 e da primeira década dos anos 2000. É esse contexto que deu o tom para as diferentes práticas implementadas pelos sucessivos governos estaduais na tentativa de conter a violência urbana.

1.2.2 A gramática da violência urbana como dispositivo de gestão da cidade

Conforme mencionado na seção anterior, a violência urbana como categoria analítica é parte importante que caracteriza o modo de vida nas grandes metrópoles. Teresa Caldeira (2000), em seu trabalho sobre a cidade de São Paulo, revela como o aumento da sensação de insegurança proveniente da ampliação da criminalidade afetou o cotidiano e gerou o que a autora denominou de "fala do crime". Essa fala é capaz de regular a vida dos indivíduos e reorganizar suas atividades cotidianas e suas relações de sociabilidade. Da mesma forma, é também produtora de preconceitos e estereótipos contribuindo para novas formas de segregação espacial e discriminação social.

A pesquisadora, na apresentação do livro “Cidade de muros”, afirma que o medo e a violência, combinados aos processos de mudanças nas sociedades contemporâneas, podem gerar novas formas de segregação do espaço, percebidas em diferentes cidades a partir do uso, por diferentes grupos sociais, de novas tecnologias de exclusão, identificadas pela autora como enclaves fortificados. Em suas análises sobre esse processo na cidade de São Paulo, ela identifica três elementos preponderantes que produziram, nas últimas três décadas, um novo padrão de segregação: o crime, o medo da violência e o desrespeito aos direitos de cidadania.

O aumento da criminalidade na cidade de São Paulo desencadeou uma série de estratégias de proteção por parte dos indivíduos que operam não apenas no plano material mas sobretudo no plano simbólico, provocando reações que implicam a diferenciação dos cidadãos, a separação e o distanciamento do outro, e ainda, a restrição da mobilização pela cidade.

A “fala do crime”, denominada por Caldeira, promove uma reordenação simbólica do mundo que criminaliza algumas categorias sociais, impondo uma ideia de perigo atrelada a determinadas características socioculturais. Nesse sentido, os pobres, vítimas na maior parte das vezes desses estereótipos, terminam por incorporar também, de forma ambivalente, esses preconceitos. Os resultados se revelam na privatização da segurança, na reclusão de alguns grupos sociais e na construção de enclaves fortificados, seja para moradia, consumo, trabalho ou lazer. O espaço da rua fica cada vez mais identificado como o espaço do perigo e aqueles que por ela circulam são identificados como o algoz da violência urbana. Essa fala alimenta um ciclo em que o medo é mobilizado ao mesmo tempo que a violência é combatida e ampliada (CALDEIRA, 2000, p. 27).

Não apenas na cidade de São Paulo, mas em outras cidades, a preocupação com a segurança e, em especial, com a segurança patrimonial mobiliza um mercado bastante lucrativo que envolve uma “indústria da proteção”: contratação de seguranças privados, câmeras de segurança, grades, blindagem, guaritas para controle e triagem de pessoal, dentre outros serviços. Ao mesmo tempo, essa privatização da segurança transborda para ações policiais extralegais na medida em que muitas vezes são os próprios agentes da lei que se apropriam desse mercado, cometendo abusos e executando suspeitos.

Essa forma de agir ilegalmente dos agentes da ordem pública acaba por ser tolerada pela população, que entende esse procedimento como uma forma de controle e manutenção da ordem pública quando aplicada a grupos identificados como responsáveis pela desordem urbana. Os

direitos civis terminam por ser maleáveis de acordo com a situação de cada indivíduo, ignorando completamente as leis penais do país. Para Teresa Caldeira (2000), esse desrespeito aos direitos individuais representa o maior desafio à consolidação da democracia no Brasil.

Assim, completa a autora, "esse novo padrão de segregação urbana baseado na criação de enclaves fortificados representa o lado complementar da privatização da segurança e transformação das concepções do público" (CALDEIRA, 2000, p. 11). De uma forma geral, como já apresentado na primeira seção, esse modelo é exemplar de um novo formato de produção das cidades que organiza e separa as diferenças sociais, gerando novas formas de interação entre os indivíduos no espaço público e novas formas de percepção desse espaço.

Caldeira argumenta ainda que a "fala do crime" e o aumento da criminalidade em São Paulo, na década de 1990, revelam intrincadas relações entre violência, significação e ordem, produzindo então uma narrativa que, ao criticar a violência, termina por reproduzi-la. Nos termos da autora:

> De fato, a fala do crime faz a violência proliferar ao combater e simbolicamente reorganizar o mundo. A ordem simbólica engendrada na fala do crime não apenas discrimina alguns grupos, promove sua criminalização e os transforma em vítimas da violência, mas também faz o medo circular através da repetição de histórias e, sobretudo, ajuda a deslegitimar as instituições da ordem e a legitimar a privatização da Justiça e o uso de meios de vingança violentos e ilegais (Ibidem, p. 43).

A fala do crime legitima a violência ilegal, cria estereótipos e preconceitos, reforça a desigualdade e a segregação espacial. É uma fala que não incorpora as experiências dos "dominados", ou seja, daqueles apontados como os responsáveis pelo aumento da criminalidade, os pobres, negros, moradores de favelas e periferias, criminosos em potencial, de acordo com essa visão. Finalmente, para Caldeira, a fala do crime produz o aumento dos abusos por parte das instituições da ordem e da contestação dos direitos de cidadania, resultando no oposto de uma ordem democrática e igualitária, afetando políticas públicas e comportamentos políticos.

Apesar de o estudo de Caldeira ter sido elaborado em fins da década de 1990 e na cidade de São Paulo, ele nos ajuda a observar as transformações na cidade do Rio de Janeiro e a concepção e execução de um modelo de policiamento que tem como pilar a ocupação permanente da polícia militar em favelas da cidade. Algumas análises apontam para a construção de um cinturão de segurança para garantir a execução dos grandes eventos esportivos previstos. Nesse sentido, o programa de "pacificação" de favelas atua como uma forma de proteção aos moradores do entorno desses espaços e não dos residentes desses locais.

Na cidade do Rio de Janeiro, a questão da violência urbana interpela o "problema da favela" em especial pela estreita relação com o comércio ilegal de drogas. Em sua produção recente, o sociólogo Luiz Antonio Machado da Silva (2002, 2008, 2010) tem se dedicado a analisar as implicações da expansão da criminalidade violenta sobre a sociabilidade urbana. Para o autor, a violência urbana seria uma representação que tem no excesso de força, inscrita nas práticas da criminalidade, seu aspecto definidor.

Ele sustenta que o "conjunto de condutas envolvendo direta e indiretamente a força física foi reunido e ressignificado no plano prático-discursivo, gerando um campo de debate articulado pela polissêmica representação da violência urbana", o que, por sua vez, gerou uma ampliação do debate sobre as possibilidades de resolução da questão a partir da segurança pública que visava à recuperação da ordem percebida como ameaçada pelos responsáveis pela violência (MACHADO DA SILVA, 2010, p. 284).

Nesse sentido, continua o autor, o enquadramento do debate reproduz o problema que se pretende resolver. E um dos efeitos desse enquadramento é a criminalização dos moradores dos "territórios de pobreza" da cidade, que se materializam sobremaneira nas favelas e periferias, a partir da presença do comércio varejista das drogas. Portanto, a violência urbana compreendida enquanto categoria analítica pode ser apreendida, nos termos de Machado da Silva, a partir da ideia de um padrão de sociabilidade baseado em um conjunto de condutas violentas, reguladas pela força física, denominado de "sociabilidade violenta".

A emergência desse padrão específico de sociabilidade se revela nas relações cotidianas e interpessoais, como insegurança, medo e desconfiança em relação ao outro, o que promove, por sua vez, um afastamento e evitação do contato. Essa ameaça seria representada então pelas "classes perigosas", que seriam responsáveis pela interrupção, através da força, da continuidade das atividades cotidianas (MACHADO DA SILVA, 2010).

Para os moradores de favelas que vivem em contiguidade territorial com a "sociabilidade violenta", seria muito mais difícil se isolar, em comparação aos moradores de outras áreas da cidade, e, inclusive, essas áreas seriam beneficiadas por ações públicas que reforçam o afastamento do outro. Não obstante, a gramática da violência urbana torna-se central no Rio de Janeiro e mobiliza uma série de dispositivos que passam a organizar as rotinas ordinárias dos moradores da cidade e, de modo particular, dos favelados. Em outros termos, a linguagem dos direitos cede espaço às questões relativas à manutenção da ordem pública, invocando também o

discurso bélico na resolução de problemas, característico da linguagem da violência urbana (Ibidem).

Como apresentado na seção anterior, a "preparação" da cidade do Rio de Janeiro para a recepção dos grandes eventos esportivos tinha como desafio encontrar "soluções" para controlar a "onda de violência" que inundava a cidade e que produzia, por sua vez, uma imagem negativa no cenário internacional. A crise da violência instalada entre fins da década de 1990 e na primeira década do novo século legitimou o aumento em investimentos públicos na área, dentro da perspectiva da produção de um novo modelo de cidade.

Até o início dos anos 2000, o que predominava no imaginário coletivo e no senso comum, construídos em grande medida através das coberturas midiáticas sobre a violência, era a representação de uma cidade muito violenta, com seu tecido social completamente esgarçado pelo medo e insegurança. Nesse cenário, os "cidadãos de bem" teriam que permanecer trancados em suas residências, enquanto que os "bandidos" circulavam livremente aterrorizando as ruas da cidade.

Um conjunto de acontecimentos favoreceu a consolidação dessa imagem: os conflitos que envolviam as forças policiais e os traficantes do varejo de drogas, encapsulados, em sua maioria, nas favelas cariocas; os arrastões nas praias da Zona Sul; assim como o aumento dos índices de criminalidade nos assaltos, sequestros, homicídios, dentre outras modalidades de crime que eram constantemente anunciadas em diversos meios de comunicação[40].

Outros casos emblemáticos desse retrato da violência urbana na cidade foram as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, ambas ocorridas em 1993, além dos desaparecidos de Acari, em 1990. Esses casos, que envolveram diretamente policiais da corporação, aumentaram ainda mais a sensação de insegurança e de impunidade vivida pelos cariocas.

Segundo Leite (2000), a imagem da cidade maravilhosa foi sendo substituída por imagens de uma 'cidade partida', termo cunhado pelo jornalista Zuenir Ventura (1994), em seu livro de título homônimo. A cidade analisada por Ventura seria dividida entre a área nobre, onde vivem as

---

[40] "Violência: guerra do tráfico mata quatro pessoas no RJ" – essa manchete, estampada no jornal Folha de São Paulo em 17 de junho de 1997, apresenta de forma exemplar como a mídia tratava a questão da "guerra". Segundo a matéria: "A 'guerra' pelo controle do tráfico de drogas no Rio de Janeiro provocou pânico nos moradores dos bairros da Tijuca e do Andaraí (Zona Norte do Rio), que chegaram a deixar casas e apartamentos com medo de balas perdidas. A 'guerra' no fim de semana deixou quatro mortos e não foi combatida pela polícia. O intenso tiroteio começou no domingo à noite, na favela do Salgueiro, e se estendeu madrugada adentro nos morros do Borel e do Andaraí. Policiais do 6º BPM (Batalhão de Polícia Militar) ficaram embaixo, nos acessos aos morros. Homens do 6º BPM só subiram na manhã de ontem. Apreenderam um fuzil AR-15 e munição".

classes média e abastada, na maioria dos casos identificadas como as vítimas dessas ações; e as áreas de morros e favelas, onde vive toda uma população pobre, identificada, por sua vez, como algoz dessa violência. Como ressalta a autora: "A representação do Rio de Janeiro como uma 'cidade partida' terminou, contudo, por reforçar os nexos simbólicos que territorializavam a pobreza e a marginalidade nas favelas cariocas" (LEITE, 2000, p. 74).

Como pretendemos sustentar, a produção desse imaginário dualizado da cidade também resultou em uma forma de atuação diferenciada por parte das diversas agências públicas e instituições privadas nas favelas da cidade, contribuindo para a permanência da segregação desses espaços. Assim, como forma de "combater" a violência, o Estado passou a atuar a partir de uma lógica militarizada de "guerra" aos traficantes de drogas sediados nas favelas cariocas. Nesse sentido, a "metáfora da guerra" ia ganhando força à medida que os dados relativos à criminalidade violenta iam aumentando, especialmente em relação aos homicídios[41], que estavam, em sua maioria, relacionados às dinâmicas do tráfico de drogas, seja no tocante ao confronto com a polícia ou nas disputas pelo controle do território, caracterizado pelas rivalidades entre diferentes facções criminosas localizadas, em grande parte, nas favelas da cidade (LEITE, 2000).

Esse cenário era gerador de sentimentos de medo e insegurança em toda a cidade. Contudo, esses sentimentos não atingiam da mesma forma e intensidade os moradores de favelas e periferias e os moradores de áreas não faveladas e não periféricas. Havia uma seletividade espacial na criminalidade e na forma de atuação da gestão pública no controle dos delitos. Medo e insegurança nas áreas não faveladas, que pediam maior controle com relação à criminalidade. Medo e insegurança nas favelas da cidade, onde moradores eram identificados como coniventes com o tráfico de drogas – mas que as constantes brigas entre facções e invasões policiais refletiam em ameaça real de perda do direito à vida, e suas vozes, a partir do movimento coletivo de base, eram constantemente deslegitimadas por suspeitas de envolvimento com o comércio de drogas[42].

---

[41] De acordo com Soares et al. (1996), a taxa de homicídio no Rio de Janeiro em 1991 era de 60,73 por cem mil habitantes.

[42] Cf. a já citada coletânea "Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro", de Luiz Antonio Machado da Silva (2008).

Como consequência, diferentes estratégias implementadas pelos gestores da segurança pública com o foco centrado na "guerra às drogas" ocuparam a cena pública por quase 30 anos com pouco ou nenhum resultado frente aos indicadores de criminalidade e também à sensação de insegurança vivenciada pelos cariocas. Pelo contrário, o aumento significativo das taxas de homicídios somado aos elevados índices de violência patrimonial reforçaram, no imaginário coletivo, a representação da cidade do Rio de Janeiro como perigosa e violenta, imprimindo a imagem de uma cidade dilacerada pela criminalidade e pela generalização dos conflitos nas relações sociais, encarnado na "metáfora da guerra", como ressaltou Leite (2000).

Concomitante ao aumento do uso da força está o aumento das representações negativas sobre as favelas, que são identificadas como o espaço por excelência da violência, logo, o seu controle passava por intervenções centradas no enfrentamento e combate aos grupos criminosos armados (SOARES et al., 1996). Diante desse cenário, a ação pública passou a ser pautada pelo combate à violência urbana através, principalmente, de políticas de segurança que tinham como marcas o uso desmedido da força pelos agentes da ordem, no caso do Rio de Janeiro, as polícias civil e militar. O alvo das ações eram, via de regra, os moradores das favelas, que, como já relatado acima, eram identificados senão como traficantes, como coniventes com a criminalidade instalada na localidade (MACHADO DA SILVA; LEITE, 2008).

Assim, foi durante a década de 1990 que o debate em torno das representações da violência urbana e da segurança pública apareceu com força no cenário político e as favelas mostraram-se o alvo privilegiado das incursões policiais. Se até a década anterior o problema das favelas se concentrava na urbanização[43], na medida em que eram vistas como espaços de desordem e de insalubridade, nos anos 1990 um novo ator entra no cenário e as favelas passam então a ser identificadas como o lugar privilegiado da violência urbana. Como aponta Leite (2008, p. 115), a questão da violência

> renovou os discursos sobre a pobreza, a juventude e as áreas faveladas da cidade, as propostas e os experimentos de políticas públicas e os projetos de organizações não governamentais para combatê-la, além de impactar as formas de ação individuais e

[43] A história das políticas públicas implementadas nas favelas do Rio de Janeiro tem nos mostrado uma descontinuidade nas ações do poder público para esses espaços. Ao longo de um século, encontramos nessas ações experiências como os Parques Proletários Provisórios, que obedeciam a uma lógica higienista-civilizatória, orientada pelo Estado Novo, de reeducação dos moradores para viverem em vilas proletárias. Durante as décadas de 1960 e 1970, a política estava centrada na eliminação das favelas através das remoções compulsórias. Na década de 1990, face ao fracasso das remoções, deu-se a política de urbanização "Favela-Bairro". Na virada do século, as ações se voltaram para a segurança pública. Sobre as diferentes políticas públicas para favelas no Rio de Janeiro, cf. Burgos (1998), Carvalho (2006), Leeds e Leeds (1978), Parisse (1969), Valladares (2005), entre outros.

> coletivas daqueles que indubitavelmente sofrem mais de perto os seus efeitos: os moradores das favelas cariocas.

O que se viu ao longo de quase 20 anos foram ações que, em sua maioria, eram pautadas na lógica do confronto. O uso corriqueiro do veículo blindado utilizado em situações de crise, conhecido como "caveirão", é a melhor expressão de como o combate à violência vinha sendo realizado nas favelas da cidade. Como consequência desse tipo de política, houve o aumento do número de mortes causadas por armas de fogo.

Como se percebe, o tráfico de drogas se tornou central na questão urbana da cidade do Rio de Janeiro e o enquadramento dos conflitos fora deslocado para a questão da segurança pública. Nesse contexto, os favelados ficaram cada vez mais alijados dos processos decisórios e seu lugar no espaço público, atrelado a uma defesa de sua identidade enquanto "cidadão de bem", através, comumente, de dispositivos de "limpeza moral".

1.3 **A UPP como laboratório para política de segurança**

Esta última seção busca argumentar acerca do papel desempenhado pelo Estado em um processo que aproxima as ações de renovação urbana com a garantia de segurança pública. Para tanto, aciono mais uma vez o levantamento realizado por Barreira e Adorno (2010), que nos fornece as pistas que foram seguidas pela socióloga Vera Telles (2010) na busca por compreender por onde passam os agentes públicos nesses novos circuitos no tecido social.

Nesse cenário, compreender o papel desempenhado pelo Estado na gestão das cidades é fundamental. Em uma conjuntura em que as classes subalternas se colocam em outro lugar, em que o trabalho, como categoria analítica fundamental, se desloca e em que tratamentos diferenciados são destinados aos espaços das cidades, é imperativo pensar na imposição de uma nova concepção de cidade onde se organiza uma nova concepção de poder.

Operamos com um modelo analítico que se coloca em uma via de mão dupla. Tanto as agências estatais quanto as populações se utilizam de dispositivos que generalizam os circuitos ilegais da economia globalizada em tal intrincamento que os binarismos (legal-ilegal; lícito-ilícito; formal-informal) perdem o sentido. Esse circuito é um fenômeno contemporâneo e

transversal, ou seja, uma trama multifacetada de ilegalismos que redefine as ordens sociais. Assim, fazem-se necessários outros repertórios para analisar as margens, territórios segregados, pobreza e a própria ausência do Estado (TELLES, 2010).

A leitura de Veena Das e Debora Poole (2004) também nos ajuda a desmistificar a ideia de um possível atraso na conquista da cidadania e contribui para a reflexão de um Estado que se desenvolve na relação que estabelece com suas margens. Essa mudança de perspectiva possibilitou às autoras e a um grupo de antropólogos analisarem as ações do Estado em cada situação específica repensando-o criticamente a partir de suas margens.

Para margens, Das e Poole apresentam três formulações. A primeira se refere às margens como periferias, onde se encontram aqueles que estariam fora dos padrões de sociabilidade indicados pela lei. Nessa visão, busca-se identificar as tecnologias específicas de poder através das quais os Estados manipulam e pacificam as populações tanto por meio da força como por meio da pedagogia de conversão, tentando transformar as classes perigosas em cidadãos civilizados. Outros dois elementos são a legalidade das práticas do Estado e sua intervenção não apenas nos territórios, mas sobre os corpos das populações, denominada por Foucault como "biopoder".

Vera Telles acrescenta que as margens são espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam. Mas são também lugares onde

> A presença do Estado circunscreve um campo de práticas e de contracondutas, no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação, microrregulações, poderíamos dizer, ancoradas nas condições práticas da vida social (2010, p. 33).

É por conta de uma forma específica de atuação em favelas que é possível a execução de um programa que tende a buscar soluções para o problema da violência urbana, mas que é levado a cabo apenas em algumas favelas localizadas em áreas específicas da cidade. E que, acima de tudo, é implementado nessas margens na perspectiva de pacificar e também integrar os territórios à cidade a partir de um conjunto de serviços urbanos que, supostamente, essas favelas não detêm.

Como analisado na primeira seção do capítulo, a reestruturação do sistema capitalista colocou luz sobre os novos conflitos em torno da questão social e no impacto desse processo nas grandes cidades. A questão da violência, por sua vez, se colocou como central para a produção de um lugar como o Rio de Janeiro, por exemplo, que se pretende vitrine para o mercado internacional globalizado. O custo desse processo recai substancialmente nas classes populares e

nos espaços segregados da cidade, as favelas e periferias. A lógica de uma cidadania pelo viés do consumo se torna preponderante e são visíveis as mudanças de enquadramento do conflito social. A ideia da universalização dos bens de cidadania é abandonada em troca da possibilidade de empreender individualmente.

Ao mesmo tempo, proclama-se aos quatro ventos a ideia de uma integração social e urbana que é colocada em xeque quando, por exemplo, nos deparamos com o retorno, sob o argumento da preservação ambiental, das práticas de remoção de favelas. E ainda diferentes processos de subjetivação levados a cabo pelas agências estatais na perspectiva de um gerenciamento dessas populações, que guardam semelhanças com práticas de controle dos pobres já implementadas, mas que atualmente se apresentam com novas roupagens.

O desencapsulamento do tráfico de drogas no Rio de Janeiro revela um conjunto de aspectos da nossa sociabilidade, que denuncia sua forma despótica de atuação nas favelas, mas que também é componente importante dessa trama de ilegalismos que passam pelos circuitos da economia informal com seus fluxos e capilaridades em diversas redes sociais e diversas práticas urbanas. Como forma de contrapor a esse poder de atuação do tráfico, menos como forma de desmontagem das engrenagens que facilitam seu funcionamento e mais como demonstração de controle do território, o governo estadual implementou nas favelas uma ação de segurança denominada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A ideia da pacificação surge, então, como a possibilidade de reduzir o número de homicídios, mas, sobretudo, instaura nas favelas, novos dispositivos de gestão estatal. Essa gestão se coaduna com a produção de uma cidade-mercadoria. As favelas se tornam central nesse processo apenas sob determinados aspectos, ainda como o outro da cidade, mas agora com a possibilidade de transformação em um tipo específico de mercadoria circunscrita aos circuitos do mercado que operam e agenciam as redes, por exemplo, de turismo e de produção de festas[44].

Isso porque as favelas traduzem a centralidade da política da cidade do Rio de Janeiro e das ações de urbanização que se legitimaram como possibilidade de conter o domínio territorial

[44] A edição do terceiro aniversário do Baile da Favorita, realizado na quadra da Acadêmicos da Rocinha, foi transmitida ao vivo pelo canal a cabo Multishow. Em uma das páginas na internet que divulgam a agenda de festas na cidade, encontramos as seguintes informações sobre o Baile da Favorita: "O baile *funk* com a maior concentração de gente bonita do país comemorando três anos. Preços: Feminino - 5º Lote: Inteira (R$ 360) / Meia (R$ 180); Masculino - 4º Lote: Inteira (R$ 440) / Meia (R$ 220)" Disponível em: http://www.boadiversao.com.br/guia/rio-de-janeiro/noite/evento/id/13423/baile_da_favorita20130828140716. Acesso em: jul. 2014. Retomaremos a questão da realização de bailes *funk* em favelas pacificadas no terceiro capítulo desta tese.

do tráfico de drogas. Não obstante, a violência seria a justificativa para a implementação de melhorias nas favelas, como seria também a justificativa para implementação de projetos direcionados aos jovens "em situação de risco". Não é o direito a bens garantidos pela Constituição, como moradia e infraestrutura, que determina as ações públicas, e, sim, a relação com a gramática da violência urbana e, mais recentemente, com a proximidade dos grandes eventos, para a formação do "cinturão de segurança".

Paradoxalmente, os investimentos em políticas públicas terminam por reproduzir os estereótipos e sustentam a noção de uma alteridade cultural frente a outras áreas da cidade, o que corresponderia a uma "cultura própria da favela" forjada nas dobras do legal e do ilegal, do formal e do informal. É nesse espaço, nessas fronteiras, que as leis vão sendo negociadas.

Como afirma Cavalcanti (2013, p. 194), "o processo de consolidação das favelas é experimentado como a acomodação sempre precária de relações de poder e lógicas territoriais muitas vezes contraditórias, produtoras de formas de exercício de soberania específicas sobre certos lugares do espaço urbano". Essas relações se consolidaram também na ação política nas favelas e na forma como o Estado passou a atuar. A possibilidade de negociação e de ajustamento da política, mediada por diversos interesses, se desdobra na forma historicamente reconhecida de gestão estatal.

A autora aponta ainda que o acoplamento de diferentes intervenções em larga escala, como o PAC das Favelas[45] e a política de "pacificação", articula uma gramática de controle social que constitui a política de remodelação urbana engendrada nesse projeto de cidade olímpica. Essa gramática a autora denomina de "PACificação", que seria a reunião dos programas de urbanização com militarização, cujos efeitos podem ser identificados em novas disputas, oportunidades e desafios que envolvem o cotidiano da vida política nas favelas.

Conforme ela nos revela:

> Do ponto de vista da vida diária nas favelas, essas reconfigurações criam novas mediações e mediadores para gerenciar o deslocamento de pessoas e a distribuição de chaves para os apartamentos em novos conjuntos habitacionais, e também a intermediação de oportunidades de emprego nas obras da construção civil (CAVALCANTI, 2013, p. 197).

É preciso salientar que, nas favelas com UPP, essas mediações passam também pela relação com a polícia que começa a participar de diferentes formas da vida política local, seja

[45] Programa federal executado em algumas favelas da cidade; será analisado mais detidamente no capítulo a seguir.

organizando encontros com moradores e lideranças para discutir questões relativas aos problemas do dia a dia, seja buscando normatizar atividades de lazer ou de transportes em kombis e mototáxis, como veremos nos capítulos adiante.

Portanto, a justaposição de diferentes intervenções públicas nos espaços de favelas vem provocando mudanças tanto na geografia da localização das bocas de fumo – e consequentemente da visibilidade das armas de fogo empenhadas pelos "meninos" envolvidos com o "movimento" –, como também da expectativa dos moradores em vivenciarem novas possibilidades de acesso a bens de cidadania, percebidos, de uma forma geral, na modalidade dos "projetos sociais" (ROCHA, 2009).

Da mesma forma, seguindo os argumentos de Cavalcanti, esses programas articulam um regime de (in)visibilidade das favelas que ressignificam os contrastes sociais e as fronteiras reais e simbólicas com vistas à "integração", como um grande espetáculo, desses espaços à cidade "formal". São grandes intervenções que apresentam efeitos sobre a paisagem urbana da cidade ao destacar a favela como cenário, permitindo sua visualização a grandes distâncias, e ao enfatizar sua possível incorporação, de forma espetacularizada (CAVALCANTI, 2013, p. 198, 201-202).

Como exemplos, podemos citar as intervenções do PAC das Favelas com maior visibilidade. Na Rocinha, a passarela projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, que cruza, pelo alto, a autoestrada Lagoa-Barra e se encerra em um grandioso complexo esportivo ao lado da recentemente inaugurada 11ª Delegacia Legal e da Escola de Samba Acadêmicos da Rocinha. No Cantagalo, o Mirante da Paz, anexo à estação de metrô General Osório em Ipanema com acesso através de um elevador, figura nos guias de turismo da cidade como mais uma opção de lazer para se visualizar as praias de Ipanema e Copacabana e a lagoa Rodrigo de Freitas[46]. No conjunto de favelas do Alemão, a construção do teleférico, com saída da estação de Bonsucesso e passagem por cinco outras estações localizadas no pico dos morros. Inspirado no modelo construído na Comuna 13 em Medellín, na Colômbia, o projeto foi idealizado pelo arquiteto

[46] Encontramos na página da internet do Rio Show, suplemento do jornal O Globo destinado à cultura e ao lazer na cidade do Rio de Janeiro, a seguinte descrição sobre o mirante: "Na saída da estação de metrô da General Osório, o elevador panorâmico leva ao espetacular Mirante da Paz, no Cantagalo. O visual que se tem do lugar, cuja altura equivale à de um prédio de 30 andares, é impressionante: veem-se a própria favela, a praia de Ipanema, do Leblon e da Lagoa e o morro Dois Irmãos. Se a fome bater, ainda há ali pertinho, na entrada da comunidade, o bar da Bica, famoso por seus pastéis de carne e queijo". Disponível em: http://rioshow.oglobo.globo.com/passeios/atracoes-turisticas/mirante-do-cantagalo-(da-paz)-3002.aspx. Acesso em: mar. 2014.
Sua indicação também foi encontrada em diferentes páginas destinadas ao turismo na cidade. Na maioria delas, o destaque se dá, para além da possibilidade da vista, pelo fato de a construção ligar o bairro de Ipanema a uma favela, o Cantagalo. Essa iniciativa é destacada como novidade e como solução para a integração social.

argentino Jorge Mario Jáuregui, premiado por suas intervenções em áreas de vulnerabilidade social. Ainda que situado na Zona Norte da cidade, o teleférico pode ser visto das principais vias expressas da região – Linha Vermelha, Linha Amarela e avenida Brasil –, por onde circula diariamente um grande número de pessoas, figurando também ao lado de outro importante ponto turístico da cidade, a Igreja de Nossa Senhora da Penha.

Essas três intervenções, a passarela, o elevador e o teleférico, constituem-se como elementos de mobilidade urbana que facilitariam a circulação de moradores dos dois espaços, tanto da favela como do "asfalto". Essa circulação seria facilitada também pela "garantia da segurança", tendo em vista que as três localidades já são cobertas pela política de "pacificação".

Ainda na questão da visibilidade, as sedes das UPPs também se apresentam nesse cenário como imponentes no espaço da favela. Em substituição aos antigos "cruzeiros"[47], uma cruz iluminada no alto dos morros e supostamente relacionada ao controle da localidade pela facção Comando Vermelho, destaca-se iluminada a estrutura de contêiner no alto da região.

É dessa perspectiva que analisamos as políticas em curso. São práticas gestionárias que se pautam por uma lógica normativa e por concepções securitárias que reduzem as favelas a territórios propícios a intervenções, de qualquer tipo. Por esse registro, uma fenda se abriu com a entrada da polícia e por ela saíram novos atores sociais que estão remexendo os circuitos políticos já estabelecidos. Os dados da pesquisa permitem inferir acerca da emergência deformas de organização coletiva que se articulam em novos formatos. No caso específico do Borel, como veremos no decorrer da tese, a entrada da polícia pacificadora e dos programas sociais e projetos que vieram junto com ela, proporcionou o surgimento da Rede do Borel e também legitimou a narrativa da violência policial, ainda que em menor escala. Por outro lado, colocou em xeque, no

[47] Sobre os cruzeiros, além de ouvir relatos de moradores não só da favela do Borel, mas também de outras favelas, encontrei duas referências. Uma no livro-reportagem escrito por Carlos Amorim sobre o Comando Vermelho, em que o autor nos revela: "Na contabilidade do crime organizado, 60 dos 98 grandes pontos de venda de maconha e cocaína já estão dominados. No alto dos morros, o Comando Vermelho manda construir enormes cruzeiros, iluminados dia e noite. É o símbolo da posse do território. Muitos moradores, felizes com o fim dos combates, colocam flores e acendem velas nesses locais. É como celebrar no altar do tráfico de drogas" (1993, p. 174). A outra, no livro de Cecília Coimbra sobre a Operação Rio e a ocupação especificamente na favela do Borel em 1994: "Ilustrando a violência empregada nessa invasão, o Exército, ao se retirar, derrubou uma cruz de aproximadamente 11 metros de altura e ornamentada com 50 lâmpadas, erguida no alto do morro do Borel, em 1980, quando da visita do papa ao Rio. Estrondosamente os militares declararam que o monumento era o símbolo do Comando Vermelho. Afirmava, orgulhoso, o major Francisco Paiva [...]: 'Foi um ato para simbolizar que a área está livre dos traficantes'" (2001, p. 166).

espaço público, o papel da associação de moradores, que se manteve em uma posição de defesa de seu lugar privilegiado de diálogo com o Estado em todo o processo da pesquisa.

Ao mesmo tempo, no que se refere às narrativas da violência, a entrada da polícia ofereceu aos moradores instrumentos e ferramentas para o questionamento e para a catarse desses traumas. Em todas as entrevistas realizadas, nas reuniões e atividades comunitárias que acompanhei, a narrativa da violência era a todo momento acionada como um marco temporal na vida daqueles moradores, fossem eles crianças, adolescentes, adultos ou mais velhos, mulheres, homens, lideranças comunitárias, agentes do governo ou profissionais do terceiro setor.

Nesse sentido, a gramática da violência anunciada por Machado da Silva (2008) se concretizava para mim naquelas narrativas e toda desconfiança, que por vezes se traduzia em revolta com a ação da polícia, fazia sentido. Era essa polícia que, de modo usual, provocava a violência. Mas, então, segundo uma interlocutora logo no início da pesquisa, como essas pessoas que viram seus familiares morrerem podem confiar numa polícia que até ontem subia aqui atirando?

Talvez, no momento que estou chamando de consolidação da pacificação, esses ajustamentos já tenham sido elaborados. A polícia encontrou o seu lugar de vigilância na favela e todos os outros atores voltaram às suas atividades cotidianas. Contudo, resta enfatizar, não sem mudanças. Voltaram às suas atividades, mas de forma reestruturada: o tráfico sem a ostentação das armas, os agentes do Estado dialogando com novas organizações coletivas de base, a polícia restringindo o uso das armas letais[48].

Utilizo a imagem de um globo de neve (aquele recipiente de vidro cheio de água com fragmentos de papel ao fundo e que, quando o sacudimos, tudo se move, mas quando deixado em repouso, os papéis retornam ao seu lugar) como metáfora para descrever a ocupação policial nesses quatro anos de pacificação no Borel: as coisas se mexeram e voltaram ao seu lugar, entretanto, eles não retornam aos lugares originais, há sempre uma mudança nas posições Nos capítulos que seguem, busco decifrar os sentidos dessas mobilidades na organização das rotinas diárias dos moradores de favelas e especificamente da favela do Borel.

Tomando como pressuposto as favelas como “problema” que transitava em grande medida por esses binarismos supracitados, as políticas públicas foram implementadas, ao longo

[48] Apesar dos inúmeros casos apontados pelos veículos alternativos de comunicação, no Borel não se tem, até o presente momento, informações sobre conflitos com armas de fogo.

de mais de um século, a partir de diferentes influências que passavam desde a tentativa de "moralização" dos moradores até mesmo a práticas de urbanização objetivando o desenvolvimento local. Como não houve uma continuidade nas ações do poder público, os "problemas" permaneceram e, algumas vezes, se ampliaram. A habitação, por exemplo, ainda é uma grave questão em muitas favelas no Rio de Janeiro. A ela se somam a ineficiência de equipamentos públicos e a falta de serviços básicos, como saneamento, água e iluminação pública, no que se refere às questões estruturais. Do ponto de vista político, a subalternidade relacionada a uma incorporação social que ocorreu pela via do clientelismo, além da longa tradição da informalidade do trabalho, também resulta em problemas que se acumulam no cotidiano. Ressalto, ainda, o aumento de uma forma específica da violência urbana, relacionada ao tráfico de drogas, que envolve também práticas policiais ilícitas, e atinge em especial os favelados. Todos esses elementos oferecem um quadro de desrespeito aos direitos dos cidadãos que habitam esses territórios, como veremos no capítulo a seguir.

2 **O ESTADO NAS FAVELAS: DA ELIMINAÇÃO DA PAISAGEM À POLICIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO**

Antes, aqueles morros não tinham nomes
Foi pra lá o elemento homem
Fazendo barraco, batuque e fezinha
Nasceu Mangueira, Salgueiro, São Carlos e Cachoeirinha
Andaraí, Caixa d'água, Congonha, Alemão e Borel
O morro dos Macacos em Vila Isabel, Matriz, Tuiuti
Cruzeiro, Querosene e Urubu
Jacarezinho, Turano, Sossego e o morro Azul
"Aqueles morros", Bezerra da Silva e Pedro Botina

2.1 **A construção social das favelas cariocas**

Desde seu surgimento, ainda no final do século XIX, as favelas são identificadas como o "outro" da cidade. Inicialmente destinada à moradia dos mais pobres, as favelas foram ao longo do século XX se adensando, diversificando sua população, tornando-se cada vez mais presentes na paisagem e, finalmente, consolidando-se no tecido urbano. Nessa trajetória, diferentes atores públicos assistiram ao seu crescimento e foram, com elas, construindo formas de fazer político. Esse processo reverbera na construção de uma ação coletiva de base que se coloca no espaço público para reivindicar os seus direitos. Conforme a conjuntura, a reivindicação pode ser a permanência na favela, pode ser contra as remoções compulsórias ou pode ser a luta pela identidade do favelado desvinculada da criminalidade relacionada com o tráfico de drogas.

Segundo Valladares (2005), existe uma historiografia já consagrada nas Ciências Sociais no que se refere à relação entre Estado e favela, que em geral é reconhecida pelo momento inicial da formação dessas áreas, identificado como mito de origem que remete à imagem do povoado de Canudos. Um segundo momento é o descobrimento da favela como um problema social e

urbanístico. O terceiro tem seu marco nas realizações concretas do tratamento administrativo dado às favelas e, por último, há a produção de dados oficias através da realização dos censos, o que torna generalizada a definição de favela.

Creio poder acrescentar um quinto momento, em que passa-se a identificar as favelas como um problema de segurança pública e que remete às intervenções direcionadas ao controle da violência. Essa periodização contribui para uma análise da constituição das favelas como um fenômeno social e permite uma reflexão acerca da sua existência como fato, representação e problema público.

Ao analisar cada um desses períodos, podemos identificar a forma como esses espaços foram sendo definidos e foram também sendo objeto de políticas públicas e de barganha eleitoral. Logo, em cada um desses momentos, a forma de intervenção estatal implicou a maneira como eles foram sendo integrados ao tecido urbano. Apoiado em diferentes discursos, o Estado foi gradualmente intervindo e construindo uma intrincada relação junto às favelas e seus moradores.

O que faremos a seguir é uma descrição crítica dessas diferentes articulações que, em última instância, contribuíram para a segregação espacial desses territórios. Esses processos econômicos, sociais e simbólicos produziram um imaginário dualizado sobre a cidade, que provocou, dentre outros resultados, um tratamento diferenciado dos favelados por parte do conjunto das agências públicas e/ou privadas que, direta ou indiretamente, efetua as atividades de controle social (MACHADO DA SILVA, 2010; VALLADARES, 2005).

Conhecer a história da relação entre política pública e favela é fundamental para a compreensão da favelização como um fenômeno urbano e das variadas formas de representá-la de acordo com as diferentes conjunturas. O que está em jogo é a análise das percepções que circundam as favelas identificando-as como um “problema”, e das ações que implicam a possibilidade de uma “solução”.

Articularemos essas intervenções à história do morro do Borel e seu processo de consolidação. Tendo em vista sua importância no tecido social da região da Tijuca e, como veremos, sua história de mobilização política, muitas intervenções estatais contemplaram a localidade, em especial a partir da década de 1980. O melhor exemplo da mobilização dos moradores do Borel é a constituição da primeira associação de moradores de favelas, a União dos Trabalhadores Favelados (UTF), formada em articulação com membros do Partido Comunista e voltada para a luta pela permanência na favela na década de 1950. Da mesma forma, na década

de 1970, a Igreja Católica atuou fortemente na promoção de um movimento de base que deu origem à luta por creches comunitárias.

Esse histórico de mobilizações e intervenções urbanísticas não foi suficiente para conter o crescimento da violência armada na localidade e, por sua vez, a representação da favela do Borel como uma das favelas mais perigosas da Zona Norte. O que resultou em constantes intervenções policiais deixando na localidade um saldo cada vez maior de mortos, como expressam em seus relatos os diferentes sujeitos que foram meus interlocutores durante a pesquisa de campo.

Para além das ações da Operação Rio[49], os moradores do Borel experimentaram no início dos anos 2000 uma das maiores tragédias de sua história: o assassinato de quatro jovens pelos policiais do 6º Batalhão da Polícia Militar, responsável pelo policiamento da área. O evento que se tornou conhecido como "Chacina do Borel" deu lugar, em contraponto, a uma grande mobilização denominada "Posso me identificar?", que, por sua vez, deu origem a um coletivo de lutas muito atuante no Rio de Janeiro que auxilia familiares de vítimas da violência do Estado, a Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência (FARIAS, 2007).

Atualmente, o Borel é classificado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro como um *assentamento urbanizado* devido às intervenções dos programas de urbanização Favela-Bairro e PAC das Favelas[50], como veremos ainda neste capítulo. Grande parte das políticas estatais implementadas ao longo do século XX foi realizada no Borel, o que configura essa favela como uma "favela consolidada" (CAVALCANTI, 2007).

Por outro lado, o morro do Borel figurou nos meios de comunicação como uma favela muito perigosa devido às constantes disputas pelo controle territorial dos grupos ligados ao tráfico de drogas. Ademais, a favela ocupa um lugar importante na hierarquia do Comando Vermelho (CV) e, como já mencionado na introdução, sua participação na história de construção da violência urbana foi muito intensa.

De acordo com as informações do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren/IPP) (2012), o morro do Borel pertence à Área de Planejamento 2 (AP2) correspondente ao bairro da Tijuca e sob a responsabilidade da VIII Região Administrativa. Ocupa uma área de

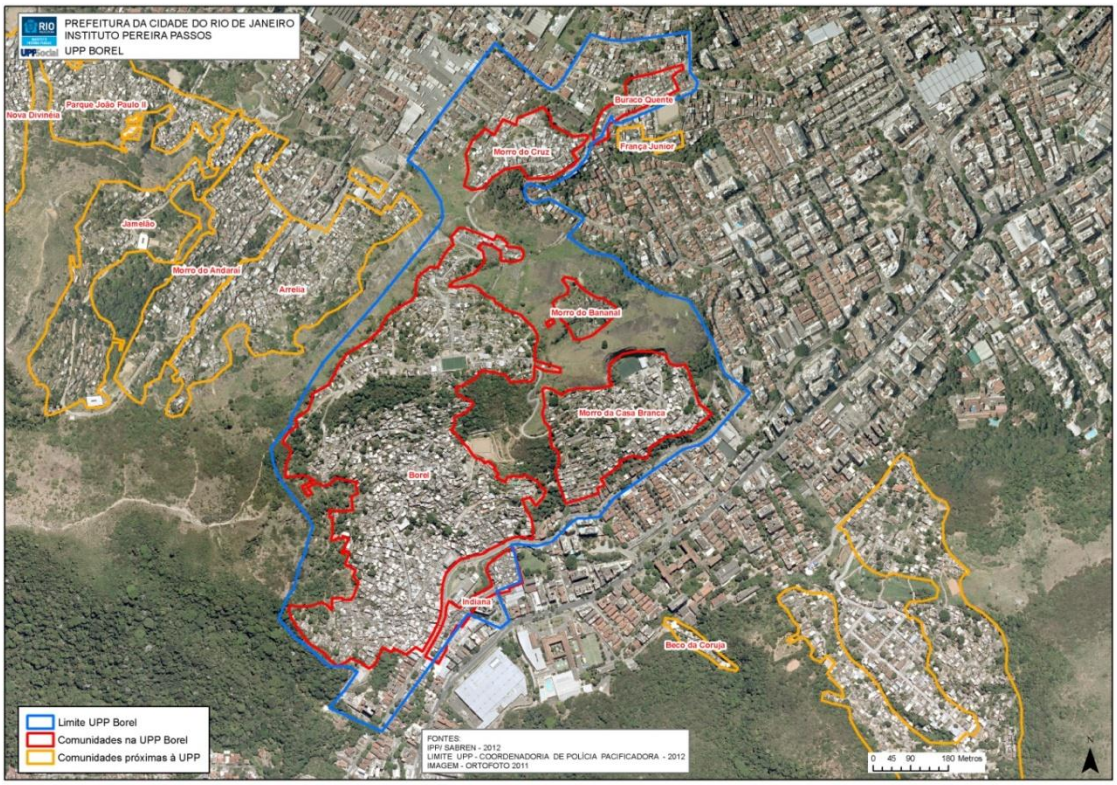
[49] A Operação Rio será analisada no capítulo 3 desta tese.

[50] Existem três legislações urbanísticas para o Borel: Lei de Área de Especial Interesse Social (AEIS) n. 2.616, de 16 de janeiro de 1998; Resolução de Projeto de Alinhamento (PA) n. 11.328, de 25 de janeiro de 2007; e Decreto de Reconhecimento de Logradouros n. 27.559, de 25 de janeiro de 2007.

337 mil metros quadrados, com uma população de 7.551 moradores em 2.219 domicílios, correspondente a 3,4 habitantes por domicílio, apresentando uma densidade demográfica de 223,9 habitantes[51].

Abaixo, apresentamos o mapa do perímetro da UPP Borel onde podemos visualizar o morro do Borel e as demais favelas que formam a Unidade.

Mapa 1: Localização da UPP Borel



Fonte: UPP Social, 2014

Seguindo a tendência nacional e municipal, também no Borel a população feminina (52%) é maior do que a masculina (48%). No que tange aos dados da população por faixa etária, o Borel

[51] De acordo com as informações da Secretaria de Segurança disponíveis no *site* da UPP, a UPP Borel atende as seguintes localidades: morro do Borel, Buraco Quente, Chácara do Céu, Casa Branca, Indiana, Catrambi, morro da Cruz e Bananal. De acordo com as informações da prefeitura disponíveis no *site* da UPP Social, as localidades são: Borel, Casa Branca, Indiana, Bananal, morro do Cruz e Buraco Quente. Isso se deve ao não reconhecimento por parte da prefeitura da Chácara do Céu como uma favela independente. Nos mapas fornecidos pelo IPP, encontramos a Chácara do Céu sendo denominada como Borel. Por outro lado, o Catrambi, localizado no Alto da Boa Vista, não é considerado favela pela prefeitura e tampouco por seus moradores, que questionam o fato dessa rua ser incluída no programa de pacificação. A prefeitura da cidade também utiliza o termo Complexo do Borel para designar esse grupo de favelas. É importante ressaltar que esse quantitativo inclui a favela Chácara do Céu.

concentra um alto percentual de crianças e jovens (0 a 29 anos), que somados totalizam 55% da população, acima da média encontrada no bairro, que é de 34%. Em seguida, a população de adultos (30 a 64 anos) é de 40%, enquanto a de idosos (mais de 65 anos), de 5%, o que, ao contrário, está abaixo da média do bairro, de 18%.

Ainda de acordo com os dados da prefeitura, obtidos pelo Censo Demográfico de 2010 do IBGE, para as informações referentes à infraestrutura e serviços urbanos correspondentes ao acesso dos domicílios a saneamento básico (água e esgotamento sanitário), coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica, os domicílios no Borel são classificados como adequados. Os números apontam que 93,3% dos domicílios estão ligados à rede geral de água, 83,5% possuem esgotamento sanitário, 98,2% têm acesso à coleta de lixo e 100% possuem energia elétrica – sendo 95% com energia da companhia distribuidora Light e os outros 5% com energia de outras fontes. Os domicílios no Borel, em sua grande maioria, são próprios (81%), sendo apenas 17% dos domicílios alugados e 1% em outras condições.

É necessário ressaltar que os dados não avaliam a qualidade dos serviços. Eles apenas indicam que o serviço existe naquele domicílio a partir das informações disponíveis pelos moradores ou pelos programas de urbanização. Conforme veremos no decorrer da tese, esses serviços elementares que se apresentam como adequados, ultrapassando a marca de 90% de acesso, são os que mais aparecem, nas intervenções dos moradores e lideranças comunitárias, como problemáticos no Borel.

O fornecimento adequado de água é um caso emblemático. Devido às recorrentes interrupções no abastecimento, chegando muitas vezes a permanecer 30 dias com a ausência do serviço, os moradores e os próprios policiais da UPP chegaram a organizar uma manifestação contra a CEDAE em julho de 2012[52].

Em relação à coleta de lixo, uma das maiores reclamações dos moradores é sobre a ineficiência da Comlurb na limpeza do morro. Inclusive, por ocasião do lançamento da UPP Social no Borel, um novo sistema de coleta de lixo foi apresentado como solução para a questão e o Borel seria a favela que primeiro testaria o novo modelo.

Revisitar os momentos mais marcantes da história do Borel, articulando-os com os processos de formação social das favelas na cidade do Rio de Janeiro, é importante para que

[52] Cf. Araujo Silva; Carvalho, no prelo.

possamos analisar, no capítulo a seguir, a repercussão da entrada da polícia pacificadora na localidade e sua rotinização.

2.1.1 As primeiras moradias do Borel: a crise habitacional e o mercado de terras no Rio de Janeiro da década de 1940

A crise habitacional no Rio de Janeiro tem sua origem ainda no século XIX, quando se percebem os cortiços e as habitações coletivas, destinadas às pessoas pobres, como um problema público devido às condições insalubres de higiene que apresentavam. Por abrigarem indivíduos considerados como integrantes das "classes perigosas", os cortiços cariocas eram vistos como "antro da vagabundagem e do crime, além de lugar propício às epidemias, constituindo ameaça à ordem social e moral" (VALLADARES, 2005, p. 24).

Assim, sua condenação veio a partir do discurso médico e higienista e medidas administrativas foram adotadas pelos governos da época para impedir sua proliferação através da promulgação de leis que impediam a construção de novos cortiços. Além disso, muitos dos cortiços existentes foram destruídos durante a reforma urbana do início do século XX realizada pelo prefeito Pereira Passos[53], que tinha como objetivo "sanear e civilizar a cidade".

Todo esse esforço para o embelezamento da cidade gerou sérias consequências para a questão habitacional. Tendo em vista que não existiu uma ação de construção de habitações para os indivíduos que foram expulsos de suas moradias e que, ao mesmo tempo, eram esses mesmos trabalhadores que atuavam nas obras de remodelamento da cidade, necessitando permanecer perto do seu trabalho, os ex-moradores dos cortiços começaram a procurar novos locais para residir nas áreas próximas ao centro da cidade (ABREU, 1994).

Conforme a literatura aponta, esses indivíduos migrariam para uma outra categoria, seriam os novos moradores das ocupações geralmente situadas nas encostas dos morros cariocas,

[53] Realizada nos primeiros anos do século XX, a reforma urbana levada a cabo por Pereira Passos objetivava mudar a imagem da capital da República então nascente. Inspirado na reforma urbana de Paris, Passos queria modernizar o Rio de Janeiro com a abertura de ruas e o embelezamento da cidade. Para tanto, além das demolições dos cortiços, o prefeito também instituiu inúmeras posturas municipais no sentido de "educar" os cariocas, como a proibição de cuspir no chão e de urinar na rua.

surgindo, então, a favela como o novo local da pobreza urbana da cidade. Tal como os cortiços, as favelas que despontaram na cena urbana carioca carregavam, desde sua origem, o estigma de serem destinadas à habitação de "vagabundos e criminosos", conforme nos informa um delegado entrevistado pelo Jornal do Brasil em 1900:

> Se bem que não haja famílias no local designado, é ali impossível ser feito policiamento porquanto nesse local, foco de desertores, ladrões e praças do exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo o morro um só bico de gás (BRETAS apud VALLADARES, 2005, p. 27).

Essas representações cercavam o imaginário coletivo no período e eram veiculadas nos meios de comunicação da época. Inúmeras charges foram reproduzidas em jornais e periódicos de grande circulação, representando a favela e, em especial o morro da Favella[54], atualmente morro da Providência, como um local insalubre, que, assim como os cortiços, deveria ser extirpado da paisagem urbana carioca pela ação pública, sobretudo pela Delegacia da Higiene (ABREU, 1994; VALLADARES, 2005).

Interessante observar que nesse período os pobres eram, em sua maioria, os escravos que haviam sido libertos com o fim da escravidão em 1888, mas que não foram incorporados dignamente à ordem social urbana. Os cortiços e as favelas eram possibilidades de habitação oferecidas a esses grupos. Todo o estigma que recaía sobre os negros na sociedade brasileira no início do século XX foi imediatamente transposto aos seus locais de moradia e assim, a questão social relacionada à habitação passou a ser identificada como um problema de saúde pública e de polícia.

Como já tão bem analisado por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, as primeiras intervenções nas favelas estavam preocupadas com o embelezamento da cidade do Rio de Janeiro e consideravam esse tipo de habitação – os próprios cortiços ou as favelas nascentes – como um problema a ser resolvido.

No final da década de 1920, outra concepção de urbanismo foi surgindo no Rio de Janeiro, muito influenciada pela consolidação do mercado imobiliário com vistas à divisão espacial da cidade. Isto porque o espaço urbano carioca foi formado a partir de um processo de

---

[54] De acordo com o mito de origem, a primeira favela da cidade do Rio de Janeiro foi o morro da Favella, que abrigou combatentes da Guerra de Canudos que aguardavam para receber o soldo atrasado. Assim, eles se instalaram atrás do Ministério do Exército e ali permaneceram. Como no morro havia um tipo de vegetação muito semelhante ao encontrado no Arraial de Canudos, conhecido pelo nome de "favela", aqueles primeiros moradores também chamaram a localidade de favela. Sobre a origem das favelas e sua relação com a Guerra de Canudos, ver Valladares (2005), especialmente o capítulo 1.

ocupação que privilegiou determinadas áreas em detrimento de outras. Os investimentos tanto públicos quanto privados foram direcionados a espaços específicos, como a região do centro e os bairros que formam atualmente a Zona Sul (ABREU, 1987). Nesse contexto, as favelas não tinham lugar, e assim, era prioritário encontrar uma forma para erradicá-las e expulsar os moradores para áreas longínquas ao centro.

Similar a muitas histórias de nascimento de favelas na cidade, o morro do Borel aparece no cenário urbano como local de moradia a partir da década de 1920, quando grileiros alugavam pequenos lotes para a construção de casas de madeira. Localizado no vale do Maracanã, o morro apresentava uma intensa vegetação e algumas nascentes de água[55] quando os primeiros grileiros iniciaram a ocupação de terrenos na localidade.

Ainda que não se tenha uma versão única para a origem do Borel[56], sabe-se que seu surgimento é resultante da exploração imobiliária que desde os primeiros anos do século XX se apresenta como um elemento fundamental para a compreensão da questão habitacional no Rio de Janeiro. De acordo com a versão contada no livro de Manoel Gomes, um senhor chamado Isidério fora o primeiro a constituir naquela localidade esse "mercado" de aluguel de terras, ou seja, pagava-se um aluguel pelo pedaço de chão e a responsabilidade pela construção da casa era do inquilino. Era proibida a construção de casas de alvenaria, só sendo permitida pelo "dono do terreno" a construção de casas de madeiras. "Dou o direito de morar, só não posso permitir nem autorizar construções de alvenaria, pois os terrenos não são meus, e casa de alvenaria tem valor, não poderá ser demolida sem briga ou indenização" (GOMES, 1980, p. 8).

Outro personagem que aparece na história da exploração do mercado imobiliário no Borel é a senhora Hortência, que, segundo Gomes, comprou o morro de Isidério e, da mesma forma, alugava a terra e controlava o pagamento dos aluguéis e a construção das casas. Os últimos grileiros foram Daniel e Pacheco, irmãos que compraram de Hortência os aluguéis no morro e que depois venderam para a imobiliária Borel-Meuron, que foi a responsável pela primeira ação de despejo no local.

---

[55] Anos mais tarde, a água será pauta de diversas mobilizações na favela. Interessante observar que ainda hoje algumas localidades da favela do Borel são abastecidas pela água dessas nascentes, que é distribuída nas residências a partir dos manobreiros. Os moradores se referem a ela como água da mata ou da nascente.

[56] Para uma análise sobre as diferentes versões do surgimento do Borel, ver Amoroso (2012).

Nos relatos do autor, os moradores do Borel eram trabalhadores assíduos e responsáveis que não perdiam tempo com distrações, que não entendiam de política e que ainda não gostavam de futebol. Ele descreve assim a favela no início da década de 1940:

> Nesse tempo, os moradores do Borel eram de uma pacatez admirável [...] davam duro prá valer o dia todo no trabalho do português, faziam serões e o cansaço era latente. Não havia tempo para farras, nem mesmo tinha tendinhas no morro [...] o futebol não era tão difundido como nos dias de hoje. De política ou de políticos não entendiam patavina, o único divertimento eram os bailes, que periodicamente alguns moradores faziam com convites restritos a pessoas de confiança. Não havia aglomerados que promovessem algazarras (GOMES, 1980, p. 10).

Mas essa vida tranquila dos moradores seria abalada pelos acontecimentos dos primeiros anos da década de 1940. Com a emergência do mercado imobiliário informal e do agravamento da crise habitacional, as favelas começaram a ter mais visibilidade na administração municipal[57]. Essa preocupação se externou na promulgação do Código de Obras de 1937, que pela primeira vez reconhecia a existência das favelas e conformava, ainda que de forma ambivalente, algumas regras em relação às mesmas. De acordo com o decreto nº 6.000 do código, ficava proibida a construção de novos barracos assim como a de novas favelas. A legislação, no entanto, não indicava a destruição dos barracos que já existiam. Ao mesmo tempo, previa a construção de "núcleos de habitação" para os moradores de favelas, sem, contudo, especificar de que forma e em que locais seriam essas habitações.

Com efeito, o Código de Obras pode ser considerado um documento inovador no período por explicitar o fenômeno da favelização em uma seção dedicada a esse tema e inaugurar juridicamente as favelas cariocas (GONÇALVES, 2013). Cabe salientar que a redação dos

---

[57] De acordo com Valladares (2005), entre o fim de século XIX e o início da década de 30 do século XX, o debate, ainda que pequeno, em relação ao problema das favelas já aparecia, especialmente entre médicos e engenheiros do período. Ela destaca três personagens públicos daquele momento histórico. Durante a reforma de Pereira Passos, o engenheiro Everardo Beckheuser realizou um estudo sobre habitações populares no Rio de Janeiro e indicou a favela como um exemplo de habitação anti-higiênica. Esse registro pode ser considerado o primeiro trabalho que apresenta a existência da favela. Ele se refere ao morro da Favella. Na década de 1920, Augusto de Mattos Pimenta, uma figura pública da época, empreendeu uma campanha contra a favela, representando-a como a "lepra da estética". Valladares revela que, "mais do que qualquer outro personagem do seu tempo, Mattos Pimenta contribuiu para a transformação da favela em problema, combinando o discurso médico-higienista com o reformismo progressista e os princípios de um urbanismo ainda mais ambicioso que o de Pereira Passos" (2005, p. 42). Outro ator importante foi o urbanista Alfred Agache, que foi contratado pela prefeitura da cidade para a realização de um plano de extensão, renovação e embelezamento da capital e citou em uma de suas palestras a favela como um problema, indicando como solução para a questão a construção de casas populares, que fossem "simples e econômicas, porém higiênicas e práticas, para a transferência dos habitantes da favela, [o que seria a] primeira etapa de uma educação que os há de preparar a uma vida mais confortável e mais normal" (AGACHE apud VALLADADES, 2005, p. 49).
Para o debate sobre os engenheiros e médicos como reformadores sociais no início do século XX, ver Carvalho (2003), Chalhoub (1996), Herschmann (1996) e Coelho (1999).

artigos do Código[58] é bastante ambígua no que se refere à possibilidade de construção e ao enfrentamento da crise habitacional que a cidade vivenciava naquele momento. Gonçalves avalia que, "incapazes de resolver de forma eficaz a crise habitacional, os poderes públicos se viam sistematicamente forçados a tolerar, e até mesmo a estimular, os meios populares (autoconstrução, mutirão e/ou ocupação de terrenos) para que os habitantes pudessem dispor de moradia" (GONÇALVES, 2013, p. 119).

É a partir de brechas na legislação e de acordos políticos que as favelas vão crescendo em população e em importância na cidade. Se por um lado, fazia-se vista grossa ao crescente número de favelas que surgia nos arredores dos bairros centrais, por outro, o Estado tentava promover, pela via do controle espacial e da disciplinarização, diversas ações destinadas à classe trabalhadora. Assim, durante o Estado Novo[59], a primeira intervenção de caráter mais substantivo em favelas na cidade foi executada.

A experiência dos Parques Proletários Provisórios[60], do início da década de 1940, marca uma forma de atuação do Estado pautada em uma lógica pedagógica de caráter civilizatório. Ainda que essa experiência tenha ocorrido pontualmente em apenas algumas localidades, ela se tornou paradigmática na história das intervenções em favelas. É nesse momento que o poder público elabora a ideia de remoção dos favelados e de sua reeducação para uma "vida em sociedade". Essa forma de atuação, de base clientelista, foi a tônica que orientou diversas outras intervenções. A gestão da pobreza nas favelas do Rio de Janeiro misturava proteção social e controle dos pobres, tendo como viés uma educação voltada para a moralidade e a ordem "civilizada" (CARVALHO, 2003).

Quando do fim da experiência dos Parques Proletários, outras intervenções foram realizadas nas favelas. Entretanto, como ressalta Burgos (1998), o contato a partir dos Parques com instâncias do Estado permitiu aos favelados um processo embrionário de articulação e mobilização popular. Nesse contexto histórico, a presença da "ameaça comunista" demandava da Igreja Católica uma atuação frente a essa possibilidade. Como veremos a seguir, nas décadas de

---

[58] Para detalhamento do Código de Obras de 1937, ver Gonçalves (2013), especialmente o capítulo 4.

[59] Sobre o Estado Novo, ver Gomes (1982).

[60] Sobre os Parques Proletários Provisórios, ver Leeds e Leeds (1978), Burgos (1998), Carvalho (2003) e Valladares (2005).

1940 e 1950, as disputas em torno do favelado se estabeleceram no marco entre as ações da Igreja Católica e a influência do Partido Comunista.

2.1.2 As lutas pela permanência: o papel da União dos Trabalhadores Favelados (UTF)

> Um belo dia do mês de junho daquele ano [1945], às dez horas, mais ou menos, os moradores do local receberam uma ordem: daquela data em diante ficava terminantemente proibida a construção de novos barracões e suspensos, portanto, o aluguel ou a venda de cavas a quem pretendesse alugar.
> *Manoel Gomes, em "As lutas do povo do Borel", Rio de Janeiro: Muro, 1980, p. 14.*

As negociações da venda do morro do Borel por Daniel e Pacheco à imobiliária Borel-Meuron Ltda., anunciada por Manoel Gomes, e as constantes ordens de despejo recebidas pelos moradores para a desapropriação do terreno marcam o início de uma luta pela permanência na favela que vai se desdobrar na formação da União de Trabalhadores Favelados (UTF). É nesse momento que o Partido Comunista passa a desempenhar um papel importante no morro.

A constituição do movimento coletivo de base no Borel e a formação da União dos Trabalhadores Favelados serão analisadas mais detidamente no capítulo 4, entretanto, para efeitos do capítulo presente, que pretende uma análise crítica das intervenções públicas e sua relação com a formação do morro do Borel, apresentaremos a UTF como pano de fundo para a compreensão das ações que a Igreja Católica em parceria com a prefeitura passou a executar nas favelas nos anos 1950.

Após o fim do Estado Novo, a política nacional muda os rumos e a democratização do país é vislumbrada por alguns grupos de esquerda, opositores ao regime ditatorial implementado por Getúlio Vargas. Com a anistia geral e o novo Código Eleitoral de 1945, o Partido Comunista pode se reorganizar como força política. Assim, ele retorna à cena e se estabelece como o quarto partido mais poderoso do país, elegendo, no pleito estadual de 1947, 18 legisladores na

Assembleia do Distrito Federal. Nesse período, o PCB conseguiu reunir uma massa de eleitores e muitos deles formaram células do partido nas favelas do Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2013).

O governo federal, sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra, preocupado com a força política dos comunistas, acionou uma cláusula da Constituição que não permitia aos partidos "antidemocráticos" a participação aberta na política. Assim, no mesmo ano, o partido foi declarado ilegal e seus deputados tiveram seus mandatos cassados.

Com o objetivo de conter essa "ameaça comunista", a Igreja Católica passou a atuar de forma mais sistemática nas favelas da cidade. Em uma parceria estabelecida com a prefeitura, foi criada, em 1947, a Fundação Leão XIII[61], com o objetivo de assegurar assistência moral e material aos moradores de favelas e também de conter o crescimento da influência do PCB nessas localidades. Até os primeiros anos da década seguinte, a Leão XIII já atuava em 34 favelas, implementando, em algumas delas, serviços básicos de água e saneamento e mantendo Centros Sociais[62] (VALLADARES, 2005).

Por ocasião da constituição da UTF, mobilizada pelo advogado Magarinos Torres Filho, os moradores do Borel se organizaram em torno de uma associação e em mutirão realizaram a construção da primeira escola da localidade. Na narrativa de Gomes, inúmeras foram as tentativas da imobiliária Borel-Meuron, com o apoio da prefeitura, de tentar derrubar essa construção. Ele nos conta que, um dia, um caminhão da limpeza pública subiu o morro com funcionários munidos de ferramentas para destruir a escola, escoltados pela guarda da polícia municipal. Como era um dia de semana, somente as mulheres estavam na favela, mas, mesmo assim, elas se organizaram e mandaram comunicar ao advogado, que mobilizou jornalistas para acompanhar os acontecimentos e a Polícia Especial para intervir. A ação foi interrompida e a escola manteve-se em funcionamento. Na manhã seguinte ao ocorrido, as manchetes dos jornais anunciavam que

[61] Como ressaltam Pandolfi e Grynszpan (2002), a Fundação Leão XIII se inscrevia em um movimento da Igreja Católica, cujo objetivo era fazer frente ao trabalho desenvolvido por grupos e partidos de esquerda, atuando diretamente junto à população pobre, especialmente os moradores de favelas.

[62] Oito anos depois, em 1955, é criada pela Igreja outra instituição: a Cruzada São Sebastião. A Cruzada realizou obras de melhorias estruturais em 12 favelas e ainda promoveu a construção de um conjunto habitacional no Leblon, para onde foram removidos alguns moradores de favelas daquela proximidade (PANDOLFI; GRYNSZPAN, 2002). Como novidade na intervenção da Cruzada está o incentivo à organização dos moradores baseada no princípio do desenvolvimento comunitário, ou seja, os próprios moradores deveriam encaminhar suas reivindicações.

"os favelados do morro do Borel botaram a polícia para correr"; "o advogado Magarinos Torres junto com os favelados rechaçam a polícia" (GOMES, 1980, p. 31)[63].

A narrativa de Manoel Gomes revela uma ação coletiva intensa na favela e deixa escapar, de forma sutil, alguns conflitos em torno da centralidade da UTF no controle das atividades e ações no Borel. Essas decisões eram tomadas em assembleias realizadas sob a coordenação de Magarinos. Ele revela que: "Seriam totalmente desconhecidas as ameaças de grileiros e desprezados os seus serviços, desautorizando-os de qualquer forma de mandonismo, pois a favela pertencia aos favelados que não dependiam de coações de estranhos intrujões". Entretanto, mais adiante relata: "Só a UTF teria o poder de decisão das ocorrências internas: repelir com rigor a quem se atrevesse a contrariar as resoluções aprovadas pela UTF" (Ibidem, p. 42).

A União dos Trabalhadores Favelados e posteriormente a União dos Moradores do Morro do Borel foi bastante combativa e reconhecida pelas outras associações de moradores de favelas como uma organização que teve uma história de lutas por melhores condições de habitação, mesmo com todas as concorrências e tensões que ocorriam entre os diferentes grupos que atuavam no Borel e dentro da associação de moradores.

Com efeito, fazem parte das memórias dos moradores do Borel essas histórias sobre a formação da UTF e a participação do advogado Magarinos na luta pela permanência na favela. Essas lutas foram articulando outros grupos que também passaram a atuar na localidade, muitos em parceria com a UTF, o Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR-8) e a Ação Popular (AP). Eles desempenharam um papel importante a partir da década de 1960, principalmente no desenvolvimento de atividades educacionais (AMOROSO, 2012).

As disputas no morro estavam divididas entre os grupos (PCB e Igreja Católica, especialmente) que tentavam trazer para as suas bases um contingente que ia aumentando significativamente com o passar dos anos. Ao mesmo tempo, tendo sido reconhecida institucional e simbolicamente, as favelas, a partir de 1950, passam a aparecer não apenas como um problema ligado à insalubridade, mas, sobretudo, como uma questão urbanística, estética e também policial. Além disso, elas começam a ocupar os terrenos não aproveitados até aquele momento pelo mercado imobiliário e que estavam situados nas proximidades de importantes vias de comunicação com o centro e a Zona Sul. A instalação das favelas nessas localidades estava

[63]Foi por conta dessas notícias nos jornais que outros favelados, passando pelos mesmos problemas de desocupação, passaram a procurar a UTF.

diretamente relacionada à oferta de emprego e serviços que abasteciam essas regiões[64].

Em síntese, podemos afirmar que se no início do século até a década de 1930 a solução para o problema das habitações precárias era sua eliminação da paisagem, a partir da década de 1940, com o crescente número de favelas e de moradores, as soluções se tornam mais modestas, tendo por objetivo o controle, a regulamentação e a sua redução (MACHADO DA SILVA, 2002).

Porém é acrescido à questão da insalubridade um elemento jurídico-institucional, promovido pelo Código de 1937, que imprime os fatores da clandestinidade e irregularidade às novas construções. Assim, estão consolidadas as condições para identificação da favela como problema pela via do Estado (pois se trata de cumprir a lei) e ainda pela fixação de uma identidade social que se estabelece como "símbolo multidimensional da patologia urbana".

O que se observa desde o Código de Obras com a política dos Parques Proletários até as ações pontuais nas favelas promovidas pela Igreja Católica é uma repetição da forma de atuação que tem como prerrogativa a ideia de "educação" dos favelados. Identificados ainda como "classes perigosas", mais do que solucionar a questão habitacional, o que estava em pauta era a subalternização dessa população. Ainda que em alguma medida as primeiras associações de favelados pudessem surgir com a intenção de promover uma mudança de paradigma, o que se viu foi uma "resistência pacífica e amorfa" resultante das condições de intensa exploração e desigualdade somadas à escassez de habitação (MACHADO DA SILVA, 2002).

Esse quadro se altera significativamente na década posterior a partir da execução de ações que pretendem eliminar da paisagem urbana esse tipo de habitação. A política de remoção de favelas, apresentada a seguir, inaugura um período de violentas intervenções, inclusive algumas criminosas, como os incêndios, nesses espaços da cidade.

2.1.3 As grandes remoções de favelas

Aproveitando-se do contexto de democratização e da organização dos moradores de favelas estimulada tanto pela Igreja Católica quanto pelo PCB, o Estado cria o Serviço Especial

[64] Sobre a urbanização e a ocupação dos subúrbios na cidade do Rio de Janeiro, ver, entre outros, Abreu (1994).

de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) em 1956. Essa intervenção aproveitou as iniciativas promovidas pela Igreja para levar a cabo uma nova proposta de solução para a questão das favelas: a urbanização e o fomento de iniciativas de aproximação de moradores com o poder público através, principalmente, do estímulo à formação das associações de moradores, canal privilegiado de diálogo com as instituições públicas.

Essa forma de atuação perdurou até o início da década de 1960, quando a política mudou os rumos e retomou-se uma atuação autoritária e repressiva para solucionar a questão. A ideia de eliminação da favela da paisagem urbana, dispositivo usado no início do século, ressurge como uma solução definitiva. A diferença desse momento era a construção de alguns conjuntos habitacionais para alocar a população removida, localizados bem distantes das áreas que concentravam os serviços e empregos da cidade.

O apoio à primeira fase da política remocionista, executada pelo governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda, entre 1961 e 1965, se efetivou devido ao aumento significativo das representações que indicavam as favelas como símbolo de toda a patologia social. Especialmente os meios de comunicação impressos registravam esses locais como um território desconhecido e assustador, ou seja, locais onde residiam "vagabundos, ignorantes, indivíduos sujos e inúteis para a cidade" (VALLADARES, 2005).

Para iniciar a política de remoção, algumas medidas administrativas foram tomadas pelo governador. A primeira delas foi o fim do SERFHA, em 1962, e a criação de uma secretaria que passou a agregar todos os assuntos relacionados às favelas. A Secretaria de Serviços Sociais reunia o Serviço Social das Favelas e o Departamento de Recuperação das Favelas. Essa centralização garantia às administrações regionais o poder de barganhar junto ao poder executivo ações estatais nas favelas com um discurso técnico-administrativo, mas marcadas por intervenções pontuais e particularistas, reforçando o modelo clientelista de atuação nessas localidades (VALLA, 1986).

No plano federal, a Companhia Estadual de Habitação (COHAB) foi instituída nesse momento como um órgão nacional organizado em nível estadual e com recursos oferecidos pela USAID[65] ou Acordo do Fundo do Trigo Estados Unidos-Brasil. A COHAB tinha como função a

[65] United States Agency for International Development. Esse acordo realizado entre o Estado da Guanabara e a USAID previa a urbanização parcial de algumas favelas e a construção de 2.250 habitações de baixo custo, para tanto foi destinada uma verba de três milhões de dólares. Caberia a COHAB realizar essas obras.

assistência às favelas para melhorá-las, construir casas e urbanizar, contando com o auxílio da Fundação Leão XIII. Este foi o órgão responsável pela construção de conjuntos habitacionais na Cidade de Deus, em Vila Aliança, Vila Esperança e Vila Kennedy, além de três Centros de Habitação Provisória (CHP) para onde foram removidos compulsoriamente moradores de diversas favelas das zonas Sul e Norte da cidade do Rio de Janeiro. Segundo Leeds e Leeds (1978, p. 215), na prática, essa instituição, além de construtora de casas, atua também no *"*trabalho social julgado necessário na remoção das favelas para preparar sua população inculta para a residência nas casas".

A questão habitacional colocava-se, assim, no centro das políticas públicas. Carlos Lacerda, com sua perspectiva racionalizadora, justificava as remoções apoiado nas teorias da marginalidade urbana[66], muito difundidas em toda a América Latina. Fazia questão que os ex-favelados se tornassem proprietários aliados ao sistema vigente e, portanto, não ameaçadores à ordem social, especialmente nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, em uma clara tentativa de desmantelamento da organização política daquelas populações que já vinha tomando corpo. Essa justificativa ideológica esteve presente nos governos sucessores e contou com forte apoio financeiro do governo federal através do Banco Nacional da Habitação (BNH)[67].

Sobre o período das remoções, Licia Valladares aponta que

> Essa visão de favela como problema correspondia perfeitamente às medidas de planejamento urbano tomadas pelo regime autoritário brasileiro, que seguia uma tendência de destruição dos bairros ilegais [...]. A lógica que inspirava tal raciocínio atribuía ao meio a responsabilidade pelos males econômicos e sociais, percebendo o 'problema' da favela como exclusivamente da perspectiva habitacional (2005, p. 130).

Ou seja, conforme afirmam Leeds e Leeds, "a política relativa à favela, apesar de marcada por variações externas na forma, é essencialmente a continuação de uma política de controle, que remonta, pelo menos aos anos 30" (1978, p. 188).

Com o governo militar, a prática remocionista se intensifica e o que se verificou, especialmente após 1968, foi uma ação violenta de remoção de mais de cem mil moradores de favelas[68]. Como afirmou Vitor Valla,

---

[66] Sobre a teoria da marginalidade urbana, ver Kowarick (2000 e 2009), Perlman (1981) e Leeds e Leeds (1978).

[67] O BNH foi fundado em 21 de agosto de 1964 e tinha como objetivo fomentar a construção e a aquisição de moradias, sobretudo por pessoas das classes de baixa renda. Entre 1964 e 1967, sua atuação estava basicamente centrada na remoção de favelas.

> De uma certa forma, a relação Estado/favelas, que se estabeleceu entre 1962 e 1965, foi uma antecipação da que viria a partir de 1969 até 1973. Pode-se dizer que o governo Lacerda expressou mais diretamente os interesses do empresariado imobiliário e financeiro, da cúpula da Igreja Católica carioca e dos setores conservadores das camadas médias (1986, p. 90).

Em uma tentativa de inflexão na política de habitação para os favelados, o governo estadual de Negrão de Lima, opositor ao governo federal militar, permite uma experiência até aquele momento inédita. A construção coletiva de um plano, que seria uma experiência-piloto, direcionado à urbanização de três favelas da cidade com a participação de uma equipe multidisciplinar, além da participação dos próprios moradores. A Companhia para o Desenvolvimento da Comunidade (CODESCO) surgiu como uma possibilidade de mudança e de clara oposição à política de remoção em massa daquele período e tinha na urbanização e na posse da terra suas principais ferramentas (SANTOS, 1981).

Essa iniciativa contrariava as propostas do governo federal e em reposta a isso, após quatro meses de atividades da CODESCO, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM). Subordinada ao Ministério do Interior e ao BNH, essa coordenação tinha como objetivo ditar uma política única para todas as favelas e sua proposta era a eliminação de todas elas. A CHISAM foi a responsável pelas grandes remoções de moradores até 1973.

Burgos resume da seguinte forma as disputas entre a CODESCO e a CHISAM:

> Ao contrário da CODESCO, que apostava na capacidade organizativa e participativa dos moradores das favelas, a CHISAM definia as favelas como um ‘espaço urbano deformado’, habitado por uma ‘população alienada da sociedade por causa da habitação; que não tem os benefícios de serviços porque não paga impostos’. Razão pela qual entendia que a família favelada necessitaria de uma reabilitação social, moral, econômica e sanitária; sendo necessária a integração dos moradores à comunidade, não somente no modo de habitar, mas também no modo de pensar e viver (1998, p. 36).

O processo de remoção das favelas foi muito intenso ao longo da década de 1960 e início da década de 1970. Ao todo, foram destruídas cerca de 60 favelas e aproximadamente cem mil pessoas foram removidas de suas moradias. Não obstante, a visão da favela como um problema urbano ainda permaneceu. Mesmo após 12 anos de política remocionista, a solução para a

---

[68] Esse é um dos piores momentos na história das favelas na cidade. A política remocionista não apenas rompeu com os laços de sociabilidade local como também desmantelou toda uma organização política que vinha sendo construída, especialmente pelas associações de moradores. Sobre esse período, ver Valladares (2005), Burgos (1998) e Machado da Silva e Figueiredo (1981).

habitação popular no Rio de Janeiro ainda não havia sido definida.

Para Valladares (1978), a política de remoção imposta pelo governo e implementada pelas instituições BNH, COHAB e CHISAM não obteve sucesso. Segundo os dados colhidos durante sua pesquisa, no período de 1968-1974, ocorreram 65% das remoções realizadas entre 1962-1974; contudo, o crescimento das favelas entre 1970-1974 foi de 74% e o da população favelada, de 36%. Esses dados confirmam a tese da autora de que o processo de remoção gerou um círculo entre os moradores e as favelas. Na medida em que muitos favelados, que foram removidos, não conseguiram saldar as dívidas com o BNH, vendiam os lotes e retornavam para suas favelas de origem.

Sobre a política remocionista implementada na cidade do Rio de Janeiro entre as décadas de 1960 e 1980, existe uma ampla bibliografia nas Ciências Sociais que discute as consequências na vida dos moradores afetados por essa intervenção. Machado da Silva e Figueiredo (1981), por exemplo, apontam para o aumento nos custos de mobilidade e a quebra nas redes de solidariedade e vizinhança, além de outros gastos com a nova residência, que passam a pesar no orçamento familiar. Outro elemento a ser considerado é a falta de infraestrutura urbana adequada na maior parte dos bairros que receberam os conjuntos habitacionais, assim como as condições das moradias, que em muitos casos foram entregues inacabadas.

Apesar da forte cooptação das lideranças comunitárias e da violenta política de remoção de favelas, acentuada no período da ditadura militar, é nesse mesmo contexto que a ação coletiva se fortalece e reúne inúmeras outras organizações e lideranças em prol do enfrentamento às remoções e da luta por melhores condições de moradia e infraestrutura urbana – a realização dos congressos da Federação das Associações de Favelas é um bom exemplo desse fortalecimento. Com a possibilidade de abertura política, a partir do fim da década de 1970, renasce a possibilidade da integração da favela ao tecido urbano e a militância pela garantia dos direitos de cidadania entra na pauta das mobilizações.

Em 1979, como possível resultado das pressões populares e internacional, o governo federal põe um fim nas políticas de remoção de favelas e lança alguns programas destinados à habitação popular, dentre eles o de maior destaque no Rio de Janeiro, o Programa de Erradicação de Favelas (PROMORAR), que ficou conhecido como Projeto Rio. Com atuação nas favelas da Maré, o objetivo do programa era recuperar as áreas do entorno da Baía da Guanabara e urbanizar as favelas que ainda se encontravam em palafitas (CARVALHO, 2006).

Além das ações do governo federal através do Projeto Rio, o governo municipal, na gestão de Israel Klabin (1979-1980) se engaja na política de urbanização de favelas e cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) em 1979. A SMDS foi constituída para atuar particularmente nas favelas e desempenhou o papel de mediadora entre as intervenções públicas e o movimento coletivo de base. Isso porque sua função era também estimular a participação comunitária e o envolvimento dos moradores na construção de projetos coletivos para a urbanização das favelas.

Durante esses 20 anos, o morro do Borel vivenciou momentos de tranquilidade e apreensão. Apesar de não ser alvo das grandes remoções devido à sua localização geográfica, sua consolidação foi se dando com a luta dos moradores para conquistar serviços urbanos. Essa luta ganhou visibilidade na década de 1980. Mas, por outro lado, foi nesse período que começou a crescer na favela a atuação da criminalidade – como será analisado a seguir.

2.1.4 A integração das favelas e os grandes programas de urbanização

A entrada na década de 1980 descortina novas possibilidades para o futuro do país e da cidade do Rio de Janeiro. A Lei da Anistia, promulgada em 1979, permitiu o retorno de inúmeros militantes políticos exilados por conta da ditadura militar e logo no ano seguinte, como consequência da nova lei partidária, foram criados seis partidos que se preparavam para concorrer às primeiras eleições para o executivo estadual desde 1965. Esses foram alguns dos efeitos do processo de transição para o regime democrático, que nascia naquele período e que se concretizaria em fins da década com a nova Constituição Federal e a primeira eleição para o executivo nacional, pilares desse novo momento histórico.

Logo nos primeiros anos da década, com a primeira eleição para os governos estaduais, realizada em 1982, ocorre uma mudança na configuração da política do Rio de Janeiro. A vitória na eleição do gaúcho Leonel Brizola (1983-1986), do PDT, partido de oposição aos militares, foi um marco no contexto político e também um marco nas políticas públicas direcionadas às favelas e à segurança pública estadual.

Com uma prática fortemente populista, o governo de Brizola retomou o discurso da urbanização das favelas e da sua integração aos bairros. Em um documento organizado pelo Instituto de Planejamento Municipal[69], datado de 1985, sobre o período após a eleição, é possível identificar que

> O novo caráter da atuação governamental reside na decisão de atuar continuada e sistematicamente na urbanização das favelas, de modo a, pouco a pouco, integrá-las à cidade como parte normal do tecido social. Com isso, antigos critérios que, visando exclusivamente ao lucro político imediato, fragmentavam a ação dos órgãos públicos, foram afastados (CAVALIERI, 1985, p. 19).

As ações públicas em favelas passaram então a ser mais amplas, atingindo um maior número delas, diferentes das que foram realizadas até aquele momento. Como exemplos dessa nova forma de intervenção, podemos citar o Programa de Favelas da CEDAE[70] (PROFACE), que tinha por objetivo prestar atendimento de abastecimento de água em todas as favelas e integrar os sistemas de saneamento aos bairros onde se localizavam; o programa Cada Família Um Lote, destinado à regularização fundiária; o Programa de Eletrificação de Interesse Social da Light, responsável pela iluminação das vias públicas nas favelas, além de outros programas realizados pela esfera municipal (CAVALLIERI, 1985, p. 25-29).

Como ressalta Burgos (1998), durante esse período, o governo estadual desenvolveu uma agenda social especialmente voltada para as favelas da cidade do Rio de Janeiro na tentativa de regularizar a situação de infraestrutura bastante precária. Nesse sentido, o governo rompeu com a lógica de intervenção de erradicação das favelas através da alocação compulsória de seus moradores nos conjuntos habitacionais e enterrou o fantasma das remoções. No mesmo período, emergiram com mais força política os movimentos associativos, tanto nas favelas quanto nos bairros. As associações de moradores voltaram, então, a dialogar com o poder público.

O período foi marcado pela intensa promoção da mobilização e participação dos favelados nas atividades políticas de seus territórios, proporcionadas principalmente pela Igreja Católica e por alguns outros grupos sociais. As associações de moradores se fortaleceram e ganharam mais visibilidade, tendo o governo estadual como seu principal interlocutor (BURGOS, 1998).

---

[69] O Instituto do Planejamento Municipal era um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e o prefeito na ocasião era Marcello Alencar, nomeado pelo governador do Estado do Rio de Janeiro.

[70] A Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE) é a empresa responsável pelo abastecimento de água no Estado do Rio de Janeiro.

Se as políticas anteriores à década de 1980 tinham por objetivo a eliminação do "problema favela", teríamos a partir de então uma tentativa de "solução" que contava com a participação das associações de moradores como atores coletivos (MACHADO DA SILVA, 2002). Foi nos primeiros anos dessa década que o movimento associativo nas favelas retornou à cena política carioca, apresentando como bandeira de luta a urbanização das mesmas. Contudo, a forma com que o Estado gerenciou as reivindicações e lutas dos favelados provocou mais conflitos e cooptação política do que propriamente integração das favelas à cidade. Ou seja, manteve-se o "padrão de integração fragmentado", apontado por Machado da Silva (2002), garantido pelo controle negociado. Conforme define o autor:

> Os objetos das disputas mudam, as formas de mobilização adaptam-se às conjunturas, mas o controle institucional assim negociado reproduz – com a própria participação dos favelados mobilizados – o padrão secular de integração fragmentada e o enorme diferencial de poder que o sustenta (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 235).

No campo da segurança pública, já havia em nível nacional um debate sobre o respeito aos direitos do cidadão[71] e sobre o papel das polícias no controle da ordem, mas foi no Rio de Janeiro que essa discussão tomou uma força maior e o discurso dos direitos humanos no campo da segurança pública ganhou mais contundência no debate público (SENTO-SÉ, 1998)[72]. Nessa área, o governo de Leonel Brizola também foi inovador: em sua agenda política, buscou colocar no centro de seu discurso e de suas primeiras iniciativas questões relativas à segurança pública, pautadas no princípio do respeito aos direitos humanos, tendo assim um papel importante na mudança dos modelos de interação entre as forças de segurança e a sociedade[73].

Ainda que a escolha feita pelo então governador tenha sido pelo respeito aos direitos do cidadão, em especial no que tange à atuação da polícia nas favelas, foi nesse mesmo período que diversos grupos criminosos armados fortaleceram-se e houve um aumento das disputas pelo controle das "bocas de fumo" em diferentes favelas, como apresentado no capítulo anterior[74].

---

[71] A campanha pela defesa dos direitos humanos no Brasil teve início na década de 1970 e foi estimulada por entidades da sociedade civil e da Igreja que começaram a denunciar a prática da tortura contra presos políticos. Ver, entre outros, Sento-Sé (1998).

[72] Sento-Sé revela que embora o Rio de Janeiro tenha sido pioneiro em práticas de valorização dos direitos humanos em oposição a uma concepção militarizada de segurança pública nos anos 1980, já na década seguinte houve um forte apelo para a retomada de práticas que tinham como orientação ações mais truculentas das forças policiais. Esse processo rápido e radicalizado é discutido pelo autor em Sento-Sé (1998).

[73] As políticas de Brizola voltadas para a área da segurança serão analisadas detidamente no capítulo 4.

É desse período que se estabelecem novas relações entre o poder público e os moradores de favelas, pautadas no "controle negociado", mas que vão se desdobrar, na década seguinte, na constituição de uma nova nomenclatura para as favelas que receberam as mais diversas intervenções e são reconhecidas pelos padrões um pouco melhores de infraestrutura e moradia. As "favelas consolidadas", como aponta Mariana Cavalcanti (2009), podem ser compreendidas a partir do aumento no número de construções de alvenaria, assim como numa maior oferta de serviços públicos. A expressão, utilizada em grande medida por gestores públicos, é usada também como um diferenciador entre as favelas com um pouco mais de infraestrutura e já estabelecidas na cena urbana e aquelas mais precarizadas.

Ao longo da década de 1980, as favelas foram crescendo em número de habitantes, mas as intervenções públicas não davam conta de garantir as melhorias necessárias. Nesse período, as associações de moradores se tornaram centrais para a administração pública que contava com elas na oferta dos serviços através, principalmente, dos projetos de mutirão remunerados. Por outro lado, também foi da década de 1980 que a questão da violência urbana se tornou central no Rio de Janeiro, como abordado anteriormente.

Após a promulgação da Constituição de 1988, novas possibilidades surgiram no que se referia à urbanização das favelas e à regularização fundiária, e a partir da década de 1990, novos programas de urbanização foram executados, em especial pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, na perspectiva da transformação dos espaços, tornando-os também mais seguros. Entretanto, as ações para urbanização não impediram a atuação violenta da polícia em diferentes políticas de segurança direcionadas às favelas, instituídas ao longo dessa década.

Como a história mostrou, a frágil atuação do poder público na promoção de políticas públicas eficazes no que diz respeito à provisão de bens e serviços básicos, como abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, obras de saneamento e urbanização, assim como as práticas políticas que envolveram as relações entre políticos profissionais e lideranças de favelas podem ser analisadas à luz do que as antropólogas Veena Das e Debora Poole (2004) apresentam como a atuação do Estado nas margens.

---

[74] Apesar do governo de Leonel Brizola ter levantado a bandeira do respeito aos direitos humanos, foi durante sua gestão que a violência atingiu níveis elevados na cidade. Esse fato contribuiu sobremaneira para o resultado das eleições para o governo do estado em 1986. Sobre a atuação de Brizola, ver também Zaluar (1998), Burgos (1998) e Sento-Sé (1998).

Esse entrelaçamento e nebulosidade nas relações entre os diferentes atores sociais promovem os circuitos políticos que são constituintes de uma forma específica de gestão pública nas favelas que não pode ser compreendida apenas do ponto de vista normativo. Ao observar essas mediações, deve-se levar em conta as ambivalências nas negociações e disputas que implicam diversas modalidades da própria atuação estatal.

Por outro lado, como já apresentado, a emergência do tráfico de drogas e o seu desencapsulamento na cena urbana a partir dos anos 1990 contribuíram para o aumento das intervenções públicas na contenção da criminalidade, que foram direcionadas às favelas da cidade. Na tentativa de combater as investidas da organização dos traficantes, as ações estatais foram realizadas através das investidas das polícias civil e militar do Rio de Janeiro. Contudo, é necessário adicionar a esses elementos um aumento na corrupção policial, que é desenvolvida em simbiose com a criminalidade violenta e, em alguns casos, até mesmo favorecendo-a.

Acrescenta-se a esse contexto uma diminuição na mobilização comunitária, tanto ocasionada pela estreita relação com o Estado, especialmente no que se refere à obtenção de recursos públicos para a realização de atividades que deveriam ser executadas pelo próprio poder público; quanto pelo aumento significativo da presença dos traficantes locais nos assuntos relativos à organização comunitária. Como revela Zaluar,

> Esse poder militar ultrapassou o campo restrito do crime e do tráfico de drogas, transformando-se numa importante questão política em vários níveis. Na ‘comunidade local’, os grupos do tráfico ou as ‘quadrilhas’, como são chamados pelos moradores da vizinhança, começaram a se interessar pelas eleições das associações de moradores, apresentando candidatos ligados a eles (1998, p. 212).

Assim, em um cenário onde o medo da criminalidade violenta atinge níveis elevados, as favelas são identificadas como espaços da violência e as instituições responsáveis por manter a ordem pública não conseguem desempenhar com eficiência o seu papel, tem início, em 1993, um novo programa de intervenção nessas áreas com o objetivo de urbanizar e transformar as favelas em “bairros populares”, o programa Favela-Bairro.

O documento que estimulou a criação do Favela-Bairro foi o Plano Diretor, sancionado pelo então prefeito Marcello Alencar (1989-1992). No documento, a solução para o “problema da favela” deveria ser entendida também como uma questão municipal e de fundamental importância para o futuro da cidade. É no Plano Diretor que se consolida a ideia de um programa global de integração da favela à cidade.

Tal como o Código de Obras de 1937 inaugurou uma forma de atuação do poder público nas favelas do Rio de Janeiro, o Plano Diretor também foi emblemático do ponto de vista de sua construção porque se constituiria como o principal instrumento para a aplicação de uma política urbana municipal, obedecendo às diretrizes da Constituição de 1988, que define a função social da propriedade. Desde essa perspectiva, as políticas públicas direcionadas às favelas se referenciaram nesse documento. De acordo com Burgos (1998), a elaboração do Plano Diretor de 1992 se deu em um processo bastante democrático, sendo discutido em diversas instâncias do poder municipal e também por representantes de entidades e associações, com mais de mil emendas.

Foi baseado na representação sobre as favelas que constava no Plano Diretor que o prefeito que sucedeu Marcello Alencar, Cesar Maia (1993-1996), instituiu o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) em 1993. Esse grupo apresentou seis programas habitacionais, sendo um deles o Favela-Bairro, e ainda sugeriu para o desenvolvimento desses programas a criação de uma secretaria específica, a Secretaria Municipal de Habitação (BURGOS, 1998).

O programa Favela-Bairro tinha como objetivos "construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro" (GEAP apud BURGOS, 1998, p. 49). Conforme aponta o autor, o programa estava voltado para a recuperação das áreas e dos equipamentos públicos.

Em 1994, iniciam-se os trâmites para a execução do programa com a seleção das favelas que sofreriam a intervenção, a partir de alguns parâmetros estabelecidos pela viabilidade da urbanização. Assim, definiu-se trabalhar com as favelas classificadas como de médio porte, tendo entre 2.000 a 10.000 moradores e com aquelas que já tinham recebido algum tipo de intervenção no que se refere à urbanização. Na primeira fase, foram selecionadas 40 favelas, que, depois, a partir de escolhas políticas, foram reduzidas para 16 áreas.

Outra ação diferenciada do que até então vinha sendo feito foi a abertura de concurso público para a seleção dos projetos de intervenção urbanística executados por escritórios particulares de arquitetura. As diretrizes do Programa de Urbanização de Favelas, estabelecidas pelo Decreto nº 14.332 assinado em 1995, indicavam como orientação a urbanização de favelas para transformá-las em bairros.

Vale a pena destacar o seguinte trecho:

> [O programa Favela-Bairro] consiste na realização de obras de urbanização e na prestação de serviços sociais, assim como de iniciativas preliminares de regularização

> urbanística e fundiária [...]. Para cada favela, será elaborado um projeto de urbanização, o qual será amplamente discutido com os membros da comunidade (BURGOS, 1998, p. 51).

Um aspecto também diferenciador foi a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no financiamento e execução do projeto. Todavia, foi a partir da década de 1990 que as agências multilaterais obtiveram entrada na cidade e, reportando às análises do capítulo anterior, mostraram-se interessadas no desenvolvimento econômico e na contribuição para a construção das cidades-mercadoria.

A execução do programa Favela-Bairro se deu em uma perspectiva técnica que, mesmo tendo a integração das favelas à cidade como principal questão, conseguiu esvaziar politicamente as organizações dos moradores. Conforme aponta Machado da Silva (2002), o programa provocou a "pulverização hiperlocalista dos interesses" na medida em que sua principal ação participativa se fazia apenas na escolha das favelas que iriam sofrer a intervenção, despolitizando então as ações coletivas e reproduzindo a subalternidade e o padrão de sociabilidade desenvolvido na cidade.

O Borel foi uma das favelas que receberam intervenções do programa Favela-Bairro em 1995 para sua urbanização. Foram ampliadas as redes de esgoto e pluviais, e pavimentou-se a estrada da Independência, principal via de acesso, única via carroçável e que faz a ligação entre o Borel e a Chácara do Céu. Também durante o Favela-Bairro foram construídos alguns equipamentos de lazer, como quadras de esportes, e o posto de saúde localizado ao lado do CIEP.

O cenário que figurou na década de 1990 permaneceu nos primeiros anos do novo milênio. As ações repressoras nas favelas continuaram ainda que algumas ações mais pontuais e experimentais no campo da segurança pública tenham sido implementadas[75]. Contudo, essas intervenções não foram suficientes para minimizar a sensação de insegurança que existia na cidade como um todo e nas favelas e áreas periféricas de forma muito particular.

No que se refere às políticas de infraestrutura urbana, o programa Favela-Bairro foi perdendo forças e recursos durante os primeiros anos de 2000 e as intervenções realizadas foram se desgastando devido à falta de manutenção. Assim, até os últimos anos da primeira década, a atuação, especialmente do governo municipal, era muito frágil nessas localidades – seja por conta

[75] Podemos citar como exemplos o Mutirão pela Paz e o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE).

da violência seja por conta do jogo político existente na favela. Por outro lado, o governo estadual continuava a atuar através de ações repressoras das operações policiais.

Somente em 2007 uma nova intervenção de grande porte foi realizada nas favelas. Com recursos do governo federal, foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico e social do país através do investimento em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O PAC prevê ações exclusivas para áreas consideradas precárias e inclui as favelas nas intervenções. Como demonstra o documento do governo federal em que as orientações necessárias para o processo seletivo das propostas de intervenção são apresentadas aos estados e municípios,

> os projetos de infraestrutura priorizados foram reunidos em três eixos estratégicos com destaque especial para Infraestrutura Social e Urbana, onde estão incluídos os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social[76].

As propostas deveriam ter por objetivo a implantação de ações voltadas para a "regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando à sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social". O PAC apresenta ainda como um dos critérios para o financiamento das obras a realização do trabalho social, com o sentido de garantir as "condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias residentes na área do projeto". Esse trabalho deve ser desenvolvido através de um conjunto de ações que promova a mobilização e a organização dos atores locais, assim como a implementação de atividades no campo da geração de trabalho e renda.

Os projetos de intervenção em favelas que foram encaminhados pelos governos estadual e municipal do Rio de Janeiro apresentaram propostas de urbanização em quatro grandes favelas: Alemão e Manguinhos, situados na Zona Norte da cidade; e Pavão-Pavãozinho e Cantagalo e Rocinha, na Zona Sul. As obras foram iniciadas em 2007 e caracterizadas por grandes construções, como o teleférico no conjunto de favelas do Alemão e a elevação da linha férrea na

---

[76]Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Manual de Instrução – Projetos Prioritários de Investimento – PPI-Intervenções em Favelas. Período 2007-2010. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: mar. 2014.

área de Manguinhos[77]. Entretanto, o governo municipal também realizou intervenções menores, em outras localidades, como na Cidade de Deus, na Zona Oeste, e em algumas favelas da Tijuca, como o Borel, dando continuidade às obras inacabadas do Favela-Bairro.

Um ano após a entrada do PAC nas favelas acima citadas, o governo estadual inaugurou a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Diferente da política que até o momento vinha sendo efetuada no campo da segurança pública, a UPP se apresentava como uma novidade nesta área e no modelo de policiamento realizado em favelas da cidade. Desse modo, o fim da primeira década do século XXI apresentava um cenário que parecia se contrapor ao caminho percorrido pela segurança pública e oferta de serviços para as favelas e áreas periféricas até aquele momento.

Destacamos que ao longo de mais de um século e com especial ênfase nos últimos 30 anos, foram se entrelaçando, ainda que sem vinculações, diferentes ações públicas nas favelas, que perpassaram desde a tentativa de erradicação até a urbanização e, nos últimos anos, a união dos serviços básicos com a segurança pública. Cabe ainda acrescentar que a escolha da cidade para sediar grandes eventos internacionais é mais um elemento nesse emaranhado de ações que tem por objetivo garantir uma cidade "integrada".

2.2 **Do "tempo das lutas" ao "tempo da violência"**

Retomando os relatos de Manoel Gomes (1980), percebemos que, pela atuação ambivalente do poder público, ora permitindo a permanência dos moradores na favela, ora atuando na desapropriação das terras, abriu-se espaço para que diferentes grupos tomassem o

[77] É importante salientar que a partir de 2007 teve início um alinhamento político-partidário nos níveis federal e estadual que favorecia a implementação de grandes intervenções no Estado do Rio de Janeiro com recursos do governo federal. A aliança política feita entre os partidos PT (nível federal) e PMDB (nível estadual) contribuiu para que, além do PAC, projetos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) também fossem destinados ao estado. Assim, em dezembro de 2007, o governo federal inaugurou no Complexo do Alemão o primeiro Territórios da Paz, programa do PRONASCI que reunia os projetos Mulheres da Paz e Protejo, destinados às lideranças femininas e jovens em situação de risco, respectivamente. A inauguração contou com a participação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do governador Sérgio Cabral. Com a vitória do PMDB nas eleições municipais de 2009, com o candidato Eduardo Paes, as três esferas de governo passaram a ser aliadas e o *slogan* "Juntos somos fortes" passou a ser divulgado como uma vitória para o Rio de Janeiro.

controle da localidade. Primeiro, os grileiros que organizavam as operações de compra, venda e aluguel das habitações, e posteriormente, outro grupo, relacionado com a comercialização de ilícitos, foi reorganizando o espaço e tomando como seu aquele território. Sob o poderio belicoso das armas, a venda de drogas e as disputas pelo controle das bocas de fumo tomaram um lugar central na vida dos moradores do Borel.

Na favela do Borel, o tráfico de drogas na década de 1970, como em outras favelas da cidade, tinha um caráter menos ostensivo, padrão que se modifica em especial na década de 1990 e que faz com que o Borel figure entre uma das favelas mais "violentas" da cidade do Rio de Janeiro. Inúmeras cenas foram exibidas pelas emissoras de TV brasileiras retratando a "guerra" nas favelas da Tijuca e o Borel figurava como o epicentro das disputas do Comando Vermelho, facção que dominava a favela.

De acordo com Mauro Amoroso (2012), a partir do final dos anos 1970, a configuração do tráfico de drogas na favela adquire uma nova significação. É nesse momento que se iniciam as divisões internas, como as disputas pelos pontos de venda de drogas entre as favelas situadas nas suas fronteiras, como a Chácara do Céu e a Casa Branca. É também então, sob a orientação de Isaías da Costa Rodrigues, o Isaías do Borel, que se inicia um período de intensos tiroteios e da construção da representação do Borel como uma favela muito perigosa na região da Tijuca[78], reforçado nos meios de comunicação pela "metáfora da guerra" (LEITE, 2000).

Mariana Cavalcanti (2007) nos fala sobre o "tempo das lutas" no Borel e Mauro Amoroso (2012) aponta que a memória desse tempo é um importante instrumento de disputa política, ambos os elementos mobilizados durante o processo de "pacificação". Entretanto, essas lembranças e esses tempos vão se entrelaçando com as memórias recentes de um "tempo de violência". Identificamos, a partir dos relatos dos entrevistados, também os mais jovens, uma dicotomia que coloca a favela do Borel em um lugar singular na história das favelas do Rio de Janeiro. Nas palavras de Jackson[79], um dos jovens entrevistados da pesquisa, morador do Borel desde seu nascimento, a história do morro sempre teve dois lados: "Tem uma fama de ser uma

[78] Ainda no final de década de 1980, o governador em exercício, Moreira Franco (1987-1991), apresentava uma preocupação com a "escalada de violência" que atingia o bairro da Tijuca: "Moreira anuncia 'invasão social' no morro do Borel" (O Dia, 23 de setembro de 1989, apud AMOROSO, 2012). Amoroso (2012) analisa essa passagem revelando quão dramática era a situação apresentada pelo jornal, o que teria provocado a resposta do governador deixando claro que ele "não irá permitir que o Borel seja uma nova Medelín" (p. 196).

[79] A trajetória de Jackson será apresentada no capítulo a seguir.

das piores comunidades quando tinha facções criminosas, a mais perigosa, e tem o fato de ter a primeira associação de moradores entre todas as comunidades que já existiu, a primeira foi aqui". Assim, essa marca identitária relacionada ao pioneirismo na mobilização coletiva, vai se misturando com as marcas de um outro tempo, o "tempo da violência". As narrativas de violência perseguem um caminho que reúne em geral as disputas entre os diferentes grupos do tráfico e a polícia. Os relatos apontam para diversas ações. Jackson, por exemplo, rememora uma cena que foi marcante em sua adolescência:

> Quando o pessoal da Chácara desceu, teve uma guerra, Borel e Chácara... Os caras daqui expulsaram um morador, ele foi expulso injustamente por uma coisa que ele não tinha feito. E aí, esse rapaz ficou com aquele negócio na cabeça, se envolveu na bandidagem lá de cima, conseguiu um *status* firme lá em cima, arrumou um grupo; depois de um ano, desceu, matou muita gente ali no Terreirão. Quem tava no caminho ele matou. Foram mais de dez pessoas. E no dia de manhã, eu passei e vi aqueles corpos no chão, eu nunca tinha visto, foi muito marcante.

As narrativas da violência vão entrando no caminho das narrativas de lutas e conquistas. O relato apresentado por Laudelina, uma das entrevistadas da pesquisa, é bastante representativo dessa argumentação. Meu primeiro encontro com Laudelina foi por ocasião da inauguração da sede da UPP na Chácara do Céu, em agosto de 2010. Por diferentes razões, tivemos inúmeras conversas ao longo da pesquisa e ela sempre me contava histórias a respeito de sua atuação nos mais diferentes espaços do Borel: participava da Igreja Católica, já havia sido da direção da associação de moradores, era representante dos pais no CIEP, coordenava um projeto chamado Escola Aberta[80], trabalhava na mobilização comunitária da Firjan[81], e era membro atuante nas reuniões da Rede do Borel.

Em uma manhã de agosto de 2013, realizamos a entrevista semiestruturada. Esse encontro foi importante para aprofundar algumas das questões que conversamos ao longo do tempo do trabalho de campo. A Indústria do Conhecimento, local de trabalho de Laudelina, me serviu de base muitas vezes, tanto na época em que fui gestora do programa UPP Social, quanto depois, quando ficava lá observando as crianças e fazendo relatos de campo.

---

[80] O programa Escola Aberta é uma parceria da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) com o Ministério da Educação (MEC). A proposta é abrir a escola nos finais de semana para realização de oficinas com os moradores do entorno. No Borel, o programa funcionava aos sábados com atividades de esporte, música e artesanato.

[81] Com a pacificação, a Firjan passou a atuar nas favelas através do programa Sesi Cidadania. Uma de suas vertentes é a construção das Indústrias do Conhecimento, uma biblioteca com acesso à internet. A Indústria do Conhecimento do Borel foi inaugurada no final de 2011.

Laudelina tinha 48 anos na época da entrevista e havia chegado ao Borel ainda criança, com cinco anos de idade. Ela fora morar no Borel com a mãe, porque sua tia já morava na favela e havia arrumado um emprego em "casa de família". Sua mãe comprou uma casa ao lado da morada da tia e Laudelina crescera no morro. Com 11 anos, começara a trabalhar também em "casa de família" e, quando dava, conciliava o trabalho com seus estudos. Casou e teve dois filhos, a menina mais velha tinha 21 anos, "criada presa dentro de casa por causa da bandidagem", e o menino mais novo, com 12 anos, estava "aproveitando mais a rua por causa da UPP". Sua vocação, de acordo com ela, é o "trabalho social", que desenvolve há 20 anos, "às vezes voluntário, às vezes ressarcido".

Suas lembranças sobre o período de infância e adolescência apontam para as dificuldades enfrentadas para conciliar os estudos e o trabalho, no acesso aos serviços básicos, como a água – "Eu fui levando muita lata d'água na cabeça para encher barril" –, e ainda no marco temporal da violência, que, segundo ela, ocorreu no final da década de 1970 – "Só quando eu já tinha uns 11, 12 anos que essa violência foi ficando mais acirrada, a gente via muita gente morrer no morro, aí, já existia duas facções diferenciadas, com guerra entre elas por conta do tráfico. E aí, começou a grande guerra"[82].

Sobre esse período, Laudelina destaca a precariedade do Borel, mas chama a atenção para a organização dos moradores na obtenção de melhorias nas vias públicas e nas próprias casas e para a solidariedade empregada nesses mutirões.

> A rua era de terra, não tinha luz, a luz era muito precária. Era uma vida bastante sofrida. A gente não tinha água, algumas pessoas tinham poço de água, daquela água sem tratamento nenhum, muitas vezes a gente bebia aquela água mesmo. A gente sempre fez, não tinha, naquela época, a coisa do governo, então, se a gente queria melhorar algum beco, alguma rua, puxar uma luz, um encanamento, uma coisa assim, a gente se juntava, fazia um mutirão, a mulherada fazia a comida e os homens iam fazer o trabalho braçal e sempre nessa coisa mesmo de um ajudar o outro, porque não tinha muito, nenhuma presença do governo naquela época. A gente ficava meio que isolado aqui em cima.

Laudelina identifica, então, o Favela-Bairro como a "grande transformação" do Borel:

> Hoje em dia, comparado com o que nós tínhamos antigamente de recursos, de saneamento básico, até por conta do Favela-Bairro, que teve há dez, 12 anos atrás, melhorou muito, não tenha dúvida. Hoje tem água encanada em casa, a maioria das

[82] A "grande guerra" revelada por Laudelina permeia a narrativa de outras pessoas também, incluindo os mais novos. De toda a forma, há uma clara referência a um período de intensos tiroteios e aumento no número de mortes, que caracteriza, para os entrevistados, esse momento de guerra no Borel. Analisando as manchetes dos jornais da época, é possível identificar diversas referências, tanto no final dos anos 1970 quanto no início dos anos 1990, sobre a violência no Borel, como já relatado no capítulo anterior.

> pessoas, quase ninguém tinha uma torneira em casa, geralmente era banho de lata d'água, e a louça era lavada também com as canecas. Era raro a casa aqui no morro que tinha torneira, chuveiro, quase ninguém tinha, a descarga era jogada com balde d'água. Toda essa questão hoje, é raríssimo você ver dentro de uma favela alguma situação assim, são casos ou outros, geralmente todo mundo tem chuveiro e tem a bica d'água.

Depois comenta o papel da Igreja Católica, de uma perspectiva assistencialista de doação de cestas básicas, e de uma parceria com o governo do estado na realização do programa Cheque Cidadão[83] durante os mandatos de Anthony Garotinho (1999-2002) e Rosinha Garotinho (2003-2006):

> Só depois mesmo, quando eu já tinha uns 20 anos, que eu vi uma atuação mais presente e atuante da Igreja Católica. [E você participou desse momento?] Participei, a gente teve o pessoal da catedral, teve aqui uns projetos muito bons, e a gente desenvolveu muitas coisas com os jovens que naquela época estavam envolvidos, a gente conseguiu coisas bem bacanas, com famílias de jovens drogados, inserir crianças em creches, tinha aquela coisa do cartão... Antes do Bolsa Família, veio o Cheque Cidadão, tinha esse recurso na época e tinha a cesta básica que nós dávamos na igreja.

É interessante observar que a Igreja Católica teve um papel decisivo no movimento de creche no Borel, mas Laudelina não registrou esse momento. Contudo, ela percebeu, quando tinha uns 20 anos, mais ou menos no início da década de 1980, um papel mais atuante da Igreja Católica, mas, imediatamente, o relaciona às atividades desenvolvidas já na década de 2000[84].

Retomando o tema da violência e sua influência no seu cotidiano, Laudelina me relatou sobre as dificuldades em criar seus filhos em um lugar onde a eclosão de tiroteios poderia ocorrer a qualquer momento.

> A casa que eu morava na época, lá no topete do morro, os bandidos encostavam na minha parede para dar tiros. A minha casa balançava toda. Você não tem noção. A impressão que eu tinha era que a casa iria cair de repente de tão forte que era aquele armamento. Isso, a minha filha ainda estava na minha barriga. E quando ela nasceu, ela tinha pavor de tiro, ela já nasceu traumatizada. Já foram tempos difíceis assim.

E continua sua narrativa sobre as dificuldades de estudar à noite, tendo que levar consigo sua filha pequena. Segundo Laudelina, como a escola era próxima ao Borel, às vezes chegava a

---

[83] Programa estadual que fornecia um cheque no valor de R$ 100 às famílias com renda total inferior a um terço de um salário mínimo e que poderia ser trocado por mercadorias em supermercados credenciados.

[84] Sabemos que estamos trabalhando com relatos orais a partir da memória dos entrevistados e que a memória é seletiva e se constitui a partir de elementos que estão no presente. Para um debate sobre a construção da memória coletiva e dos lugares de memórias a partir de um movimento coletivo de favelas, ver Carvalho (2006). Sobre essa construção no Borel, ver Amoroso (2012).

notícia de que haveria uma troca de tiros ou uma invasão policial, então, a escola liberava os alunos e ela vinha "correndo para casa" a fim de conseguir proteger sua família.

> Era muito louco. Às vezes, eu subia correndo, mas por estar com uma criança, às vezes eu não conseguia chegar antes do tal tiroteio anunciado. Aí, eu tinha que adentrar com ela pelos becos do morro correndo, era muito complicado. Foi um 2º grau de muita dificuldade. Foram três anos de 2º grau com muita dificuldade.

Assim, das diferentes passagens que contou, apresento abaixo as duas que me chamaram a atenção, não apenas pela dramaticidade, mas sobretudo pelo conjunto de estratégias e habilidades que foi mobilizado por Laudelina para tentar garantir a segurança de seu filho menor.

> Teve um dia, ele [seu filho], com mais ou menos seis anos, chegou em casa com dois reais. Eu disse:
> _ Meu filho, de onde você tirou esses dois reais?
> _ Foi o fulano que me deu.
> E era um bandido. Eu dei a mão a ele, desci correndo, fui lá, chamei o bandido e falei com ele:
> _ Toma aqui.
> Ele esticou a mãozinha e devolveu.
> _ Não, tia, eu dei pra ele, seu moleque é muito maneiro.
> Eu peguei o dinheiro da mão dele [filho] e dei na mão dele [bandido], fiz questão que ele pegasse.
> _ Olha só, não dá mais dinheiro a ele, sabe por quê? Porque eu trabalho, ele não tem muita coisa, ele tem o que posso dar pra ele e é assim que ele vai viver, com o que eu posso dar pra ele.
> _ Mas ele falou que queria um sorvete.
> _ Vai ter sorvete quando eu tiver dinheiro para dar a ele, dinheiro para comprar sorvete. Não faz isso, não, porque você me atrapalha na minha criação, meu filho. Não é por nada, não.
> _ Desculpa, tia.
> _ Você está me entendendo?
> _ Não, tá tranquilo.
> Quer dizer assim, sabe?

Outra passagem, agora envolvendo a atuação da polícia, também é reveladora dessa tensão:

> Um dia, a gente descendo da Kombi, quando ele [seu filho] já devia ter uns nove anos, tinham uns policiais no Terreirão, na parte média do morro, onde eu moro hoje, com a arma em punho, com aquelas caras todas pintadas de preto, com boina. E era de noite, acho que eu tinha ido ao mercado com ele, e ele me agarrou, me abraçou e falou
> _ Mãe, ele vai matar a gente, ele vai matar a gente?
> Eu tive que sacudir ele e dizer 'Não, ele não vai matar a gente, meu filho, não vai matar a gente, a gente não é bandido, a gente não fez nada, vamos apanhar nossas compras e vamos embora'. Isso já com nove anos de idade, quer dizer, é complicado. Tem os dois lados da moeda.

Portanto, o tempo das lutas que Laudelina me apresentou no início de seu relato foi com o passar do tempo, dando lugar a essa rotina de tensão. Ela cresceu no Borel entre as décadas de

1970 e 1980, viu as transformações da favela, acompanhou a chegada da água e da luz, viu também a criminalidade avançar. A criação de seus filhos, na década de 1990, já não mais poderia ser como havia sido a dela. Ainda que eles não precisassem mais armazenar água e pisar no barro, outras dificuldades foram aparecendo na cena da favela, e essas envolviam o risco de ter suas vidas interrompidas pela latência da violência.

Diferente de Laudelina, Ricardo chegou ao Borel já adulto, em 1994. Nasceu no interior da Bahia e lá constituiu sua vida, graduou-se em Enfermagem e logo em seguida prestou concurso para um hospital municipal. Por conta de sua "vocação missionária", abandonou a cidade, o emprego, e foi para São Paulo fazer um treinamento oferecido por uma instituição interdenominacional e especializada no trabalho missionário. Fez o curso teórico na cidade de São Paulo e a parte prática da formação foi realizada no Rio de Janeiro, na favela do Borel.

Quando chegou à favela para desenvolver o estágio de conclusão do seu treinamento religioso, se deparou com uma realidade que se distanciava em muito da realidade que conhecia em sua pequena cidade do interior da Bahia.

> Em 94, quando eu caí aqui, quando eu vim para o Borel, era uma realidade totalmente diferente para mim, uma violência demais, fiquei em princípio muito assustado, muita arma exposta, muita droga, muito carro roubado, tráfico influenciava demais, tudo muito exposto. Me lembro bem na época, muita operação da polícia, muita droga exposta, muito carro roubado, helicóptero demais, operações da [polícia] civil. Tudo o que você pensa de violação de direitos, tudo mais tinha, de forma muito forte, eu vivenciei situações aqui que você nem imagina.

Mas seus argumentos, baseados na ideologia cristã, apontam que, mesmo com todos os problemas identificados por ele, sentia muita satisfação em poder estar ali, sentia que poderia realizar um trabalho que fosse importante para as pessoas. A instituição que recebera Ricardo para o estágio chegou ao Borel no final da década de 1980 e até hoje desenvolve importantes trabalhos na área da educação e cultura[85].

Naquele momento, o único projeto que funcionava era o ambulatório, a primeira ação da instituição na localidade. Então, aproveitando o fato de Ricardo ser enfermeiro, ele foi indicado para realizar o estágio com a equipe que trabalhava na área da saúde. Ricardo relembra:

> Quando fui fazer a formação de missões urbanas, me lembro de uma frase que o pessoal falou: 'Cuidado, que em comunidade você fala pouco, ouve pouco'. Eu era boca de siri. 'Você olha pouco'. Quando você chega, tem muita curiosidade. Eu aprendi isso, eu aprendi muito essa questão. Tive crise de medo aqui e várias pessoas que passaram aqui tiveram crises assim. Difícil conviver com essa realidade de tráfico, de tiros, de polícia

[85] No capítulo 4 abordaremos com mais detalhes a atuação de sua instituição.

> entrar na sua casa, de estar em reunião na sua casa, normal, e a polícia entrar. Aconteceu uma questão de roubo aqui, do caminhão das Casas Bahia, e porque roubaram no Terreirão, acharam que devia estar aqui próximo [nome da instituição] e a polícia se viu no direito de entrar na sua casa, no teu quarto.

Seguindo sua narrativa, Ricardo conta que o trabalho no ambulatório quando "nem tinha PSF (Programa de Saúde da Família), que foi uma conquista no governo do Cesar Maia, no segundo mandato", fez com que ele se aproximasse muito da "comunidade" e estabelecesse laços fortes de amizade no Borel, tanto com o pessoal da organização quanto com os moradores que procuravam o ambulatório. Por conta desses laços, casou com uma integrante da instituição, que, assim como ele, "teve um chamado semelhante", tiveram dois filhos e desde 2008, o casal assumiu a coordenação da instituição. Atualmente, ele é um dos principais mobilizadores da Rede do Borel.

Sua mobilização na articulação da Rede está relacionada com sua forma de luta. Tal como Laudelina, ele reconhece o "tempo das lutas" no Borel, mas acredita que ela é contínua e que sua instituição pode contribuir nesse processo.

> Eu acho que nessa caminhada toda aqui no Borel, eu vi vidas sendo ceifadas, de seres humanos, muita injustiça no dia a dia, no tratamento, na abordagem, nos serviços. Qual o nosso papel aqui dentro? Nessa parcela toda de responsabilidade, qual a nossa contribuição? A gente quer lutar por justiça, que aquela criança tenha uma educação de qualidade, aquele idoso seja olhado com respeito, a polícia aborde com dignidade. O que o Estado tem trazido para as comunidades não é um favor, é um direito e esse direito permanece, como segurança pública ou qualquer outra política que vier, se o cidadão lutar para que essas políticas e esses serviços essenciais fiquem aqui dentro. Eu tenho essa consciência de que para outros serviços essenciais virem, eu preciso lutar. E se eu não luto como cidadão, isso não vem. Se eu não luto como cidadão, essa melhoria não vem e se eu não luto como cidadão, essas políticas não permanecem aqui dentro. Eu acho que as igrejas de um modo geral, as instituições locais, ONGs, elas têm um compromisso nessa formação cidadã.

Desta maneira, encerro este capítulo, que buscou analisar as diferentes intervenções públicas nas favelas ao longo do século XX evocando como a ideia da luta, que começa nos primeiros relatos do Borel, ainda é perseguida pelos seus moradores. A seguir, abordaremos a atuação da polícia a partir da "pacificação" e como vêm sendo construídas as diferentes concepções de paz e sua gestão no morro do Borel.

3 **A CHEGADA DA "PAZ" NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Delegado Chico Palha
Sem alma, sem coração
Não quer samba nem curimba
Na sua jurisdição

Era um homem muito forte
Com um gênio violento
Acabava a festa a pau
Ainda quebrava os instrumentos

Ele não prendia
Só batia
"Delegado Chico Palha", Nilton Campolino e Tio Hélio (1938)

Neste capítulo, analiso o programa das Unidades de Polícia Pacificadora tendo como pano de fundo a história da formação das polícias brasileiras, com destaque especial para as práticas da polícia militar na cidade do Rio de Janeiro e seu padrão de uso da violência e de meios ilegais no controle da ordem pública. Procuro refletir sobre as políticas públicas de segurança, a partir dos anos de 1980, no governo de Leonel Brizola, para mergulhar no cotidiano da UPP Borel. Recorro aos inúmeros relatos de campo e às entrevistas com moradores, gestores de programas sociais e policiais para tentar montar um esquema interpretativo sobre a atuação da polícia naquela localidade e os efeitos da pacificação no cotidiano dos moradores.

Para tanto, destaco dois elementos fundamentais. O primeiro refere-se ao papel que o primeiro comandante exerceu na favela. Sua atuação, como veremos, era muito marcada por tentativas de moralizar as práticas locais, com destaque para intervenções em relação à organização das festas, ao serviço de transporte alternativo e ao funcionamento dos bares. Ao mesmo tempo em que buscava direcionar a atuação de seus soldados para uma busca incessante por localizar "traficantes" e apreender "drogas", sua preocupação em "manter a ordem" chegou

ao extremo de ora permitir, ora estimular – ou mesmo ignorar – um conjunto de práticas ilegais e não convencionais exercido por eles (pichação nos muros da favela, cartaz de dicas da UPP, toque de recolher). Essas práticas revelam uma forma de ser policial que não está nos manuais das academias, mas num conjunto de princípios, definido como ética policial, que é produzido e reproduzido em um processo tradicional de transmissão de conhecimentos – ou seja, regras que são internalizadas na prática policial (KANT DE LIMA, 1995).

O segundo elemento refere-se à forma como os diferentes interlocutores compreendem a "pacificação". Reflito sobre as diferentes atribuições de sentido dadas às abordagens policiais, tanto do ponto de vista da polícia quanto do ponto de vista dos moradores; à suspensão dos conflitos armados e às possibilidades de reorganização das atividades cotidianas, tendo em vista que os tiroteios, como denominado pelos interlocutores, representavam um elemento central nas rotinas ordinárias e sua suspensão; e à atuação da polícia militar na mediação dos conflitos na favela, em especial, a permissão das atividades direcionadas ao lazer. Essas interpretações foram possíveis a partir dos relatos de Comandante, Jackson e Carolina no que se constitui como o "tempo da pacificação" no Borel.

3.1 **A polícia no Rio de Janeiro**

O samba "Delegado Chico Palha", popularizado na voz do cantor Zeca Pagodinho, narra a história de um delegado de polícia que atuava na região de Madureira, subúrbio carioca, nos anos 1930. Conhecido como um delegado violento, que "não prendia, só batia", preocupado com a manutenção da ordem pública, atemorizava "os malandros da Portela, da Serrinha e da Congonha" que insistiam em organizar festas onde o samba era o ritmo principal, juntamente com rituais religiosos relacionados ao candomblé. Ambas eram atividades proibidas pela polícia e, sobretudo, identificadas como práticas desmoralizantes e vinculadas à marginalidade.

Essa representação do delegado de polícia dos anos 1930 nos serve como alegoria para representação da forma de policiamento que as Unidades de Polícia Pacificadora realizam nas favelas da cidade atualmente. Quando nos debruçamos sobre os aspectos cotidianos da UPP, encontramos um conjunto de práticas que se remete a uma forma de manutenção da ordem

pública atrelada a um ordenamento territorial e também moral. Entretanto, antes de iniciar a reflexão sobre a UPP, faz-se necessário compreender o contexto de formação da polícia militar do Rio de Janeiro e suas primeiras atribuições.

O surgimento das forças policiais no Brasil data da chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro. Thomas Holloway (1997) descreve e analisa a constituição da instituição policial apontando como, no início de sua atuação, a função da polícia se concentrava no controle dos escravos e, com o passar dos tempos e com o fim da escravidão, se ampliou para o controle dos mais pobres que viviam na República nascente, considerados como os representantes das "classes perigosas".

O uso de castigos corporais era uma prática constante e constitutiva da atividade policial. Sob o argumento da correção, espancamentos e prisões arbitrárias eram legitimados e autorizados sem que qualquer intervenção da esfera judiciária fosse realizada. O relacionamento estabelecido entre as forças policiais e a população de forma geral se baseou na repressão violenta e não na proteção ou salvaguarda de direitos civis. Em síntese, essa relação caracterizou-se mais no controle dos pobres, ou seja, das "classes perigosas", do que propriamente na resolução de crimes.

A questão central para a polícia do final do século XIX era a violação de determinados padrões de comportamentos públicos. Portanto, desde seu surgimento enquanto instituição, o papel da polícia estava atrelado a mecanismos de controle e disciplinarização da população. (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

O foco principal da ação policial era a detenção daqueles que violassem a ordem pública apresentando alguns comportamentos considerados inadequados, que incluíam formas triviais de aglomerações em público, como encontros nas ruas e nos bares, especialmente quando estas envolviam música, conversas em voz alta, exibições públicas de afeto e também agressões ocasionadas por grupos de capoeiras – o que, em geral, recaía sobre os pobres urbanos.

Os diferentes regimes políticos vividos no Brasil na primeira metade do século XX obrigaram as instituições policiais a reorganizarem-se e redefinirem-se ao longo de todo o processo de sua institucionalização. É na ditadura militar, iniciada em 1964, que essa institucionalidade se consolida, chegando ao desenho definitivo das forças de segurança. O regime militar estabelece o modelo de polícia que temos atualmente resguardando um traço que

vinha desde 1831: a divisão entre uma força civil, encarregada das tarefas judiciárias, administrativas e investigativas, e uma força militar, responsável pelo patrulhamento nas ruas.

A Constituição promulgada em 1988 garante a segurança pública como um direito de todos e um dever do Estado. O artigo 144 assegura aos cidadãos a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de diferentes órgãos, dentre eles, as polícias militares. Definidas como forças auxiliares e reservas do Exército, as polícias militares, juntamente com as polícias civis, estão subordinadas aos governos estaduais, tendo como papel principal a vigilância e a prevenção da criminalidade.

Partindo da perspectiva apontada por Teresa Caldeira (2000), pode-se afirmar que a polícia militar é parte integrante do problema da violência vivenciado nos grandes centros urbanos. A continuidade no uso de métodos violentos, ilegais e extralegais, que marca a história dessa instituição, ainda recai, tal como no passado, sobre as classes trabalhadoras. Os mais pobres aprendem desde muito cedo a desconfiar do sistema judiciário e a temer a polícia, uma vez que o emprego da força ilegítima se mantém presente, ignorando a preservação dos direitos civis garantidos pela Constituição Federal.

Caldeira argumenta que "a polícia brasileira tem usado a violência como seu padrão regular e cotidiano de controle da população, não como uma exceção, e frequentemente o tem feito sob a proteção da lei". Essas instituições se constituíram e basearam seu funcionamento em exceções e abusos, como indica a história da formação e atuação da polícia e as políticas públicas direcionadas ao controle da ordem: "Os limites entre legal e ilegal são instáveis e mal definidos e mudam continuamente a fim de legalizar abusos anteriores e legitimar outros novos" (CALDEIRA, 2000, p. 139-142).

Desde sua criação até os dias atuais, as instituições policiais brasileiras desempenham um papel social que tem como marca fundamental o uso da violência e da arbitrariedade, o tratamento desigual aos cidadãos de acordo com o seu pertencimento social, o desrespeito aos direitos e, por fim, a impunidade de suas práticas. Em especial no Rio de Janeiro, a polícia militar emprega em sua prática cotidiana direcionada aos territórios da pobreza, as favelas e periferias, práticas que conformam abuso de poder, tortura, espancamento de suspeitos e, não raro, assassinato de supostos criminosos. A polícia militar apreende, julga, condena e aplica a pena nos cidadãos cotidianamente como pode ser identificado em diferentes pesquisas que se dedicaram a

analisar os "autos de resistência", a morte causada por confronto policial (MISSE, 2011; JUSTIÇA GLOBAL, 2003, 2004; CANO, 1997).

Sob critérios subjetivos, a polícia possui a prerrogativa de escolher e abordar aqueles que, de acordo com suas suspeitas, poderiam ser considerados criminosos. Assim, existe um conjunto específico de características, como bem apresentaram Silva Ramos e Leonarda Musumesci (2005), que determina a escolha dos possíveis suspeitos, geralmente, restritos a grupos sociais específicos.

A arbitrariedade policial, afirma Kant de Lima (1995), representa uma atividade tradicional e extraoficial, mas que complementa o sistema judiciário, tendo em vista que a própria polícia julga e aplica a pena aos indivíduos, evidenciando a existência de mais do que um *due process of law* no sistema judicial brasileiro.

Para Jacqueline Muniz (1999), a influência do Exército na institucionalização da polícia não apenas interferiu na formatação de sua estrutura militarizada, mas, sobretudo, não produziu indiferenciação entre as atividades ostensivas, mais relacionadas à questão da segurança pública, e as ações de segurança interna, próprias às funções militares, com foco no "combate ao inimigo interno". Esse léxico bélico e armamentista acarreta uma espécie de "hibridização", descrita por Muniz, frente às tarefas da polícia. A administração dos conflitos da vida social é acionada então pela lógica da "metáfora da guerra", em que os inimigos são, via de regra, os moradores de favelas.

Como demonstrou Kant de Lima (1995), o papel da polícia numa sociedade hierarquizada, tal qual a brasileira, é desempenhado de forma bastante particular. Sua análise sobre o poder discricionário da polícia militar, definido legalmente como poder de polícia, autoriza os policiais a atuarem de forma arbitrária no que se refere à aplicação da lei, ou seja, pautados pela experiência ordinária, no dia a dia de seu trabalho, os policiais são permitidos a definirem como e a quem deverá ser aplicada a legislação. Da mesma forma, pela sua formação militarizada e pelo papel que lhe é atribuído na vigilância para a prevenção da criminalidade, agindo de forma ostensiva nesse controle, ela tende a identificar possíveis suspeitos a partir, principalmente, de suas características socioeconômicas e culturais. A polícia define o indivíduo que comete um crime, reforçando e reproduzindo estereótipos. É esse poder discricionário que garante a autonomia no exercício das funções policiais e a possibilidade da aplicação desigual da lei.

O poder de polícia dado em função de sua atividade de vigilância, colocado em confronto com as práticas concretas realizadas pelos policiais em suas atividades ordinárias, põe em evidência a não adequação do conceito às práticas tradicionais. O exercício do poder discricionário implica uma flexibilidade na aplicação da lei e no julgamento do policial diante da possibilidade de uma conduta criminal que muitas vezes é analisada em função de características sociais e culturais muito particulares. Porém, em suas atividades judiciais, como auxiliadora no sistema judiciário através da produção do inquérito policial, investigando os fatos criminais, a polícia precisa agir de acordo com as categoriais judiciais e com a lei. Isso coloca a instituição policial em um paradoxo, tendo em vista suas atribuições de vigilância e de investigação (KANT DE LIMA, 1995).

A consequência é uma polícia que pode, em certos momentos, exercer o poder criando suas próprias categorias e regras, chamadas pelo autor de "ética policial", mas que em outros, precisa aplicar a lei, que não pode ser flexibilizada, seguindo os nossos códigos penais. Esse fato cria a necessidade de dois sistemas de categorias em que o policial tem o poder de escolher qual ele deve utilizar em determinadas situações: aplicar a lei corretamente ou arbitrar em uma possível solução. Essa particularidade fica evidenciada no processo de formação dos indivíduos que se propõem a trabalhar nas instituições da ordem. Ao que parece, existe um abismo entre as teorias aprendidas durante os estudos no Centro de Formação Policial e a forma de atuação concreta na categoria nativa "rua". Está institucionalizada uma forma de ser policial que não está nos manuais das academias, mas na ética policial, internalizada na prática policial, e não durante a formação.

Desse modo, a polícia defende a aplicação de seu poder discricionário em situações concretas, pois lhe é dada a possibilidade de arbitragem e punição, em especial em suas práticas extraoficiais. Porém, ela não age de acordo com o conceito de poder de polícia, posto em prática em consonância com um conjunto de regras que se mantém muitas vezes em flagrante oposição à lei, mas tem essa mesma prática legitimada por ele. Nesse caminho, inúmeros são os dispositivos dos quais os policiais na rua lançam mão para garantir a ordem pública.

Para realizar sua função de vigilância, a polícia precisa estar em estreito contato com a população. Nesse processo, de acordo com Kant de Lima, as práticas arbitrárias e punitivas se destacam e essa proximidade é a responsável pela distinção entre a ética policial e o sistema judicial de julgamento. É nesse contexto, em que a polícia se utiliza de critérios para eleger

criminosos potenciais tendo em vista que ela deve prevenir a realização de crimes e prender os seus realizadores, que se estabelece entre a polícia e a população uma relação de desconfiança recíproca. Ou seja, a "polícia transforma testemunhas em suspeitos" e a população não identifica a polícia como um agente público que lhe garante a segurança.

O quadro acima exposto, sobre a formação histórica da polícia do Rio de Janeiro e a constituição de uma "ética policial" e de um modo de fazer policial, tem por objetivo lançar luz sobre a análise que nos propomos adiante. O objetivo é refletir sobre três diferentes programas de política de segurança pública para o Estado do Rio de Janeiro que têm foco na atuação da polícia militar em territórios de pobreza, como as favelas. A escolha desses programas se deve à importância na conjuntura de cada uma das épocas analisadas. Ademais, ainda que de formas distintas, essas três ações da segurança pública perpassam as análises realizadas no Borel.

3.1.1 "O sonho da polícia cidadã" do coronel Nazareth Cerqueira

A ruptura com o modelo de segurança herdado da ditadura era o compromisso assumido pelo governador eleito no Rio de Janeiro, Leonel Brizola (1983-1986)[86]. Uma das primeiras ações representativas das promessas de campanha foi a organização institucional da polícia. A mudança consistia na autonomia da corporação da estrutura do Exército e na subordinação da polícia ao governador, alterando as forças políticas no cenário da segurança pública estadual e provocando um profundo descontentamento dentro da hierarquia militar. A investida de Brizola gerou sérios conflitos entre os militares, ainda no poder, e o governador. Algumas tentativas no âmbito federal de centralização da segurança pública estadual pelo governo central foram ensaiadas, mas não obtiveram êxito. Portanto, no Rio de Janeiro, ainda na ditadura militar, inaugurava-se a prática da coordenação e orientação dos comandos de polícia pelo poder político civil (HOLLANDA, 2005).

Além disso, já nos primeiros momentos, o novo governo indicava como proposta a unificação das duas polícias e uma mudança nas intervenções em favelas e áreas pobres. As

[86] Para uma análise sobre as mudanças engendradas no governo Brizola na estrutura da instituição policial, ver Sento-Sé (1998), Hollanda (2005) e Muniz (1999).

novas diretrizes afirmavam que essas ações deveriam seguir os rigores da lei, o que causava reações desfavoráveis por parte das corporações policiais. Para efetivar essas mudanças, o governador criou uma Secretaria de Polícia Militar e entregou seu comando ao coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

Nazareth Cerqueira era um oficial negro com ideias inovadoras para a relação a ser estabelecida entre as forças policiais e a população, em especial os mais pobres. Seu programa se voltava para a garantia dos direitos humanos de forma ampla, para todos os cidadãos do estado. Nessa perspectiva, buscou reformular os currículos da Escola de Formação da Polícia, adaptando-os às novas orientações, com vistas a uma transformação da filosofia de policiamento. Como nos revela Sento-Sé, a tese de Brizola estava ancorada no entendimento de que

> já que naquele momento haviam sido dados os primeiros passos para a reestruturação do Estado de Direito pela restituição da cidadania a ex-presos exilados e políticos, cabia agora fazer o mesmo em relação àqueles que permaneciam excluídos da sociedade formal e permaneciam sem ter respeitados os direitos básicos garantidos por lei. Tratava-se, portanto, de proteger as populações pobres da ação arbitrária e violenta das instituições de segurança do Estado (SENTO-SÉ, 1998, p. 56).

Vale destacar o quadro de referência normativa incorporado aos cursos de formação e reproduzido nas Notas de Instrução das unidades operacionais:

> 1) O uso da força deve ser sempre o último recurso, depois de esgotados todos os outros meios não violentos disponíveis;
> 2) A força somente deve ser usada quando for uma necessidade fundamental, e apenas com objetivos legítimos;
> 3) O uso da força, quando estritamente necessário como último recurso, deve ser proporcional à situação e aos objetivos legais que se procura alcançar;
> 4) O uso ilegal da força não se pode justificar por circunstâncias especiais, excepcionais ou emergenciais;
> 5) O uso de quaisquer armas, principalmente as armas de fogo, deve ser considerado uma medida extrema, limitada por dispositivos legais, e deve ser feito com moderação;
> 6) Deve-se sempre procurar preservar a vida humana e a integridade física dos policiais, das vítimas, de terceiros e dos suspeitos ou criminosos; e
> 7) No caso de ser necessário o uso da força, em situação extrema, e esgotados todos os recursos não violentos, deve ser assegurada a assistência médica, o mais rapidamente possível, a qualquer pessoa ferida ou atingida – incluindo os suspeitos ou criminosos (HOLLANDA, 2005, p. 84).

Observamos que as novas orientações eram contundentes no que se refere ao uso desmedido da força e à restrição do uso de armas de fogo. Compreendendo a natureza do trabalho do policial, o novo comandante buscava reduzir o descontrole e a banalização da força física e também pretendia substituir a simples repressão por uma política de administração dos conflitos baseada na mediação e na negociação com os atores sociais.

Por outro lado, o novo paradigma que pautava a polícia estaria reunido em torno de cinco reformulações estruturais: prevenção aos delitos, aprimoramento da investigação criminal, integração entre comunidade e polícia, legalidade e socialização da atividade policial. Esse novo modelo romperia definitivamente com a polícia da ditadura e estaria mais próximo aos ideais da democracia que estaria por vir[87]. Como argumenta Hollanda:

> Ao novo formato institucional da polícia – subordinada ao governador, desmembrada em duas corporações, civil e militar, e modificada internamente – correspondem novos parâmetros formais de relação com o público. A adoção do discurso dos direitos humanos e a efetiva orientação da ação policial neste sentido foram os principais pontos da agenda política do governo na área da segurança (HOLLANDA, 2005, p. 82).

Sobre esse primeiro governo recaíram inúmeras críticas e acusações. Os críticos afirmavam que estava em curso uma política de "proteção aos bandidos", devido principalmente à proibição da entrada da polícia nas residências em favelas sem mandado de busca e apreensão, emitido pelo poder judiciário. O quadro agrava-se pois, como indica a literatura especializada no tema da violência no Rio de Janeiro, o início da década de 1980, justamente durante o governo de Brizola, é o momento em que o comércio de drogas internacional ganha mais robustez com consequências diretas nas vendas do varejo, localizado em grande medida nas favelas da cidade. Essa mudança foi determinante para o aumento do poderio bélico dos traficantes nessas áreas[88].

Para além das controvérsias causadas nesse primeiro governo Brizola, há que se considerar que suas ações foram bastante inovadoras. A atuação do coronel Nazareth Cerqueira deu o tom que quase 30 anos depois seria evocado como exemplar na atuação em favelas e na relação da polícia com os mais pobres. Entretanto, sua forma de agir abriu o conflito entre os parâmetros de segurança pública a serem adotados no controle da violência. De um lado, uma prática que fora hegemônica, centrada na repressão violenta ao crime, e do outro, uma política pautada no respeito aos direitos humanos.

O modelo de segurança proposto pelo coronel previa uma atuação policial identificada com os valores da cidadania. Sento-Sé, analisando suas ações, revela que o comandante tinha uma preocupação em criar junto à população "a consciência do fim da arbitrariedade e da

---

[87]As ações na área da segurança pública estavam inseridas na proposta de atuação mais ampla do governador. Como vimos no capítulo 2, um conjunto de medidas de caráter social foi implementado nas favelas. Na área da educação, o programa dos CIEPs (Centro Integrado de Educação Pública) buscou universalizar a educação fundamental em uma proposta ousada e inovadora de escola de tempo integral.

[88] Cf. capítulos 1 e 2 da presente tese.

impunidade no que diz respeito às autoridades estaduais". Para Cerqueira, isso seria possível a partir da mudança na condução do governo no que tange à segurança do cidadão comum e no investimento na transformação da imagem da polícia, acionada para proteger e não para reprimir os indivíduos. Nesse sentido, seu plano consistia no fim das prisões sem flagrante delito e no fim do "pé na porta", ou seja, da entrada violenta nas residências em favelas; na manutenção da ordem pública através do policiamento ostensivo; no diálogo e na ação política, além da garantia da livre manifestação (SENTO-SÉ, 1998, p. 57).

O tema do policiamento comunitário aparecia pela primeira vez como possibilidade na atividade policial no Rio de Janeiro. A ênfase na integração entre os atores implicava um novo paradigma policial e uma nova polícia. A abordagem do assunto pelo coronel Cerqueira estava diretamente relacionada às reflexões norte-americanas sobre o tema, que se baseavam na aproximação com a população para a produção de informações e prevenção à criminalidade[89]. A filosofia do policiamento comunitário também envolvia dois outros aspectos: a presença da polícia em ações consideradas não criminais, como conflitos domésticos ou de vizinhança, e a descentralização do controle e da prestação de serviços.

Esse modelo implica uma compreensão do papel da instituição policial enquanto uma agência da administração pública, prestadora de um serviço, que tem a comunidade como usuária. "Diante dessa formatação dos papéis sociais, polícia e comunidade passam a ser compreendidas como coprodutoras da ordem e da civilidade ou como reprodutoras da ordem" (CERQUEIRA apud HOLLANDA, 2005, p. 109). Para os críticos dessa concepção, no entanto, o policiamento comunitário, em última instância, provoca um controle difuso dos indivíduos, que tende a recair em um denuncismo, além de favorecer práticas de policialização das esferas privadas. Seu controle totalizante pode vir a legitimar e consolidar práticas discriminatórias de determinados segmentos sociais ampliadas pelo risco de personalização das intervenções policiais.

A adoção da filosofia de policiamento comunitário traduziu-se na polícia do Rio de Janeiro a partir da inclusão dos princípios no Plano Diretor da PMERJ e da implantação de programas-piloto para a aproximação entre comunidade e polícia. Uma dessas ações consistia na promoção de reuniões entre comandantes de batalhões e presidentes de associações de moradores de favelas tendo em vista a conturbada relação entre polícia e favelado. Todavia, essas ações

[89] Ver o debate apresentado em Hollanda (2005), em especial no terceiro capítulo de seu livro.

foram incipientes para a transformação do *ethos* policial. Os programas não obtiveram maior destaque na sociedade e não contaram com o apoio maciço dentro das corporações, em especial por parte dos oficiais de maior graduação na hierarquia militar.

A experiência mais destacada se deu no Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC) que substituiu o Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO) na Cidade de Deus. A estrutura do antigo DPO foi reformada e, no lugar das celas, foram construídos banheiros públicos. Foram formados diferentes grupos de trabalho para atuarem em áreas variadas: apoio comunitário, apoio social, patrulhamento mirim e apoio ao trabalhador. Este último se propunha a realizar cadastramento para vagas em empregos e atuar em parceria com as Secretarias Estaduais de Promoção Social, de Habitação e de Trabalho (HOLLANDA, 2005).

Apesar das dificuldades de penetração, um conjunto de pequenas ações mobilizava outras secretarias do estado e algumas instituições da iniciativa privada. Elas foram desenvolvidas no período com o objetivo de promover a integração social e romper com a distância entre polícia e sociedade. Foram exemplares dessas atividades: PM-Residente, que selecionou policiais para serem "pais sociais" de crianças nos CIEPs; criação do Núcleo de Segurança e Integração com Menor; oferta de cursos de turismo para policiais qualificarem sua atuação com visitantes na cidade; implementação do Batalhão Florestal; introdução da técnica do *tae kwon do* como alternativa ao uso de armas de fogo; patrulhamento em duplas de policiais munidos apenas com cassetetes; inclusão no currículo de formação no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças de disciplinas como Sociologia, Psicologia e Direito; e recrutamento de mulheres para compor o quadro de policiamento militar do estado[90].

No quartel do 6º BPM, por exemplo, localizado na Tijuca, ocorriam, em parceria com o Rotary Club, cursos de qualificação profissional em mecânica de automóveis e bombeiro hidráulico direcionados aos jovens das favelas da região, o que certamente incluía jovens moradores do Borel. Para construir uma nova imagem da polícia, no currículo desses cursos foram incluídas disciplinas dedicadas a noções de segurança pública e o papel da polícia na sociedade.

[90] De acordo com Hollanda: "A Companhia de Polícia Feminina da PM, instituída em 1985, era composta por 189 mulheres, inicialmente alocadas no policiamento de trânsito na Zona Sul. Conforme afirmou o capitão da Companhia, 'Queremos humanizar o trânsito com as moças, que são mais calmas e dóceis. Vamos botar doçura no trânsito'" (2005, p. 121).

Todavia, todas essas ações não surtiram o efeito desejado na mudança no comportamento dos policiais, nem na redução da criminalidade nos primeiros anos da década de 1980. Os argumentos mobilizados pelos críticos ao governo apontam que o vazio deixado pela ausência de operações policiais nas favelas teria contribuído para o aumento do poder dos traficantes de drogas nesses locais e no universo criminal. A interpretação corrente era a de que a opção por uma ação que previa o respeito aos direitos humanos se traduzia em um elemento potencializador do crime, constituía, no mundo real, a promoção e proteção dos agentes criminosos.

3.1.2 A Operação Rio e a "gratificação por bravura"

Como analisado no capítulo anterior, a entrada na década de 1990 é experimentada com uma grave crise na segurança, iniciada desde o final do governo de Leonel Brizola e que tem reflexos nos elevados índices de violência. O tema é convertido, portanto, em moeda eleitoral no pleito de 1986. O governador eleito, Moreira Franco (1987-1990), construiu sua campanha prometendo "acabar com a violência em seis meses". Para tanto, o novo governador autorizou a retomada na política do "pé na porta", incursões policiais às favelas sem aviso prévio, sem mandado e com muita violência. Segundo Luiz Eduardo Soares, esse período pode ser caracterizado como o de maior violência no Estado do Rio de Janeiro. Não por acaso, a imprensa alardeava uma "escalada da violência", enquanto os índices de criminalidade alcançavam patamares elevados juntamente com o crescente medo e insegurança de diferentes segmentos sociais (SOARES, 1996).

Esse cenário marca a situação em que se encontrava o estado quando Brizola assumiu seu segundo mandato como governador (1991-1994). Embora tenha mantido alguns quadros que estavam na primeira gestão, como o coronel Nazareth Cerqueira, sua política em certa medida deu continuidade às práticas de enfrentamento à criminalidade através das incursões policiais pontuais e sem um plano estratégico de enfrentamento da questão da violência urbana. Duas tragédias marcariam definitivamente sua passagem na gestão do estado nos anos 1990: as chacinas da Candelária e de Vigário Geral[91], em 1993, são marcos do contexto de violência que a cidade experimentava.

[91] De acordo com Soares (1996), as duas chacinas em certa medida buscaram atacar a política de segurança pública que vinha sendo implementada naquela gestão e tinha como compromisso a defesa dos direitos humanos em

Assim, o final do segundo governo de Leonel Brizola, que se ausentou para concorrer ao pleito federal, foi marcado pela intervenção do Exército nas favelas. Realizada entre outubro de 1994 e maio de 1995, a Operação Rio[92], como ficou conhecida, foi uma intervenção militar que se concentrava nos cercos a essas áreas, buscando coibir o tráfico de drogas e armas. Era também uma resposta às constantes denúncias veiculadas nos meios de comunicação envolvendo corrupção policial e participação de policiais militares e civis em grupos de extermínio (COIMBRA, 2001).

A "operação de guerra" foi coordenada pelo Comando Militar do Leste sob a responsabilidade do general Roberto Senna. Ele comandou um grupo de 125 mil homens das Forças Armadas, além da utilização de tanques blindados e helicópteros, em uma intervenção com um custo estimado em R$ 50 milhões (Ibidem).

Para Luiz Eduardo Soares, essa operação aumentou ainda mais as violações dos direitos humanos nas favelas: "prisões com mandados expedidos *a posteriori* e sem abertura adequada de inquéritos, incomunicabilidades temporárias, revistas acintosas e humilhantes, toques de recolher, embargos à passagem de trabalhadores para suas casas" (1996, p. 270) foram instrumentos utilizados em abundância na rotina dos favelados.

Uma das favelas que recebeu essa intervenção militar foi o Borel. Mauro Amoroso descreve como ocorreu a ocupação do Exército:

> A ocupação pelas Forças Armadas ocorreu no dia 25 de novembro de 1994, quando aproximadamente dois mil homens apoiados por helicópteros, carros de combate e armamento pesado ocuparam a sede da associação de moradores. Foram feitas e tornadas públicas escutas de telefone, bem como foi ocupada a sede da igreja São Sebastião, localizada na favela, além da ocorrência de uma série de denúncias de tortura (2012, p. 197).

Cecília Coimbra (2001), ao analisar o papel que a mídia exerceu no curso da Operação Rio, aponta que a partir da ocupação do Borel, em especial devido à invasão à igreja católica São Sebastião, na Chácara do Céu, foram veiculadas as primeiras denúncias de tortura promovida por soldados do Exército. As informações foram reveladas pelo padre da paróquia, Olinto Pegoraro[93],

---

oposição a grupos de policiais que ainda mantinham práticas relativas ao período da ditadura, desprezando os direitos individuais e reforçando a estigmatização de grupos minoritários e a discriminação social e étnica. Cabe destacar que os acusados por ambas as chacinas eram policiais.

[92] Sobre a Operação Rio, ver Leite (1995), Soares (1996) e Coimbra (2001).

[93] O professor Olinto Pegoraro teve um papel fundamental na mobilização comunitária nas favelas do Borel e Chácara do Céu. Sua atuação será melhor desenvolvida no capítulo 4.

que contou com o apoio do grupo Tortura Nunca Mais e da Procuradoria Geral do Estado para formalização das denúncias e para tornar pública uma prática que vinha ocorrendo desde o início da ocupação.

A ocupação do Borel se justificava pela grande visibilidade que a favela obteve no ano anterior. Como demonstra Carlos Amorim (1993), autor de um dos primeiros livros sobre a história do Comando Vermelho, a favela era uma das mais importantes na geografia da facção e por isso teria sido palco de inúmeras intervenções policiais[94].

A centralidade do grupo criminoso presente no Borel na hierarquia de sua facção, as frequentes operações policiais e a presença violenta do Exército criam o caldo de um período marcado pelo terror nas memórias dos moradores. É essa época que os entrevistados apontam como o início da "grande guerra" no Borel.

O sucessor de Brizola foi Marcello Alencar (1995-1998), que assumiu o governo com a promessa de acabar com a violência em cem dias e deu carta branca ao general do Exército Newton Cerqueira, nomeado para a nova Secretaria de Segurança Pública, para resolver o problema da violência. O general estava autorizado a endurecer ainda mais o cerco à criminalidade carioca. Sua atuação ficou marcada na história pela efetivação da "gratificação por bravura", através da qual os policiais eram recompensados financeiramente por seus serviços prestados no combate à violência. O aumento salarial poderia chegar a 150% sobre o valor do vencimento-base[95].

As pesquisas realizadas durante esse período apontam que houve um aumento considerável no número de mortos por "auto de resistência". Essa categoria utilizada pela polícia se refere aos casos de homicídios decorridos de confronto e resistência à autoridade policial. Assim, como revela Ignácio Cano (1997), o aumento no número de mortes coincidia com a política implementada, o que poderia estar causando um incentivo aos conflitos armados.

O crescimento do número de homicídios nesse período é o maior já registrado na história do Rio de Janeiro. Ele caracterizou a polícia do estado como a que mais matava em todo o país. A

---

[94] Uma dessas intervenções policiais foi exibida em 1992 no telejornal da extinta emissora Rede Manchete de Televisão. No vídeo, disponível no YouTube, acompanhamos a entrada da polícia civil, a troca de tiros e a fuga de um suposto criminoso pela janela de uma casa enquanto um policial atirava para o outro lado. Essa cena foi transmitida em diversos outros canais de comunicação e colocava a favela do Borel no topo das favelas mais perigosas da cidade. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=gG0EsPtb6Nw. Acesso em: ago. 2014.

[95] De acordo com Cano (1997), a promoção por bravura já existia mas raramente era utilizada.

pesquisa de Cano, analisando os dados de homicídios entre janeiro de 1993 e julho de 1996, também identificou que o Estado do Rio de Janeiro, por conta da gratificação por bravura, estava promovendo policiais que mostravam um alto índice de letalidade em suas ações através do uso excessivo da força. Além disso, a incidência de mortos nas favelas era seis vezes maior do que em outras áreas da cidade com menor letalidade para as forças policiais[96] (CANO, 1997).

Cano conclui:

> Os dados não condizem com a imagem de um alto número de balas perdidas nas ações armadas nas favelas; ao contrário, as balas policiais nas favelas parecem ter um destino certo. Não são tiros imprecisos fruto da tensão e do estresse pelo risco sofrido, mas disparos que confirmam a intenção homicida (1997, p. 65).

Outro dado importante que caracteriza essa intenção explícita de matar em contraposição ao objetivo de prender o suspeito era o tipo de lesão. No exame cadavérico dos casos pesquisados, 65% das vítimas apresentavam pelo menos um disparo realizado pelas costas, com casos extremos de até 21 disparos na região posterior. Na análise de 43 vítimas de casos que envolveram a gratificação por bravura, 19 apresentavam mais de quatro disparos (chegando ao limite de um cadáver apresentar 15 orifícios de entrada); quatro foram executadas com tiros à queima-roupa; e 30 receberam um tiro pelas costas (Ibidem, p. 78).

Sobretudo para os moradores de favelas e periferias da cidade do Rio de Janeiro, a década de 1990 ficou marcada por uma escalada do medo e da insegurança que tem seu ápice nesse período. Como analisa a socióloga Elizabeth Leeds (1998), os favelados estavam à mercê de duas linhas de atuação antagônicas: de um lado, a violência ilegal dos traficantes e de outro, a violência oficial das forças policiais. Dessa perspectiva, a autora conclui, reforçando os argumentos apresentados na pesquisa de Ignácio Cano, que o papel exercido pelos policiais nesse momento foi decisivo para o aumento do uso da violência nas favelas devido principalmente à forma de repressão utilizada pelas forças da ordem.

É também na década de 1990 que a representação da guerra se torna presente no discurso e dá suporte às intervenções violentas, em especial, nas favelas. Marcia Leite (1995 e 2000) analisa o período e define a "metáfora da guerra" como uma representação da cidade dilacerada

---

[96] "Contrariando a visão convencional, a vitimização de policiais é claramente maior nas intervenções no asfalto do que na favela. Na favela, morre um policial a cada 75 intervenções armadas com vítimas civis e é ferido um policial a cada 12 intervenções. No asfalto, é morto um policial a cada 35 ações armadas com vítimas civis e é ferido um policial a cada oito" (CANO, 1997, p. 65).

pela criminalidade e pelos conflitos sociais (LEITE, 1995, p. 121). Ademais, se reforça no imaginário coletivo a ideia do medo e da insegurança. Nas palavras da autora:

> Medo e preconceito associavam a metáfora da guerra ao estigma das favelas. A crise da cidade foi interpretada como a oposição dos cidadãos honrados e trabalhadores ao morro, categoria que aproximava marginais e favelados, reatualizando o mito das classes perigosas através da reconstrução simbólica de sua identidade (LEITE, 1995, p. 123).

A utilização da gramática bélica contribuiu para essa representação e orientou a prática policial para o combate ao inimigo e não para a proteção do cidadão. Retomando os argumentos de Coimbra (2001) sobre o período da Operação Rio, pode-se afirmar que o mito da "guerra civil" no Rio de Janeiro deu sentido à prática policial e foi apoiada por diferentes parcelas da população. Além disso, o papel desempenhado pelos veículos de comunicação nesse período também foram centrais na construção e reforço da ideia de que as favelas e os traficantes de drogas eram os inimigos que as forças da ordem deveriam combater.

3.1.3 A ocupação social e policial das favelas e a experiência do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)

Em meio ao caos da violência que havia tomado conta do Rio de Janeiro, como descrito acima, a campanha para a última eleição ao cargo de governador da década foi marcada pela pauta da segurança pública. Um dos candidatos ao pleito, o radialista Anthony Garotinho, se comprometeu a resolver a crise do estado lançando mão de proposições claras e pragmáticas para o controle da situação.

Garotinho convidou o sociólogo Luiz Eduardo Soares para participar de sua campanha na perspectiva de construir uma agenda para a segurança. O sociólogo, por sua vez, convidou intelectuais que trabalhavam com essa temática para compor a sua equipe. Ainda antes do início do processo eleitoral, o grupo publicou o livro "Criminalidade e violência no Estado do Rio de Janeiro" que serviu como plataforma política do candidato.

Anthony Garotinho (1999-2002) ganhou as eleições e seu primeiro ano de mandato representou uma inflexão nas políticas de segurança pública, pois apresentou ideias muito inovadoras em comparação às práticas que vinham sendo implementadas pelas gestões anteriores.

A proposta pensada pela equipe de Soares[97] buscava compatibilizar o respeito aos direitos humanos e a eficiência policial. O projeto inicial apresentava um conjunto de ações das quais destaco: a Delegacia Legal, a divisão em áreas integradas de segurança, os conselhos comunitários de segurança, o Instituto de Segurança Pública, o policiamento comunitário, e a ocupação social e policial de favelas chamada de Mutirão pela Paz (SOARES, 2000, p. 58).

Interessa-nos aqui apresentar mais detidamente o projeto Mutirão pela Paz. Direcionado especificamente às favelas da cidade, propunha a articulação entre diferentes órgãos públicos na perspectiva de atender a diversas demandas dos moradores de favelas em áreas como educação, serviço social, urbanização e saúde de forma integrada. O objetivo era a combinação da ocupação policial com o desenvolvimento de ações no campo social, além da pretensão de mudar a relação historicamente estabelecida entre polícia e favelado, possibilitando uma aproximação entre os grupos.

Mais elaborado e melhor sistematizado que o projeto do Mutirão, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) foi inaugurado em julho de 2000 nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (PPG), localizadas entre os bairros de Copacabana e Ipanema, na Zona Sul do Rio de Janeiro. Com a premissa da ocupação militar, ou seja, a atuação cotidiana da polícia ao invés de operações pontuais, o GPAE tinha como pressuposto o policiamento comunitário e a realização de parcerias entre diferentes instituições da sociedade. Sua inovação consistia na valorização da vida e na mediação de conflitos[98].

Parece-nos óbvio que o papel da polícia é a valorização da vida, pois sua função, na teoria, como já apresentado, é a garantia de proteção aos cidadãos. Todavia, a prática das intervenções policiais em favelas historicamente apontava no sentido oposto. Eis porque reforçar esse argumento, após uma década marcada pela crescente violência, se tornava central e inovador.

O GPAE representava a possibilidade de uma mudança real nas práticas policiais, pois contrastava com o policiamento convencional em favelas que tinha no enfrentamento ao tráfico de drogas seu principal objetivo. Portanto, entendida como o principal instrumento para a

---

[97] O professor Luiz Eduardo Soares foi nomeado subsecretário de Pesquisa e Cidadania vinculado a secretaria estadual de segurança publicado estado. Permaneceu no cargo de janeiro de 1999 a março de 2000.

[98] Em 2002, o GPAE foi implantado em três favelas vizinhas ao Borel, duas delas fazendo parte do perímetro da UPP Borel: Casa Branca, Chácara do Céu e Formiga. Esta última também com uma Unidade de Polícia Pacificadora.

letalidade, o controle sobre a circulação das armas representou uma clivagem na repressão ao controle do comércio de drogas nas favelas.

As diretrizes do GPAE podem ser assim resumidas: i) controle da circulação de armamento nas favelas; ii) controle do envolvimento de crianças nas atividades criminais; e iii) intolerância com policiais, civis ou militares, no interior das favelas "cometendo ações violentas arbitrárias, abusos de poder, ou atuando de forma conivente com as práticas criminais" (CARBALLO BLANCO apud RODRIGUES, 2012, p. 23)[99].

De acordo com o documento normativo,

> O GPAE, no âmbito da prestação de serviços de segurança pública, destina-se à implantação e implementação de uma nova modalidade de policiamento interativo em comunidades populares e favelas. Baseia-se no esforço de desenvolvimento de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito a partir da filosofia da polícia comunitária. Constitui pressuposto básico da ação que será desencadeada pelo GPAE a integração dos serviços públicos, através da participação articulada das agências do Estado, da sociedade civil, além da própria comunidade. [...] A atividade desenvolvida é essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva (DIRETRIZ apud ALBERNAZ et al., 2007, p. 40).

Vale destacar a centralidade do conceito de "policiamento comunitário" e a ideia de "ações articuladas", concepções que serão retomadas no futuro na elaboração da política de pacificação. Portanto, a orientação do GPAE deixava explícita sua orientação baseada na filosofia da polícia comunitária, entendida como uma prestação de serviço público, devendo ser realizada em parceria com a comunidade, envolvendo também outras organizações sociais. A perspectiva assumida naquele momento pela polícia, de integração dos serviços sociais, ampliava sua esfera de atuação. Por outro lado, ainda estava previsto, mesmo que eventualmente, a atividade repressiva.

Do ponto de vista normativo, as orientações construídas pelo grupo que estava coordenando o GPAE estavam em acordo com os anseios dos moradores de favelas. Entretanto, por mais que essa experiência possa ter servido como um exemplo de "boas práticas de policiamento", a não institucionalidade do programa e a ampliação sem o planejamento adequado para outras favelas provocaram um processo de degradação da política.

O policiamento no PPG enquanto o major Carballo Blanco, seu principal formulador, esteve à sua frente, foi bem-sucedido porque se concentrou em uma perspectiva individualizada

[99] Essas três orientações fundamentais do GPAE serão atualizadas nas práticas das UPPs. Retornaremos a elas logo a seguir.

de comportamento que seria esperado dos demais policiais, mas que não ocorreu. Ao mesmo tempo, para dentro da corporação, esse comportamento não era visto como um "fazer policial" e apenas um pequeno grupo era favorável à sua continuidade. Finalmente, uma ação que não tinha apoio institucional perdeu o apoio político que fora conferido, em seu início, pelo governador.

Em que pese as inovações contidas no conjunto de ações do primeiro governo Garotinho, o fato é que elas não foram suficientes para minimizar a sensação de insegurança que existia na cidade como um todo, e nas favelas e áreas periféricas de forma muito particular. O cenário de violência que persistia era agravado pela formação de grupos de milícias que passaram a atuar nas favelas. Atrelada ao surgimento e expansão desses grupos, em especial durante o governo de Rosinha Garotinho (2003-2006), a tática empregada pelas polícias militar e civil para intervenção nessas localidades passou a incorporar o uso corriqueiro do "caveirão", veículo blindado utilizado em situações-limite para garantir a vida dos policiais. O uso desse veículo blindado pode ser ilustrado como exemplo da forma de combate à violência em áreas mais sensíveis da cidade. A consequência dessa forma de atuação da polícia é a retomada do crescimento do número de mortes causadas por armas de fogo.

No primeiro ano do governo de Rosinha Garotinho, ocorreu no Borel uma situação trágica, ilustrativa dessa forma arbitrária de intervenção nas favelas. Em uma operação do 6º BPM, responsável pelo policiamento da área, realizada por 16 policiais militares, em abril de 2003, quatro rapazes foram brutalmente assassinados. Suas mortes tiveram características de execução, pois eles levaram entre quatro e 12 tiros. O caso, entretanto, foi registrado como "auto de resistência", classificando as mortes como resultado de um confronto entre o grupo e os policiais. As mães das vítimas, aliadas a movimentos sociais e grupos contra a violência, conseguiram organizar as provas que confirmaram a execução dos seus filhos e os policiais foram a julgamento (FARIAS, 2007).

De acordo com os relatos, os policiais entraram atirando na Vila da Preguiça, uma das localidades do Borel, sem dar chance de qualquer reação ou defesa por parte das vítimas. A comoção na favela foi muito grande. Os moradores organizaram várias manifestações que seguiram até a praça Saens Peña, principal centro comercial do bairro, pedindo justiça e o fim das operações policiais em favelas. Esse grupo foi batizado como o movimento "Posso me identificar?", em referência a um dos jovens assassinados que portava um envelope contendo vários documentos pessoais de identificação.

Quatro anos depois desses acontecimentos, que ficaram conhecidos como Chacina do Borel, outro caso ganhou visibilidade e repercussão internacional. Em junho de 2007, no primeiro ano do governo de Sérgio Cabral (2007-2010), ocorreu no conjunto de favelas do Alemão, Zona Norte da cidade, uma operação policial que reuniu diferentes forças da ordem, dentre elas 1.200 policiais civis e militares, além de um reforço da Força Nacional de Segurança. Essa operação deixou um saldo de 19 mortes e pouco resultado no que diz respeito à desarticulação do tráfico de drogas na localidade[100].

Esse panorama das atividades de segurança relacionadas às favelas desde a década de 1980 evidencia um modelo hegemônico de segurança pública pautado no uso abusivo e arbitrário da violência contra os pobres. A gestão da violência levada a cabo ao longo desses 35 anos deixou evidente para a população da cidade do Rio de Janeiro a falência de uma política baseada na guerra às drogas e a necessidade de repensar a instituição policial e sua militarização. As consecutivas crises na segurança pública ecoam e deixam transparecer as divergências internas de uma corporação constituída no final do século XIX como força auxiliar do Exército, militarizada e hierarquizada, em que a corrupção institucionalizou-se ao longo do tempo. As variadas políticas de segurança, motivadas por uma suposta guerra que não encontra correspondência com a realidade, por décadas bateram recordes de homicídios, sem jamais impactar de maneira substancial o cenário de violência, e escancararam a brutal oposição existente entre a polícia militar e uma sociedade que se quer democrática, baseada na garantia dos direitos aos cidadãos.

As contradições que pautam a polícia ficam claras na reflexão sobre os diferentes programas de segurança pública quando nos deparamos com a tensão colocada nos momentos em que é sugerida à instituição uma mudança no seu modo de operação habitual. Os conflitos internos extrapolaram os muros da academia de polícia e seus centros de comando, inundando as favelas e áreas mais pobres da cidade e deixando, invariavelmente, um rastro de mortes. Os relatos dos interlocutores na pesquisa colocam em evidência como essa maneira de proceder vem afetando suas rotinas e organizando sua forma de estar no mundo.

[100]A ocupação pela polícia no conjunto de favelas do Alemão começou em maio de 2007 com o objetivo de prender os responsáveis pelo assassinato de dois policiais, mas foi no dia 27 de junho que diversas forças policiais, incluindo a Força de Segurança Nacional, realizaram uma ação de busca e apreensão de drogas e armas nas favelas.

3.2 **A experiência da pacificação de favelas**

Pouco mais de um ano após a megaoperação no conjunto do Alemão, acontecia mais uma operação de ocupação policial em favelas no Rio de Janeiro. A favela Santa Marta, localizada na Zona Sul da cidade, foi ocupada por policiais militares no início da manhã de 19 de novembro de 2008. O objetivo da operação era combater o tráfico de drogas e estabelecer a ordem na favela. Denominada inicialmente como "choque de ordem", a orientação dada pelo comandante era a de que os policiais permaneceriam na localidade por tempo indeterminado.

Tomada pelos moradores, policiais e pelos próprios agentes do governo como mais uma operação em favelas, artifício que vinha sendo usual até aquele momento no governo de Sérgio Cabral, a ocupação no Santa Marta tornou-se permanente. E, surpreendendo a população, se transformou posteriormente na política de segurança pública adotada pelo Estado do Rio de Janeiro para combater a criminalidade e garantir a ordem pública, direcionada especificamente para as favelas da cidade.

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), como fora batizada um mês depois do início da ocupação na favela de Botafogo, é atualmente o tema central do debate sobre os modelos possíveis de segurança pública, não apenas no Rio de Janeiro, mas no país de um modo geral. A experiência também chamou a atenção de pesquisadores, empresários, gestores de projetos sociais, dentre outros atores sociais, que estão, desde 2008, em um intenso processo de produção de informações sobre essa experiência.

Isso porque a pacificação, termo que foi elaborado posteriormente para denominar o processo alavancado no Santa Marta, encerra uma série de questionamentos não apenas referente ao tema da segurança, mas sobretudo acercado modelo de cidade que está sendo produzido pelo Estado contemporâneo. Ao introduzir o projeto de pacificação como política pública e ao mesmo tempo colocá-lo na centralidade da arena, outros temas vão se impondo ao debate. O primeiro deles é sobre o lugar social que a favela ocupa no cenário urbano e como são mobilizados os discursos para implementação de ações públicas nessas localidades. Outro tema importante também levantado no bojo da pacificação é sobre os moradores de favelas, em especial os mais jovens, identificados como público preferencial de projetos sociais voltados para prevenção da criminalidade. Estão colocadas, ainda, as dinâmicas das instituições policiais que se tornam mais

visíveis a partir do momento que a pacificação entra na ordem do dia dos debates públicos. É no rastro dessas questões que propomos aqui uma reflexão sobre aqueles que definimos como três temas centrais: as favelas, seus moradores e a polícia na trama dos conflitos, tensões e possibilidades que são acionados a partir da pacificação.

Atualmente existem 38 UPPs no Rio de Janeiro. Ao longo de cinco anos, o projeto foi sofrendo inúmeras mudanças, tanto operacionais quanto conceituais. Ainda que não se tenha nenhum documento oficial regulador das UPPs, três decretos as regulamentam[101].

A implantação do programa no Santa Marta demonstrava certa fragilidade em sua formulação. Criada sem uma elaboração prévia consolidada, a UPP se apresentava ora sob uma perspectiva de polícia comunitária, ora como uma polícia de proximidade, sem, contudo, estabelecer uma conceituação mais sistematizada sobre sua prática. Todavia, encontramos na página do programa na internet, uma definição que confirma o princípio da polícia de proximidade, apontado como um conceito que "vai além da polícia comunitária".

> As UPPs trabalham com os **princípios da polícia de proximidade**, um conceito que **vai além da polícia comunitária** e que tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.
> O programa das UPPs engloba convênios e parcerias firmados entre segmentos do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor.[102]

De todo modo, o que está colocado é o objetivo de pacificar os territórios a partir da presença cotidiana da polícia e de estabelecer novas relações entre os policiais e os moradores, como já ficava claro na definição anteriormente presente no endereço virtual, antes de sua reformulação.

> A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de segurança pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades.[103]

---

[101]Refiro-me aos decretos n. 41.650, de 21 de janeiro de 2009, n. 41.653, de 23 de janeiro de 2009, e n. 42.787, de 6 de janeiro de 2011, analisados a seguir.
[102]Disponível em: www.upprj.com. Acesso em: ago. 2014. Grifos da autora.

[103] Disponível em: www.upprj.com. Acesso em: jan. 2011.

Como vemos, a afirmação da "novidade" e da importância das políticas sociais é um pilar para a formulação dessa política de segurança voltada para "levar a paz". Uma das primeiras publicações oficiais, um livro com muitas imagens da cidade do Rio de Janeiro, das favelas e de policiais em interação com moradores, chamado "UPP veio para ficar" (s.d.), apresenta as concepções nas quais essas ideias se baseiam. O documento contextualiza o tema da violência urbana, apresentando as favelas dominadas pelos grupos de traficantes, e constrói uma narrativa sobre o processo de pacificação nas 19 primeiras unidades afirmando a "retomada do território", etapa fundamental para a "conquista da paz"[104]. A publicação contraria a ideia de que a UPP teve seu início de improviso, afirmando que ela transformou o cenário de violência num contexto que aliou bases sólidas e amplo apoio da sociedade.

> O Rio deixou de frequentar o noticiário policial com manchetes da violência urbana para estampar notícias de suas realizações nos setores econômico e social. Com segurança pode se afirmar que o Rio de Janeiro voltou a ser a 'melhor cara do Brasil'. As bases são sólidas, com significativo apoio popular e credibilidade nacional e internacional. Podemos citar o relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), das Nações Unidas (ONU), que aponta o Rio de Janeiro como exemplo de boas práticas na área de segurança pública, em especial com o projeto da UPP. A maior realização foi a forte elevação da autoestima da população, resultado das conquistas sociais e do grande e consistente avanço no setor de segurança pública. E um dos pilares da nova política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro é a retomada dos territórios conflagrados e antes dominados pela bandidagem e pelo tráfico de drogas, a instalação das UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora – e a consolidação da 'polícia de proximidade'. (UPP, s.d., p. 1)

Parece-nos que os sentidos atribuídos à paz, à conquista dos territórios e à atuação da polícia foram sendo construídos e, ao mesmo tempo, disputados pelos diferentes atores sociais que atuavam nas favelas, na medida em que cada unidade ia sendo implantada. Nesse processo, outras experiências que buscaram realizar uma forma de policiamento diferenciado serviram de orientação, em especial as práticas do coronel Nazareth Cerqueira na década de 1980 e o GPAE no início dos anos 2000. Essa influência pode ser percebida mais claramente nas ações de seus gestores e menos nos documentos que formalizam as unidades. Isso porque a UPP não foi pensada e articulada com a finalidade de ser um policiamento diferenciado nas favelas cariocas, essa ideia surgiu depois, já durante sua implementação.

No entanto, o processo inicial de consolidação das UPPs não é interpretado de maneira unificada pelos agentes da segurança pública. No livro acima citado, os autores argumentam que

[104] O livro pode ser acessado através da página na internet: www.upprj.com/upload/multimidia/LIVRO_UPPs.pdf

esses procedimentos foram amplamente racionalizados e organizados de acordo com um planejamento coletivo.

> Um amplo planejamento, envolvendo diferentes setores da área de segurança pública, precedeu a instalação da primeira UPP. Foi feito o reconhecimento das localidades que precisavam ser retomadas e pacificadas, por uma análise de fatores, como a ausência do poder público e um alto grau de informalidade, que favorecem o crime. Os Serviços de Inteligência realizavam o levantamento da presença de criminosos e de armas letais. Depois entrou em cena uma grande preparação logística (pessoal, equipamentos, armamentos e suprimentos). A retomada do território só era feita depois de todo esse planejamento. A chegada das forças especiais era realizada para desestimular a reação dos criminosos. (UPP, s.d., p. 23)

Entretanto, em entrevista realizada em julho de 2011, o coordenador[105]geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)[106] revelou que o início da pacificação se deu de forma bastante improvisada. Segundo o ele, as três primeiras unidades (Santa Marta, Cidade de Deus e Batan) foram constituídas sem muito planejamento da Secretaria de Segurança Pública.

> A UPP em si, como plano, se vale muito do acaso. A primeira ocupação ocorreu lá no Santa Marta. De que forma fazer uma polícia que ficasse cuidando dessas coisas, do ordenamento urbano? É uma polícia que não poderia ir todo dia lá fazer uma guerra para entrar, tendo em vista que o morro era ocupado por uma facção criminosa. Aí, se decidiu entrar e permanecer. Mas de que forma vai permanecer? Precisou-se de efetivo. Esse efetivo foi conseguido. E a creche, que até então nunca tinha funcionado, ela serviu de base para a ocupação e foi criado um posto comunitário, como a polícia sempre soube fazer, um posto de polícia comunitário. Só que diferentemente dos outros PPCs, teve um aporte muito maior, teve um apoio governamental e a população reagiu muito bem a isso, não só um segmento da população, mas vários segmentos. Viu-se a possibilidade que as pessoas libertas dessa presença do narcotráfico poderiam desenvolver suas atividades numa coisa muito mais próxima da normalidade. Foi muito positiva, muito bem recebida, mas até então não tinha plano nenhum, isso era uma extensão do Batalhão [...].
>
> A segunda foi na Cidade de Deus. Foi uma ação individual de um comandante local, que, fazendo suas análises, entendia que em muitos dos crimes que ocorriam em Jacarepaguá, os criminosos utilizavam o refúgio garantido que era Cidade de Deus [...]. Esse comandante na época falou: 'Vamos ocupar isso aqui, porque senão isso vai começar a impactar nos meus números'. E foi feito, só que sem planejamento.
>
> Do Batan veio logo em seguida. Também por um acidente. Batan foi aquela situação dos jornalistas que foram sequestrados, torturados, e tinha uma milícia lá. Com o Batan, já tínhamos esses três casos, mas de forma muito precária ainda, tanto é que não tinham bases. No caso lá da Cidade de Deus, a polícia ficou ocupando a casa de um aspirante na

[105] Como os demais atores sociais que fizeram parte da pesquisa de campo, o nome do Coordenador também será preservado. Diferente dos outros personagens a quem atribuí um nome próprio, o Coordenador será aqui chamado por sua função exercida naquele momento. Da mesma maneira com o Comandante da unidade de pacificação no Borel.

[106] A Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), criada através do decreto n42.787, de 6 de janeiro de 2011, "tem como missão dirigir estrategicamente as ações e operacionalizar o plano de implantações das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro".

> época, que tinha sido expulso pelo narcotráfico, uma coisa muito precária, sem planejamento. No Batan também, uma casa que tinha sido utilizada por milicianos. Essa lógica de ocupar casas que são deixadas como espólio de guerra, isso é muito da coisa do militar. Então, equivocadamente, não se tinha ali nenhum plano. Eu creio que a partir dessas três, a secretaria começa a fazer um cálculo.

Palloma Menezes também cita um trecho de uma apresentação em um seminário do coordenador anterior ao meu entrevistado, que revela o grau de indeterminação das primeiras ocupações policiais:

> Quando fizemos isso no Dona Marta, em dezembro de 2008, ele começou como projeto-piloto [...]. O Dona Marta foi escolhido por uma série de fatores, a sua colocação, a sua geografia, topografia. Só tem dois acessos: um de carro, por Laranjeiras, e outro pela São Clemente, a pé. Então, ele facilitava estrategicamente uma nova postura policial. Logo depois, já vinha dando certo, mas muito pouco tempo, por uma iniciativa de um coronel que comandava a Zona Oeste, ele resolveu, por meios próprios, fazer uma ocupação na Cidade de Deus. Desvinculado do nosso projeto-piloto do Dona Marta. Os resultados, embora com uma modalidade diferente, com uma estratégia diferente, mas fazendo a mesma coisa, que era colocar policiais 24 horas ali, tomando conta do local. E nem seria o nosso cronograma passar por ali imediatamente, até porque não tinha cronograma, tinha um projeto-piloto. (Trecho da fala de Roberto Sá durante o Seminário Internacional "Violência, pacificação urbana e direitos humanos: a experiência das UPPs no Rio de Janeiro", realizado entre 3 e 6 de dezembro de 2012 no Centro Cultural da Justiça Federal) (MENEZES, no prelo).

Portanto, o planejamento de "bases sólidas" publicizado no livro que apresenta as UPPs não parece coerente com as informações dadas pelos seus coordenadores. Outro elemento que reforça essa tendência inicial ao improviso é a data do primeiro documento normativo das unidades. Os primeiros dois decretos foram promulgados em janeiro de 2009 pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (2007-2010). O primeiro, com data de 21 de janeiro, "dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e dá outras providências". Com apenas três artigos, o decreto estabelece a criação da Unidade de Polícia Pacificadora, escrito no singular, considerando que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro "necessita de uma tropa especializada e tecnicamente preparada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes".

O segundo decreto data do dia seguinte e "dispõe sobre a concessão de gratificação aos policiais lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora", neste caso escrito no plural. Os artigos do decreto estabelecem os critérios para o pagamento do valor de R$ 500 como gratificação de encargos especiais, não sendo possível a incorporação aos vencimentos do servidor, assim como fica excluída da base de cálculo para o adicional de tempo de serviço. A gratificação foi estabelecida pela compreensão de que os policiais que integrassem uma UPP teriam que se

submeter a condições especiais de serviço e teriam que receber treinamento especializado para executarem as ações da pacificação e manutenção da ordem pública como exposto acima.

Esses dois primeiros documentos, que não explicam muita coisa sobre o que seria uma Unidade de Polícia Pacificadora, apenas autorizam normativamente a execução das atividades, também ainda sem muito planejamento. A legislação surge 30 dias após o início da ocupação do Santa Marta, ainda com ares de indefinição do que seria a "pacificação" e como se daria a manutenção da ordem pública.

O terceiro decreto, um pouco mais elaborado, data de janeiro de 2011. Nesse momento, as UPPs já se encontravam em franca expansão, mas as atribuições do programa ainda eram muito nebulosas. As orientações eram realizadas de forma quase que individual e a atuação dos comandantes era determinante na compreensão do que seria uma UPP. O decreto inicia considerando a "necessidade de regulamentar a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), visando a dotá-las de estruturas e procedimentos padronizados para o desenvolvimento de suas atividades". Determina, então, os objetivos e as etapas da implantação, os critérios para recepção de uma UPP, os procedimentos, as gratificações e outras formalidades.

Em seu art. 1º, o decreto de 2011 revela que a UPP destina-se a aplicar o policiamento de proximidade e estabelece como critério para a execução as "comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito". E aponta como objetivos da UPP:

> a) Consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
> b) Devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.

No segundo artigo, apresenta as quatro etapas da implementação:

> I. INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o **objetivo de recuperarem o controle estatal** sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.
> II. ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.
> III. IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, **preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua**

> **reintegração à sociedade democrática**. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.
>
> IV. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliadas sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

É possível notar que a definição dos objetivos da UPP vai além da garantia da segurança para os cidadãos, algo que não é propriamente uma novidade, mas vai ao encontro da forma de atuação historicamente adotada pela polícia militar, como procuramos demonstrar anteriormente. A UPP se propõe a, primeiro, "recuperar o território" a partir da entrada das forças ostensivas e, depois, preparar a "comunidade" para receber outros serviços públicos e privados. Esses elementos são importantes na construção da "paz" anunciada pela pacificação.

Na entrevista realizada com o coordenador das UPPs, ele revela que o inovador dessa prática é a possibilidade de juntar dois aspectos importantes, em sua visão, do policiamento. E essa junção seria, então, a definição da pacificação. Em suas palavras:

> Você tem num ponto mais extremo um fazer militar, bélico, repressivo e tem no outro ponto extremo um fazer comunitário. O grande barato da UPP, que eu vejo aqui, é que você concilie esses dois fazeres. E você dá coerência lógica a uma instituição. Então, tem espaço para todo mundo. Num primeiro momento em que há a necessidade de uma intervenção bélica, bem treinada, você satisfaz aquele que entende que eu só faço polícia quando eu estou lá na minha conduta de patrulha. Tem espaço. É o primeiro momento da ocupação, muito mais tenso. E tinham também aqueles grupos dos policiais comunitários porque absorveram todo esse ensinamento de fora, de uma forma acrítica, sem reflexão, pensando que aqui é a mesma coisa que nos EUA e aqui a gente poderia fazer a mesma coisa e fica naquele romantismo. Muitas das vezes isso foi prejudicial porque foi detonado pela fragilidade que era, não tinha coerência. Então, você tem também espaço para que estes possam desenvolver, não a polícia comunitária, mas a polícia de pacificação, que é um modelo para o Rio de Janeiro.

Conforme apontei na introdução desta tese, a pacificação pode ser assim entendida como uma categoria analítica que abarca outros elementos para além da segurança e tem como princípio o controle territorial com vistas à integração das favelas aos espaços formais da cidade a partir de uma lógica burguesa de ordenamento urbano que envolve a militarização dos espaços da cidade. Nas palavras do Coordenador, trata-se de uma política que une repressão a um "fazer comunitário". Em que medida os mecanismos de repressão são acionados no cotidiano das favelas ocupadas e como esse "fazer comunitário" se desenvolve nos ajustamentos que a UPP provoca internamente são questões centrais para a compreensão do cenário que se constrói a partir do momento em que o BOPE conclui a etapa de intervenção tática e passa o comando a um capitão. Quais as contradições que emergem nesse contexto? Que emaranhado de relações e

disputas determina a gestão da paz? Como segurança e disciplinarização articulam-se para a imposição da ordem? Como o histórico de políticas de segurança no Rio de Janeiro influenciam ou lançam luz para a compreensão da UPP? São questões que nos pautam adiante.

3.2.1 A expansão da pacificação: mudanças e deslocamentos

Ao analisar a tabela a seguir, onde apresentamos as datas da inauguração das 38 Unidades de Polícia Pacificadora existentes atualmente, identificamos que entre o lançamento das três primeiras até a implementação da quarta UPP houve um intervalo de quatro meses. Apenas em junho de 2009 uma nova unidade é inaugurada em uma favela pequena na Zona Sul da cidade, Chapéu-Mangueira. A seguinte será no final daquele ano, em dezembro, no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, também na Zona Sul. A partir de então, as ocupações vão ficando mais sistemáticas, com intervalos menores. Logo em janeiro de 2010, mais uma é instalada na Zona Sul, seguida por outra no centro, em abril. E a partir daí, todas as outras instaladas no ano de 2010 estão localizadas na Zona Norte.

Tabela 1: Datas de instalação das Unidades de Polícia Pacificadora até agosto de 2014

Unidade de Polícia Pacificadora	**Data de instalação**	**Bairro**	**Localização geográfica**
Santa Marta	19 de dezembro de 2008	Botafogo	Zona Sul
Cidade de Deus	16 de fevereiro de 2009	Jacarepaguá	Zona Oeste
Jardim Batan	18 de fevereiro de 2009	Realengo	Zona Oeste
Babilônia / Chapéu Mangueira	10 de junho de 2009	Leme	Zona Sul
Cantagalo / Pavão-Pavãozinho	23 de dezembro de 2009	Ipanema/ Copacabana	Zona Sul
Tabajaras / Cabritos	14 de janeiro de 2010	Copacabana	Zona Sul
Providência	26 de abril de 2010	Gamboa	Centro
Borel	7 de junho de 2010	Tijuca	Zona Norte
Formiga	1º de julho de 2010	Tijuca	Zona Norte
Andaraí	28 de julho de 2010	Andaraí / Grajaú	Zona Norte
Salgueiro	17 de setembro de 2010	Tijuca	Zona Norte
Turano	30 de setembro de 2010	Rio Comprido	Zona Norte
Macacos	30 de novembro de 2010	Vila Isabel	Zona Norte
São João / Matriz / Quieto	31 de janeiro de 2011	Engenho Novo	Zona Norte
Coroa / Fallet / Fogueteiro	25 de fevereiro de 2011	Santa Teresa	Centro
Escondidinho / Prazeres	25 de fevereiro de 2011	Santa Teresa	Centro
São Carlos	17 de maio de 2011	Estácio	Centro
Mangueira	3 de novembro de 2011	Mangueira	Zona Norte
Vidigal / Chácara do Céu	11 de janeiro de 2012	Leblon	Zona Sul
Fazendinha	18 de abril de 2012	Penha	Zona Norte
Nova Brasília	18 de abril de 2012	Bonsucesso	Zona Norte
Adeus / Baiana	11 de maio de 2012	Bonsucesso	Zona Norte
Alemão	30 de maio de 2012	Bonsucesso	Zona Norte
Chatuba	27 de junho de 2012	Penha	Zona Norte
Fé / Sereno	27 de junho de 2012	Penha	Zona Norte
Parque Proletário	28 de agosto de 2012	Penha	Zona Norte
Vila Cruzeiro	28 de agosto de 2012	Penha	Zona Norte
Rocinha	20 de setembro de 2012	Rocinha	Zona Sul
Jacarezinho	16 de janeiro de 2013	Jacarezinho	Zona Norte
Manguinhos	16 de janeiro de 2013	Manguinhos	Zona Norte
Barreira / Tuiuti	12 de abril de 2013	Benfica	Zona Norte
Caju	12 de abril de 2013	Benfica	Zona Norte
Cerro-Corá	3 de junho de 2013	Cosme Velho	Centro
Arará / Mandela	6 de setembro de 2013	Manguinhos	Zona Norte
Camarista Méier	2 de dezembro 2013	Méier	Zona Norte
Lins	2 de dezembro de 2013	Lins	Zona Norte
Mangueirinha	7 de fevereiro de 2014	Centenário	Caxias, Baixada Fluminense
Vila Kennedy	23 de maio de 2014	Bangu	Zona Oeste

A delonga na descrição desse processo inicial de instalação das UPPs é importante para reforçar o meu argumento de que, por conta dessa constituição improvisada, as ações nas favelas foram se constituindo sem organicidade institucional, de maneira intuitiva e bastante referenciada na figura do seu comandante local. O que também pode ser analisado a partir da figura do coordenador das UPPs no período de sua maior expansão. Durante a gestão do Coordenador entrevistado, que permaneceu no cargo por quase dois anos, sua obstinação era consolidar o processo de pacificação e garantir que os instrumentos de monitoramento e avaliação, fundamentais para avaliar a política pública, fossem de fato implantados assim como a mudança no processo de formação dos soldados.

Como vimos anteriormente, o Coordenador indica que a "pacificação" é a possibilidade de juntar um "fazer bélico", repressivo, com um "fazer comunitário", e essa forma de atuação foi central na consolidação de uma ideia de paz, tema importante na pesquisa aqui apresentada, porque ajuda a interpretar os sentidos da pacificação e as disputas em torno do seu significado. Para tanto, é necessário compreender o novo arranjo de forças que se estabeleceu nas favelas, que agora são classificadas a partir da presença ou não das forças policiais. Favelas consolidadas que se tornaram favelas pacificadas. Isso não é trivial, e é sobre esses elementos que nos debruçaremos a partir daqui.

Uma primeira questão diz respeito ao cuidado com o ordenamento urbano, que o antigo coordenador das UPPs indicou como algo sensível, que não poderia ser viabilizado em um cenário de guerra. Ele referia-se à prática policial fortemente marcada pelo confronto durante os primeiros anos do governo Sérgio Cabral. A permanência da polícia ocupando espaços não utilizados, como a creche desocupada, demandava, portanto, uma outra postura para que não fosse comparada às experiências anteriores. Em outras palavras, seria necessária uma nova prática policial e, na concepção do Coordenador, "a população reagiu muito bem a isso". Mas a quem ele se refere ao afirmar que a população referendou a prática da UPP? Aos moradores de Botafogo ou do Santa Marta? Às manchetes entusiasmadas que tomaram conta dos jornais ou aos favelados?

Palloma Menezes (2014), em sua pesquisa sobre a pacificação no Santa Marta, aponta que a marca mais presente na fala de seus entrevistados era a "indeterminação" do que estaria acontecendo ali, pois todas as referências que eles sabiam acionar para compreender o seu espaço de moradia, estavam embaçadas com essa permanência da PM no cotidiano. Aparentemente, o

novo ordenamento não foi imediatamente apresentado aos moradores da área. E, mais do que isso, o repertório que eles detinham acerca da polícia estava relacionado a uma memória que a UPP buscava contrariar com seu ideal de "nova polícia". Esse conflito inicial é determinante para a existência da pacificação. Ela funda-se como uma prática nova, valendo-se da polícia e da política de sempre.

Um segundo elemento relevante está presente na fala do Coordenador quando ele aciona as palavras "libertar" e "normalidade" com o intuito de reforçar que essa ação fora muito bem aceita e que as pessoas não queriam que a polícia deixasse a favela. A ideia de libertação tem ligação direta com a concepção de guerra que pautou ao longo dos anos as ações de segurança no estado. Seria preciso libertar a favela do inimigo, não com um enfrentamento pontual, mas a partir da ocupação permanente. Como vemos, o novo não era tão novo. Por outro lado, a concepção de normalidade mostra-se profundamente contraditória, uma vez que as práticas nas favelas persistem distantes daquelas correntes no restante da cidade. Novamente, a histórica forma de lidar com esses espaços como o "outro" da cidade aparece na concepção de uma política. A normalidade na favela é uma normalidade que tem características específicas, diferentes do que é normal em outras áreas. A retomada do território, a implantação da paz aconteceriam, portanto, com o objetivo de instituir a normalidade (a ordem) e a liberdade (segurança, fim do domínio do tráfico). Para tanto, seria necessário abandonar aquela polícia pautada pela lógica do confronto, sem, entretanto, abrir mão da "metáfora da guerra". Esse é, resumidamente, o programa que será perseguido pelos diferentes agentes sociais, tendo a polícia na dianteira, no processo de consolidação das UPPs, como veremos no decorrer da tese.

3.2.2 "A gente está trocando pneu com o carro andando": a segunda fase da pacificação e a expectativa de uma mudança para dentro da polícia

Diferente do que foi apresentado no início da ocupação no Santa Marta sobre a repressão ao tráfico de drogas, no segundo ano de funcionamento das UPPs, esse já não era mais o objetivo central. O foco principal de atuação, no plano discursivo, passou a ser o controle da circulação e a

ostentação das armas a fim de garantir a tranquilidade aos moradores, devolvendo ao Estado o território que fora tomado pelos traficantes[107].

O Coordenador, evocando as orientações do secretário de Segurança Pública, revela que a UPP é diferente de outros programas nesta área porque ela parte da "ação para o conceito". De acordo com suas informações, os outros programas, quando lançados, já tinham consolidados seus objetivos e sua estrutura. Na pacificação, não. Primeiro, realizou-se uma ação de ocupação, como demonstrado na seção anterior, e só posteriormente, após sua entrada na CPP, em junho de 2010, começaram-se a delinear os conceitos dessa política. Contudo, ele mesmo revela a existência de um cronograma de implantação a ser seguido prevendo a instalação de 40 UPPs até 2014[108].

Sua preocupação principal era a garantia da institucionalidade do programa, tendo em vista, como já apontado acima, o que ocorreu com o GPAE. Dessa perspectiva, o Coordenador revela que havia um movimento por parte de sua equipe para construir o que ele chamou de Programa de Polícia Pacificadora. Para tanto, foram contratados pesquisadores de diferentes centros de pesquisas com tradição no tema da segurança pública afim de contribuir para essa formatação. Entretanto, sua ambição era construir um desenho que não fosse limitador das ideias dos policiais, que reforçasse essa marca, que, segundo ele, já havia sido consolidada nas UPPs de uma ação policial diferenciada[109].

> Então, já dá para desenhar alguma coisa que não seja tão aprisionadora, cerceadora, que deixe espaço para liberdade e criatividade individual, mesmo porque tem que levar em consideração que cada comunidade apresenta uma peculiaridade, uma história diferente, então a gente precisa ter um modelo, mas com pouca rigidez.

---

[107] Já foram inúmeras as declarações sobre os objetivos da implantação das UPPs nas favelas aos meios de comunicação. De acordo com o secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame: "A ideia e o objetivo da UPP é a pacificação, mas seria leviano garantir que vamos retirar dessas favelas todas as armas, todas as drogas, todos os criminosos, toda a munição". ("Secretário diz que UPPs não impedem a presença de bandidos", disponível em: http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias. Acesso em: 29 jun. 2011). E também segundo o major Eliezer de Oliveira, responsável pela formação de policiais para atuar nas UPPs: "Não é objetivo da UPP acabar com o narcotráfico, e, sim, afastar a influência dos narcotraficantes sobre as comunidades". ("UPP não tem objetivo de acabar com o tráfico, diz major", disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano. Acesso em: 20 set. 2011).

[108] Até agosto de 2014, haviam sido instaladas 38 UPPs no Rio de Janeiro. Em entrevista recente ao jornal O Globo, o Coordenador revelou que essa meta virou uma armadilha na política de pacificação. ("A Secretaria ficou refém do discurso político de ter 40 UPPs, diz ex-comandante", disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/a-secretaria-ficou-refem-do-discurso-politico-de-ter-40-upps-diz-ex-comandante-13727647. Acesso em: ago. 2014.)

[109] Na próxima seção veremos como essa ação policial diferenciada foi efetivada no Borel.

Ele recorre à diretriz apresentada pelo GPAE para definir, de acordo com sua concepção, o que é a UPP: "Eu diria que a ação da UPP é uma ação de polícia na sua plenitude que deve priorizar a prevenção e usar de uma repressão qualificada eventualmente". Utilizando-se da representação de que viveríamos em uma guerra, o Coordenador aponta então para o papel da polícia como um todo e não apenas da UPP:

> A UPP tem que fazer aquilo que a polícia deveria estar fazendo, mas não faz por causa da história que nós temos aqui no Rio de Janeiro, esse caos, esse medo que se agigantou, essa realidade que nos leva à representação de que nós estamos inseridos no meio de uma guerra, mesmo afastadas todas as concepções de uma guerra convencional.

Segundo ele, romper com essa ideia e promover dentro da corporação uma atitude que remeta à função principal da polícia, ou seja, à prevenção ao crime e à proteção ao cidadão, são um desafio. Entretanto, até aquele momento, sua fala apontava que a UPP teria essa possibilidade devido à chancela política dada pelo governador. Ainda que houvesse resistência para dentro da PM, havia a possibilidade de mudar o processo. Recorro novamente ao GPAE para reforçar a importância da institucionalidade para que programas que tenham um direcionamento alternativo às práticas de repressão e extermínio sejam autorizados.

Nas palavras do Coordenador:

> Isso não quer dizer que a polícia militar nunca tenha tido ações no sentido de tentar fazer uma polícia de proximidade, ou seja, de retomar seu caminho. Não, tivemos, sim, mas a polícia militar também não é uma coisa monolítica, ela é, na verdade, uma arena de conflitos, de grupos de interesse, de ideias, e nem sempre a ideia da polícia comunitária ou da polícia de proximidade foi uma ideia hegemônica aqui dentro da corporação, muito pelo contrário, ela foi muito resistida.
>
> Enquanto o chefe da polícia, que é o governador, não sinalizava para esse tipo de política de atuação da polícia militar, isso fazia com que essas ideias ficassem subalternas. O que acontece hoje é que há uma sinalização para esse caminho, há espaços, as UPPs são, na verdade, laboratórios pra gente poder praticar esse tipo de polícia, uma polícia que se propõe a se aproximar, a retomar um espaço que foi largado pelo Estado.
>
> A gente verifica que hoje, embora haja ainda resistências internas, há toda uma ambiência para que essas ideias de uma polícia de proximidade surjam com mais força e comecem a construir uma institucionalidade interessante.

Como argumentei no final da última seção, essa possibilidade apontada pelo Coordenador de um "novo fazer policial" baseado em grande medida na própria função da polícia foi interpretada de forma bastante difusa na rotinização das UPPs. Embora a disciplina militar tenha na hierarquia sua arma para garantir a obediência, no formato da UPP, os comandantes das

unidades interpretaram essas orientações de diferentes maneiras, demonstrando o quão individualizado foi esse processo.

Além disso, em contradição às ideias de proximidade e respeito ao cidadão, a primeira fase no processo de ocupação policial nas favelas para a implantação das UPPs é realizada por policiais do BOPE com o objetivo de apreender drogas, armas e prender os indivíduos que estão com mandados de prisão decretados. As primeiras ocupações realizadas aconteceram de forma inesperada, aparentemente sem nenhum aviso prévio, provocando surpresa e retomando as práticas utilizadas nas intervenções pontuais da polícia. A partir da ocupação do morro do Borel, em abril de 2010, ela passou a ser amplamente divulgada em diferentes meios de comunicação[110]. O tempo de ocupação pelo BOPE, entretanto, não é informado. Mas o aviso serviu nos casos seguintes para a suspensão dos conflitos entre polícia e criminosos. No caso do Borel, o BOPE permaneceu na favela durante 90 dias.

Os critérios técnicos para a instalação de uma UPP, de acordo com as informações do Coordenador, estavam apoiados em fatores geográficos, criminais e socioeconômicos. Segundo ele, as favelas em que se concentravam as facções criminosas mais violentas teriam prioridade no processo de implantação nesse universo de 40 UPPs. Mas o que ficou evidente é que as instalações das unidades não obedeceram aos critérios elencados acima, pelo menos, na primeira etapa. Muito menos foram ocupadas aquelas áreas com maiores índices de criminalidade.

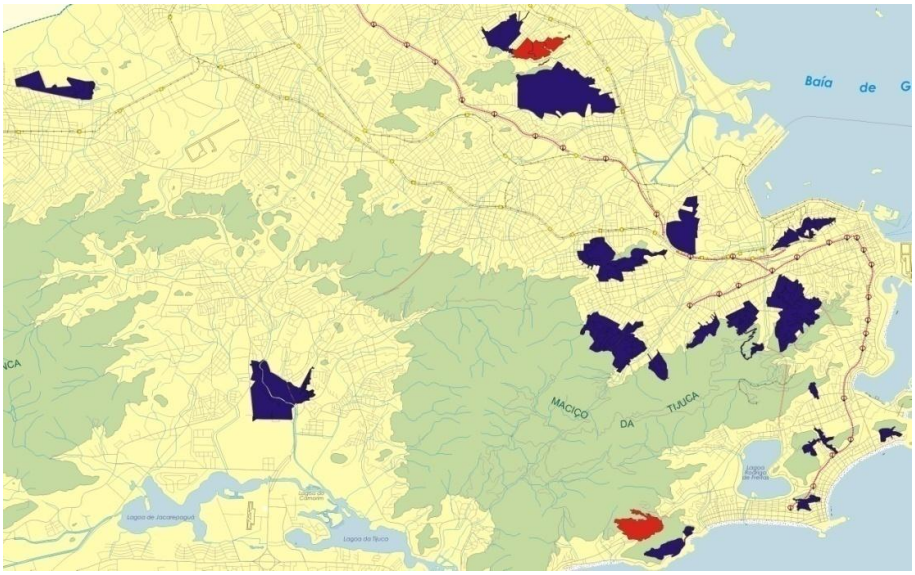
As primeiras ocupações nas favelas da Zona Sul, seguidas pelas áreas da Zona Norte que circundam o Maracanã, fecharam o "cinturão de segurança" para a realização dos jogos da Copa do Mundo, por exemplo. Por outro lado, áreas como Costa Barros ou Serrinha, em Madureira, permaneceram com as mesmas práticas policiais de intervenção pontual, seguidas por constantes trocas de tiros.

---

[110] Durante a inauguração da UPP no morro da Providência, no dia 26 de abril de 2010, o governador Sérgio Cabral anunciou que a próxima unidade a ser instalada seria no Borel e a ocupação pelos policiais do BOPE começaria no dia 28 de abril ("Cabral anuncia que próxima UPP será instalada no morro do Borel", disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia). Após o início da ocupação, o então comandante do 6º BPM, tenente-coronel Fernando Príncipe, deu o seguinte depoimento à imprensa: "Um escoteiro seria suficiente para a ocupação", tendo em vista que já não havia mais criminosos nos morros ("Beltrame anuncia a ocupação de oito favelas até o fim do ano", disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Brasil). No dia seguinte, ele foi transferido para o comando do 9º BPM.
A partir da ocupação do Alemão, todas as outras que se seguiram foram amplamente divulgadas, sendo, inclusive, transmitidas ao vivo pelo jornal local da Rede Globo (Disponível em: http://globotv.globo.com/rede-globo/bom-dia-brasil/v/reporteres-cobrem-momento-historico-no-rio-de-janeiro/1383535/).

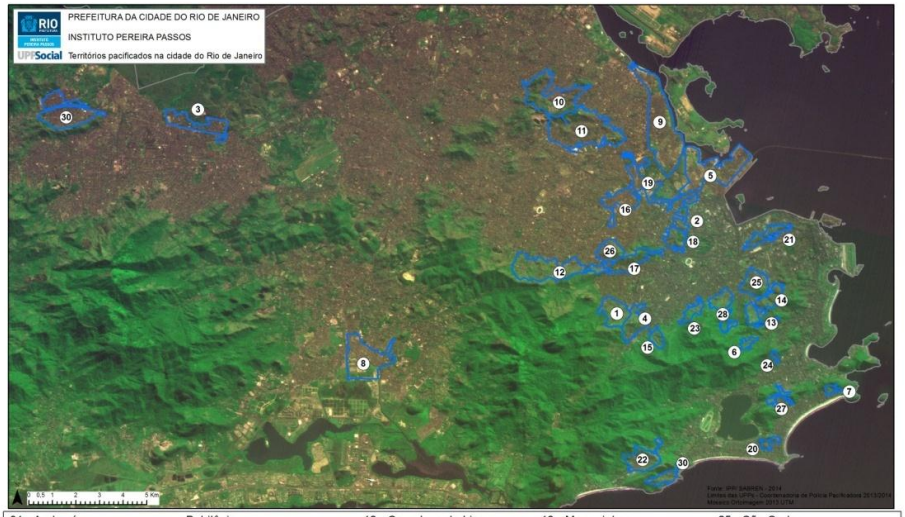
Os mapas apresentados abaixo representam dois momentos distintos da pacificação. O primeiro mapa é de 2012, em que observamos as primeiras 25 UPPs e as favelas da Penha ainda ocupadas pelas forças de pacificação. O mapa seguinte, de 2014, já apresenta as 38 unidades.

Mapa 2: Localização geográfica das UPPs em 2012



Fonte: UPP Social, 2012

Mapa 3: Localização geográfica das UPPs em 2014



Fonte: UPP Social, 2014

Para se chegar ao total das 40 favelas, será preciso mobilizar um quantitativo de 12.000 policiais pelos cálculos apresentados pelos gestores da UPP. Atualmente, nas 38 unidades que estão em funcionamento, atuam 9.543 policiais. Entretanto, como consta no decreto que as regulamenta, são encaminhados para as UPPs policiais recém-concursados, que de preferência não tenham tido nenhuma experiência anterior na polícia militar. Ora, sob esse argumento, desde 2008, a instituição policial só está formando policiais para atuarem nas favelas pacificadas.

Se na época do GPAE um problema a ser enfrentado foi a corrupção policial, que surgiu não apenas como uma questão da polícia carioca, mas como um ponto crítico da filosofia de polícia comunitária, as UPPs procuram uma espécie de antídoto para o problema ao recorrer a cabos e soldados novatos. A opção por aqueles que na teoria ainda não estariam envolvidos com a corrupção mostrou-se frágil ao longo do tempo. Especialmente nesse último ano em que as diferentes denúncias e os constantes tiroteios estão colocando em xeque a intocabilidade da experiência.

Essa opção pelo soldado iniciante sinaliza também a possibilidade de mudança para dentro da corporação, algo apontado pelos policiais como um dos objetivos não declarados no programa da UPP. Entretanto, a formação policial constituída na lógica militar, repercute na atuação na rua, como apontado no início deste capítulo. A percepção do outro não como indivíduo portador de direitos, mas como um inimigo a ser combatido contribuiu para o entendimento de que a UPP nada mais é do que uma política de vigilância. Não por acaso, muitos policiais indicam que gostariam de estar "combatendo o tráfico de drogas", como apontado pela pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) entre 2010 e 2013 com policiais lotados em UPPs.

Com os policiais que conversei, também ficou evidente essa preferência pelo combate. Em entrevista realizada em janeiro de 2011, um soldado revelou:

> Não estou combatendo a criminalidade, estou apenas parado como um vigia, sem poder fazer nada. Isso é apenas uma sensação de segurança. É isso que a UPP faz, dá uma sensação de segurança para a cidade, quando na verdade, por dentro dos becos, as coisas ainda correm soltas porque não há número suficiente de policiais para controlar tudo no morro.

A tentativa de ter um "novo policial" nas favelas passa também pela obrigatoriedade no período de sua formação de estudos direcionados para direitos humanos e sobre polícia comunitária. Conforme o decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011:

> Art. 6º Todos os policiais militares lotados e em efetivo exercício nas UPPs farão jus à percepção de gratificação de encargos especiais no valor R$ 500,00 (quinhentos reais), podendo ser celebrado convênio pelo Estado para tal fim.
> § 2º Os policiais militares classificados nas Unidades de Polícia Pacificadora deverão ter formação especial, com ênfase em direitos humanos e na doutrina de polícia comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém-formados.

A questão da gratificação para os policiais está relacionada à centralidade das UPPs na cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um acordo firmado entre o governo estadual e a municipalidade para o pagamento da gratificação aos policiais. Isso porque o estado não poderia pagar salários diferentes aos funcionários públicos com mesma função, ou seja, os outros policiais, não alocados em UPPs, teriam que receber, pela lei, a mesma coisa que um policial na UPP. Como uma saída para essa situação, o decreto prevê a celebração de um convênio para o pagamento.

Essa questão é um dos fatores que limitam a expansão da política. A previsão era levá-la à região metropolitana, mas até hoje só existe uma UPP na Baixada Fluminense, no município de Caxias. E as outras áreas do Estado do Rio de Janeiro? Afinal de contas, a polícia militar é responsável pelo policiamento estadual.

Entretanto, de acordo com o Coordenador, não há como imaginar a pacificação como uma panaceia para os problemas da cidade do Rio de Janeiro. A UPP não veio para resolver tudo e também não é infalível. Ele argumenta especialmente no que se refere ao papel que a mídia vem desempenhando na "construção da paz":

> A gente tinha um discurso da guerra, isso no final dos anos 1980, mesmo antes, mas hoje ela [a mídia] está construindo a paz, por vários motivos, até motivos econômicos mesmo, que vão descontextualizar alguns fatos e supervalorizar aqueles fatos. Isso ajuda na construção. Está construindo a paz em demasiado também. É uma realidade construída. Isso também tem um problema pra mim, porque constrói um mito de infalibilidade das UPPs. E tudo o que eu falo é que não tem esse negócio de infalibilidade, ora ou outra vai ter um problema e a gente precisa estar atento para aprimorar. E também não ficar acreditando que isso resolveu tudo. Não resolveu nada. A gente tem muitos ganhos. É uma forma ousada, diferente, interessante, mas tem muita coisa para se aprimorar, principalmente essa relação com a comunidade. É entender esses processos.

A UPP é "ousada e diferente" inclusive em seus aspectos físicos. As unidades se localizam em bases construídas com estruturas modulares divididas em três espaços: sala do comando, onde se encontram o comandante e o subcomandante; sala da administração, onde ficam os soldados responsáveis pela área administrativa; e uma sala para reuniões, equipada com

mesas, cadeiras, computador e projetor; além de banheiro e local para guardar o armamento. As primeiras UPPs foram alocadas em prédios da prefeitura, onde outrora funcionava o Centro Municipal de Assistência Social Integrada (CEMASI), como na Providência e Andaraí. Como os prédios possuem uma infraestrutura maior, nesses locais ocorrem também atividades promovidas pelas unidades direcionadas para a "comunidade", em geral, relacionadas a esportes. No caso do Borel, a constituição do espaço seguiu a regra geral de estrutura modulares, como é possível ver na figura1.

Foto 1: Sede da UPP Borel

Fonte: Arquivo pessoal da autora, 2011.

Além desses elementos, empresários também se mobilizaram para o sucesso da empreitada e constituíram um Fundo das UPPs com a colaboração de cinco empresas doadoras de recursos para a execução de obras e aquisições de materiais para as sedes das unidades. As parcerias de diferentes instituições privadas com a Secretaria de Segurança para a realização de projetos sociais também podem ser um indicativo da ampliação da ideia da "pacificação".

Por outro lado, todos esses esforços não foram suficientes para que ocorressem mudanças significativas para dentro da instituição militar. A pesquisa do CESeC já referida também aponta como um dado significativo que 70% dos policiais lotados nas UPPs mencionaram que preferiam estar lotados em BPMs ou em Unidades Especializadas.

Como veremos a seguir, para os moradores, esse "novo fazer policial" é ainda muito incipiente. As constantes reclamações de abuso de autoridade e de intervenções na vida privada e nas atividades coletivas ainda permanecem no Borel. Em outras favelas pacificadas, já temos relatos de assassinatos e desaparecimentos em que os suspeitos são os próprios policiais da UPP, como no caso do pedreiro Amarildo de Souza, na Rocinha, e o caso de estupro coletivo na favela de Manguinhos.

As mudanças para dentro da polícia que o Coordenador relatou em nossa conversa estão muito longe de ocorrer. Ele próprio foi destituído de seu cargo de coordenação antes de conseguir promover as alterações previstas. Ainda que seu intuito fosse a institucionalização das unidades como política de segurança, "indo da prática para o conceito", as práticas dos policiais, mesmo os recém-formados, demonstravam um desejo de manter uma atuação pautada na guerra às drogas e na perseguição dos criminosos. Por outro lado, levando em conta a histórica identidade corporativa da polícia militar, atrelada a uma determinação do governo estadual em manter as UPPs como a política de segurança pública, inclusive sendo modelo para outros estados, não havia espaço para o Coordenador promover a institucionalidade pretendida.

Entretanto, como ele me revelou através da metáfora "a gente está trocando pneu com o carro andando", era fundamental estabelecer algumas bases legais e instituir alguns mecanismos de controle social, como a ouvidoria, por exemplo. Nada disso foi realizado e o cenário de crise das UPPs desponta cada dia com mais força e com consequências, como habitual, na vida dos moradores das favelas.

3.3 **O tempo da “pacificação” no Borel**

3.3.1 Comandante

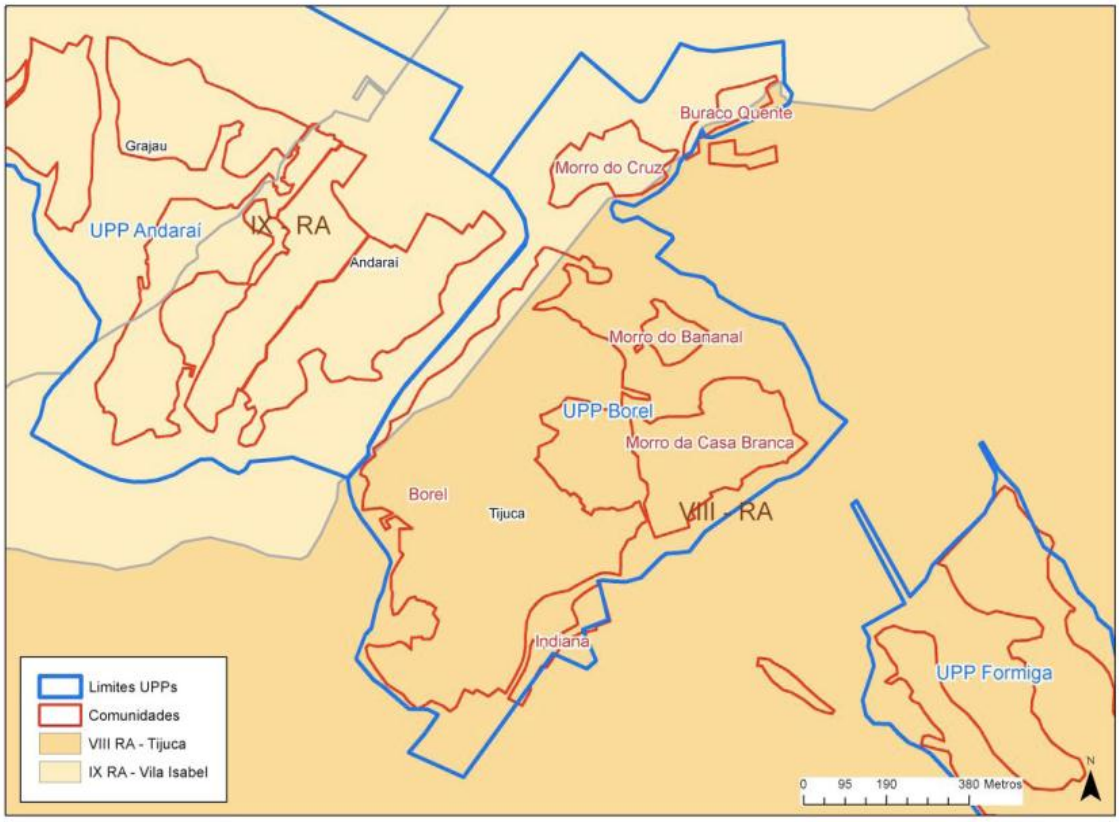
Como já apontado, a Unidade de Polícia Pacificadora do Borel foi inaugurada em junho de 2010. Até aquele momento, na primeira fase, eram apenas oito UPPs localizadas em favelas da Zona Sul, na Zona Oeste e no centro. Com a UPP Borel, foi iniciada a ocupação nas favelas da Zona Norte e até o fim daquele ano, mais cinco, todas nessa região, foram ocupadas pela polícia militar: Andaraí, Formiga, Salgueiro, Turano e Macacos. É desse período também a gestão do Coordenador que daria uma forma um pouco mais definida para o trabalho dos oficiais que comandavam as unidades.

O comando da UPP Borel vivenciou essa transição. Na verdade, o primeiro Comandante ocupou o cargo no período concomitante ao Coordenador, quando, contudo, as coisas ainda ficavam um pouco soltas e desorganizadas. Ele entrou para a corporação em 2001. Quando ele assumiu o comando, era jovem, tinha apenas 29 anos, o que gerava, por sua vez, algumas anedotas sobre sua competência na gestão de um programa que se fazia, naquele momento, a vitrine da segurança de uma cidade dilacerada pelos altos índices de violência e que trazia na atuação do tráfico de drogas o mais importante ator.

Sua fala, sempre muito defensiva e por vezes agressiva, denotava como que os soldados se comportavam diante dos moradores, em especial, no morro do Borel. Isso porque a UPP Borel é formada por um perímetro que envolve outras seis favelas, e abarca os bairros do Andaraí e do Alto da Boa Vista – o que implica ainda a relação com o 6º Batalhão de Polícia Militar, responsável pelo patrulhamento da área fora do perímetro da UPP.

A imagem do mapa abaixo nos permite visualizar essa divisão entre os bairros e a localização de cada uma das favelas sob a jurisdição da UPP Borel.

Mapa 4: Localização da UPP Borel na VIII Região Administrativa



Fonte: UPP Social, 2014

Como relatado na introdução da tese, a primeira vez que vi o Comandante foi no café comunitário organizado pelo Conselho Comunitário de Segurança da 6ª Área Integrada de Segurança Pública (AISP). Na ocasião, ele realizava uma apresentação da UPP, que se instalara havia pouco mais de um mês na localidade. A reunião, que durou pouco mais de duas horas e da qual participaram cerca de 50 pessoas, aconteceu em um pequeno auditório de um supermercado localizado próximo à praça Saens Peña. Na apresentação dos participantes, pude observar que muitos eram vinculados a alguma instituição pública ou privada, outros faziam parte de grupos associativos dos bairros que compõem a 6ª AISP e quase ninguém se identificou como morador de alguma das favelas situadas na região.

Como a pauta do encontro era a inauguração da UPP Borel, o comandante realizou uma exposição oral intercalando com a exibição de uma apresentação em *Power Point*, que era iniciada com uma imagem de um Rio de Janeiro em guerra. Sua fala seguia com uma foto de um corpo sendo carregado em um carrinho de mão por um policial, juntamente com outra imagem de

outro corpo coberto por um pano e uma mulher com duas crianças, vestidas com uniforme escolar, passando com os rostos virados para o lado oposto ao do corpo. Após a exibição dessas imagens, ele afirmou que "no Borel, essas cenas não irão se repetir", apresentando os principais objetivos da UPP, o modo como ele organizou o trabalho dos policiais e como são as "comunidades" do Borel. Ao final da apresentação, quando o público participante pôde se manifestar, a maior parte das intervenções foi elogiosa ao comandante, à ação da UPP e ao comando da polícia militar.

Essa passagem sobre a recepção do público no café comunitário é reveladora de uma aprovação da opinião pública que vinha se difundindo naquele momento, especialmente pelos grandes veículos de comunicação na cidade, sobre o sucesso das Unidades de Polícia Pacificadora no que diz respeito ao controle da criminalidade em territórios de pobreza (ROCHA; PALERMO, 2014). Porém, Machado da Silva (2010b) já alertava para a ampliação da necessidade do debate sobre a atuação da UPP nas favelas tendo em vista uma série de elementos que não estão colocados em pauta pelo debate público, tais como a "policialização da atividade político-administrativa no território".

Na semana seguinte à reunião acima citada, fui ao Borel para conhecer as favelas da UPP, como já relatado. Nessa manhã de agosto de 2010, pude acompanhar a rotina do Comandante e também entrevistá-lo[111]. Em nossa conversa, ele foi relatando como era seu cotidiano e quais eram suas atribuições. Revelou que tinha bastante experiência na PM e que aquela era sua primeira vez no comando de uma unidade. Falou sobre a ação da pacificação e suas impressões sobre os moradores do Borel.

Ainda enquanto me apresentava outras favelas do perímetro da UPP Borel, foi tecendo considerações sobre suas ações naquelas localidades desde o dia em que assumiu o comando. Falou sobre como administrou algumas situações que, em sua visão, eram pontos de divergência para o programa de pacificação. O primeiro deles foi a organização, de acordo com critérios elegidos por ele, do transporte alternativo através do mototáxi.

O transporte de passageiros em motocicletas não é permitido pela lei estadual de trânsito, consistindo, então, o mototáxi em uma irregularidade. Mas, por outro lado, é um serviço essencial na mobilidade de moradores de favelas, em especial naquelas situadas nos morros da cidade, fato

[111] Ao longo da pesquisa, nos encontramos inúmeras vezes, mas o único momento em que utilizei o gravador em nossas conversas foi nesse dia.

que legitima a sua permanência[112]. Essa dualidade é de certa forma resolvida a partir de uma compreensão individual de cada comandante de UPP. No caso do Borel, o comandante autorizou seu funcionamento, mas estabeleceu alguns critérios para a circulação: definiu um número restrito de vagas para o trabalho, cadastrou os motociclistas, vistoriou as motos, estabeleceu o uso obrigatório de coletes e capacetes, além de instituir um limite máximo de velocidade.

Outra situação geradora de conflitos entre os vizinhos era o funcionamento dos estabelecimentos comerciais, em especial aqueles dedicados ao lazer, como as tendinhas, as biroscas e os bares, que além de bebidas oferecem aos seus frequentadores a possibilidade de ouvir música e dançar. Segundo o Comandante, ele também organizou um horário, acordado de forma coletiva junto aos comerciantes em uma reunião, que estabeleceu um teto de funcionamento.

Aqueles que gostariam de realizar festas ou eventos em locais públicos ou privados deveriam também buscar uma autorização da UPP; entretanto, naquele momento, em agosto de 2010, as autorizações haviam sido suspensas por conta do grande número de tumultos entre os policiais e os frequentadores das festas. A única coisa em que o Comandante foi taxativo em sua negativa era a realização de bailes *funk*:

> Eu já organizei vários serviços aqui. O primeiro foi o mototáxi. Só podem realizar o transporte de moradores os motoristas que tiverem habilitação e a moto com a documentação legalizada. Da mesma forma, o horário de funcionamento dos bares. Fizemos uma reunião com os comerciantes e ficou combinado um horário para o fechamento dos estabelecimentos e também para a altura do som. As festas podem ser realizadas mediante um ofício. O que está mesmo proibido é o *funk*.

Essa forma de gestão da ordem implementada pelo Comandante no Borel gerou diferentes críticas e questionamentos acerca do papel da polícia na favela. Desde a presidente da associação de moradores, passando pelas diferentes instituições locais, eram frequentes as reclamações sobre essa posição autoritária e arbitrária que repercutia sobremaneira no relacionamento entre os soldados que estavam em serviço e os moradores. Ao longo da pesquisa, pude anotar, em diferentes momentos, diversos relatos sobre as intervenções da polícia pacificadora na vida privada dos moradores, seja controlando atividades de lazer, determinando horários para a permanência na rua ou questionando cortes de cabelo.

---

[112] Cf. Rodrigues et al. (2012).

Um ano após a entrevista com o Comandante, participei de um encontro mediado pelo Coordenador em que participaram o Comandante e o Subcomandante da UPP, organizadores de eventos (bailes *funk*, pagode, *flash-back* e samba), a equipe da UPP Social e representantes da Associação de Moradores do Borel. O tema em pauta era a autorização para a realização das festas. Após muita discussão, foi formada uma comissão que atuaria no sentido de organizar as atividades de lazer. Contudo, para que alguma festa fosse realizada, seria necessário entregar alguns documentos na Unidade: nada a opor da Subprefeitura da Tijuca, nada a opor da 19ª DP, e nada a opor do Corpo de Bombeiros. Além disso, o proponente da atividade deveria ir pessoalmente conversar com o Comandante. Aí, então, era autorizada ou não a realização do evento[113].

Cabe ainda mencionar que esse controle por parte dos policiais da UPP recai também nas atividades festivas realizadas no âmbito privado da vida dos moradores. O relato de uma moradora é revelador desse procedimento, que ultrapassa os limites da atividade policial: "Estava na casa da minha irmã com um grupo de amigos, conversando e ouvindo música. De repente, chegou um grupo de policiais e mandou todo mundo ir pra casa que aquela não era hora de trabalhador estar na casa de ninguém"[114].

Percebemos, então, a partir dos relatos de moradores e do Comandante, que passou a ocorrer uma centralização na polícia das decisões cotidianas no Borel e dos problemas que os moradores passaram a enfrentar após a pacificação. Essa centralidade desembocou em um autoritarismo por parte da UPP na medida em que essa organização da vida e do espaço público se estabeleceu a partir daquilo que o comando acreditava representar a ordem. Tendo em vista as representações que se têm sobre os territórios populares do Rio de Janeiro, não é de se estranhar que essa ideia de manutenção da ordem venha junto com uma série de violações dos direitos civis.

Assim, aparecem com muita frequência nas entrevistas, relatos de abuso de autoridade e de violência simbólica exercidos por alguns policiais. Isso ocorre nas abordagens (revistas)

---

[113] O fato de a polícia poder autorizar a realização de eventos no Estado do Rio de Janeiro está regulamentado pela resolução 013 assinada pelo secretário de Segurança José Mariano Beltrame. Conforme aponta o *blog* www.meurio.org.br: "Por causa de um decreto baseado em uma lei da época da ditadura, policiais têm hoje o poder de simplesmente vetar ou retirar a licença de qualquer evento cultural, muitas vezes em cima da hora, de acordo com critérios que eles mesmos podem inventar. Nas favelas com UPPs, isso tem gerado muitos abusos, como a proibição arbitrária de todo tipo de evento, principalmente de bailes *funk*".

[114]Diário de campo, agosto de 2010.

injustificadas, agressões verbais e agressões físicas. Conforme demonstra o relato de um jovem com quem conversei em janeiro de 2012:

> Infelizmente existem alguns que abusam dessa autoridade. Na abordagem, eles chegam com truculência. Eu mesmo passei por isso. Eles não me bateram, mas essa violência, essa opressão, gera medo. Eu não escutei que ele disse que era pra eu levantar a camiseta, eu não ouvi, achei que ele estava falando com outro amigo, e ele começou a gritar comigo: 'Você é surdo? Você é surdo?'

Outro elemento importante que pode vir a determinar a relação estabelecida entre polícia e morador é a forma como as regras são definidas e cumpridas. Muitas vezes a frase "Depende do plantão" foi utilizada como argumento para justificar determinadas ações dos policiais. Seja no cumprimento de regras, no fechamento de bares e na redução do barulho, por exemplo, ou nas abordagens mais violentas, os moradores têm claro que a situação pode variar de um policial para outro. Isto é, os acordos que regem a ordem não dependem só daquilo que determina o Comandante, passam ainda pelo arbítrio do policial de plantão.

O que pude perceber foi que o grupo de policiais que está no serviço determina a hora e o local onde a festa pode acontecer. Ouvi de muita gente que essa proibição não é apenas em espaços públicos, como praças ou quadras, ou estabelecimentos comerciais, mas também nas comemorações em casa, como reuniões de amigos e festas de aniversário. Dependendo do plantão, os policiais permitem o som alto ou não, como revela essa moradora, em um conversa na sede da associação de moradores em setembro de 2010: "Existe um acordo entre os comerciantes e o comandante que pode som ligado até as duas horas da manhã no sábado, mas dependendo do plantão, eles chegam à uma hora da manhã e mandam desligar, fechar os bares".

Essas falas são reveladoras de uma visão apontada por Machado da Silva sobre o controle exercido sobre as populações pobres, que remonta ao início do século XX. De acordo com autor,

> supõe-se que as condutas criminais poderiam ser canceladas, inviabilizadas ou mesmo reduzidas a proporções toleráveis, pela manipulação de variáveis institucionais e/ou pelo desenvolvimento de iniciativas 'civilizadoras' que reduzam os riscos de opção pela carreira criminal (MACHADO DA SILVA, 2008, p. 40).

Há ainda similaridade com um controle dos pobres apontado por Holloway (1997), que tinha por principal objetivo o controle de manifestações culturais, como já analisado. Não é exagero, portanto, falarmos em um sentido histórico da existência da polícia, pautado em práticas moralizantes, disciplinarizadoras, que aparentemente servem não só para manter a ordem, mas sobretudo, para conter o perigo.

Machado da Silva e Leite (2008) apontam que a forma como a violência urbana é interpretada segue uma orientação que norteia medidas e propostas para seu controle e redução e essas ações muitas vezes se baseiam em argumentos que remetem à "metáfora da guerra" e a mitos que colocam os moradores de favelas como os representantes das "classes perigosas". Ao que parece, essa é a perspectiva norteadora dos policiais que atuam na UPP Borel. O controle da ordem pública passa a um controle da moralidade, conforme vimos nos relatos acima. A ideia de controle e civilização ainda é a tônica da política implementada pela UPP, pelo menos na visão dos entrevistados.

Podemos argumentar ainda que a presença constante da polícia militar nas favelas, que muitas vezes assume papéis que não são de sua responsabilidade, mas que é acionada em inúmeros casos pelos próprios moradores (quando ocorre falta de luz ou de água, os moradores ligam para a UPP para reclamar) ou mesmo por outros órgãos do Estado (quando a polícia é acionada pela escola para oferecer atividades esportivas), contribui para a construção de um novo jogo político, ultrapassando, muitas vezes, os limites da atuação policial. Quero dizer que em nome da defesa da democracia e do combate ao que é identificado como ameaçador à sociedade, ou seja, em função da segurança, transfere-se à polícia responsabilidades que não lhe cabem, num contexto em que é permitido restringir os direitos e as liberdades de alguns, aqueles que são identificados como o "inimigo". Como argutamente aponta Leite (2014), a pacificação se constitui ainda amparada na lógica da "metáfora da guerra".

Dessa perspectiva, Vera Telles indica que

> em nome do Estado de Direito e da Democracia (ou em nome de sua defesa abstrata), são mobilizados os imperativos de segurança que acionam mudanças no Direito Penal, as quais tendem a se converter em 'mero instrumento de prevenção policial', tendo em foco não tanto um evento delituoso, mas condutas consideradas perigosas (2010, p. 154).

Essa situação ficou clara para mim em uma tarde de agosto de 2010, quando parei na sede da associação de moradores, localizada na rua São Miguel, que faz fronteira com a favela, para conversar com alguns moradores. Havia pouco mais de dois meses que a polícia pacificadora tinha sido implantada, mas é necessário lembrar que o Batalhão de Operações Policiais Especiais estava ocupando o Borel desde abril daquele ano e que o programa de pacificação de favelas estava sendo ampliado consideravelmente naquele momento. Assim, existia na associação uma expectativa do que seria a atuação da UPP, entendendo as Unidades de Polícia Pacificadora como uma experiência mais abrangente que envolve não apenas a atuação da polícia, mas todo um

conjunto de outros atores sociais. A atuação da polícia é central, obviamente, mas não é a única. De toda a forma, já havia um rol de reclamações sobre a violência e arbitrariedade em relação à forma de atuar dos policiais.

Uma fala de um jovem chamou a minha atenção. Ele estava bastante exaltado por ter tido um pedido de realização de uma festa negado. O rapaz reclamava muito da polícia e questionava o fato dela ser a única instância para regular as atividades locais. Afirmava que a polícia estaria ocupando o lugar da associação de moradores e que os outros programas públicos estariam chancelando esse tipo de atuação:

> Sabe o que eles fazem? Ao invés de vir aqui na associação [levanta e começa a desenhar no ar uma organização dos móveis] e fazer tudo organizadinho, computador da prefeitura, direitinho, não. Sabe o que eles fazem? Vai lá na prefeitura, pega computador, pega tinta, pega azulejo, pega tudo e leva para a associação deles. E isso aqui? É lixo? Tudo tem que ir lá, a luz, a CEDAE tem que ir lá neles [na sede da UPP], pra que, então? Tira a associação daqui e deixa a responsabilidade para eles. Aí, eu quero ver se vai bancar mesmo.

O jovem se referia à sede da UPP, localizada na Chácara do Céu, e em sua visão a Unidade, com o apoio de outras instituições públicas, estaria ocupando o espaço da associação de moradores, tendo em vista a orientação para procurar os policiais da UPP em caso de problemas com a CEDAE ou a Light, por exemplo. A secretária da associação aproveitou para exemplificar relatando o caso a seguir:

> Eles botaram umas plaquinhas que o recolhimento do lixo agora é segunda, quarta e sexta. Mas não colocaram caçambas, não colocaram contêiner, o lixo fica todo na rua. E colocaram assim: colaboração associação, sem pedir permissão aqui, e botaram UPP/Comlurb, ou seja, a UPP faz parte da Comlurb.[115]

Ricardo, morador já apresentado no capítulo dois, durante a nossa conversa, ponderou, sobre a "militarização dos serviços" no Borel, que estava sendo desenhada pelo Comandante.

> Eu acho que o papel do comandante é a segurança pública, mas na carência de outras políticas, como educação e saúde, acaba se cobrando dele, pedindo a ele que seja gestor em outras áreas. Como o Estado é bem carente de outras políticas, acaba tendo essa cobrança da UPP. Aí, entra essa questão de militarizar os serviços aqui, que a gente deve ser bem contra em relação a isso aí. Digamos, é a UPP que determina quem entra e sai no mototáxi. Há uma reunião de obras que vai entrar aqui, não chama as organizações, não chama o morador, mas chama o comandante da UPP. Então, você começa a militarizar um serviço que não pertence a ele. Eu acho que o que ele deve gerir aqui, e deve ser bem, é a política de segurança pública.

[115] Essa placa foi fotografada pelos pesquisadores do Instituto de Estudos da Religião (ISER) e pode ser vista no relatório final da pesquisa, publicado em 2013, na página 47.

A postura adotada pelo Comandante nos primeiros meses de implantação da UPP gerou muitos conflitos que se arrastaram por vários meses. Além dos questionamentos sobre a centralidade da polícia na vida cotidiana, o próprio Comandante assumia uma postura que pleiteava o lugar de síndico das favelas. Em suas narrativas, ele recorria sistematicamente ao fato de estar realizando um trabalho sem nenhum tipo de suporte da polícia militar e que a UPP era duramente criticada para dentro da instituição, conforme o Coordenador também já havia indicado. Entretanto, a fala do Comandante apontava para a falta de equipamento e de condições adequadas de trabalho. Para ele, com as ferramentas adequadas, a UPP poderia resolver todos os problemas.

> Vamos fazer uma reunião com os jovens tal dia? Só que é aquilo, sozinho eu vou fazer reunião com jovens pra quê? Se eu não tenho um projeto pra apresentar, se eu não tenho nada para apresentar. Perde um pouco o foco. Vou fazer uma reunião com jovens e eles vão só reclamar, vão pedir, vão reclamar da polícia. É o que eu falo: sozinho eu não consigo. Aí, o cara que vai entrar na UPP Social vai pegar tudo de mão beijada, vai só dar continuidade, com todo um aporte que eu não tenho. Se eu tivesse aporte, não precisava nem de gestor, eu faria.

Ele se refere ao programa UPP Social que no momento da entrevista ainda estava sendo construído no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) pelo então secretário Ricardo Henriques. Pela importância do programa no quadro de referência do projeto da pacificação, discutiremos suas ações e as implicações no Borel no próximo capítulo, dedicado à mobilização comunitária.

Retomando os argumentos do Comandante, em sua visão, como a polícia estava inserida na localidade o tempo todo, os policiais fariam parte, então, do novo cenário compartilhando com os moradores os mesmos problemas.

> A gente está presente o tempo todo, não é mais uma questão pontual, a polícia vem, troca tiro e vai embora. A gente vive o problema da comunidade. Questões como lixo, iluminação, fazem parte do nosso problema também. **Então, nós somos 300 novos moradores aqui na comunidade**. A gente tenta passar isso pra comunidade, mas ainda tem resistência daqueles que antigamente tinham lucro com o tráfico de drogas.

Essas resistências, em sua concepção, aparecem quando os moradores criticam a polícia ou reclamam das abordagens. E são imediatamente atreladas a uma suposta relação com o tráfico de drogas. Nesse sentido, o Comandante buscava realizar ações que confirmassem o seu papel dentro da localidade. Uma das ferramentas utilizadas foi a pintura nos muros da sigla UPP na cor azul, cor de referência no uniforme da polícia. Essa atuação da polícia gerou como consequência uma resposta que deixou o comandante desconcertado. Alguém foi até uma das pinturas e, por

cima, escreveu a tinta a sigla CV, em alusão à facção que controlava o tráfico na localidade (foto 4, abaixo e à esquerda).

Foto 2 - UPP Comando Azul
Fonte: Arquivo pessoal da autora, São João, 2011

Foto 3 - UPP vai morre
Fonte: Arquivo pessoal da autora, Andaraí, 2011

À esquerda Foto 4 - CV e UPP
À direita Foto 5 - Nós Volto
Fonte: Arquivo pessoal da autora,
Borel, 2011 e 2013, respectivamente

Foto 6 - Corre vagabundo
Fonte: Arquivo pessoal da autora, Borel, 2011

As fotos acima ilustram essas disputas pelo controle do território entre a polícia e supostos grupos antagônicos a ela. São fotos de outras UPPs também, não apenas do Borel, mas que representam uma forma já reconhecida de atuação do tráfico pelas diferentes facções criminosas do Rio de Janeiro.

Em nossa entrevista, quando perguntei ao Comandante sobre a postura dos soldados diante das adversidades do cotidiano, ao lidar com as resistências inerentes ao processo, ele teceu elogios aos seus comandados, mas deixou escapar uma frase que interpreto como reveladora de uma postura da corporação, que entende o trabalho em favelas ainda na lógica do combate, do uso da violência e da ilegalidade. Isto é, naquele lugar, como explicou uma interlocutora na pesquisa, tudo é permitido em nome da garantia da ordem.

O comandante afirmou o seguinte sobre a relação entre os soldados e os moradores:

> Os soldados estão de parabéns. Estou aqui há dois meses e se não houve nenhum problema sério até hoje é por causa deles. Estão aí sem casaco, sem gratificação, sem rancho, comendo quentinha fria, sem lugar pra dormir, sem banheiro. Estão aí. Tirando serviço, dando bom dia, boa tarde. Você viu, você percorreu, você viu! Um ou outro, tudo garoto, tudo moleque, **que faz uma molecagem**, e a gente tem que **dar um puxão de orelha, mas nenhuma coisa assim grave, falta grave, espancamento**, sabe?

Na percepção do Comandante, os policiais, ainda que em condições adversas, estavam procurando desempenhar o seu papel. E estavam desempenhando sem nenhuma alteração, sob o seu ponto de vista, pois até aquele momento não havia sido registrado nenhuma falta grave, nenhum espancamento. Possíveis desvios de conduta podiam ser relativizados, já que eram uma "molecagem", uma vez que os policiais era jovens e ainda estavam aprendendo. Para o aprendizado, um "puxão de orelha" é castigo suficiente.

Quando analisamos os depoimentos do Comandante em contraste com os depoimentos dos mais diversos entrevistados, vemos que as situações são bem mais complexas e tensionadas e que um simples "puxão de orelha" não dá conta de solucionar os conflitos entre moradores e policiais. Levando em consideração a complexidade desse cenário, como se realiza, na prática, a convivência entre policiais e moradores? Como os moradores percebem esses policiais no seu cotidiano? E, o contrário, como os policiais agem diante dos moradores?

É fundamental analisar essas questões levando em conta o conjunto de ilegalismos que geralmente circunda as favelas, desde o tráfico de drogas, passando pela venda de utensílios pirateados como CDs e DVDs, pelo transporte de pessoas por mototáxis e kombis não legalizados, pelos serviços de internet e televisão a cabo não regularizados e também pelos tão

famosos “gatos” de luz e de água – isso para não falar da comercialização dos mais diversos produtos nas biroscas e mercadinhos espalhados por todas as favelas. Ou seja, estamos falando de um conjunto de práticas que podemos identificar como um mercado informal. É possível pensar, então, de acordo com Telles (2010), que novas mediações e conexões esse cenário coloca, viabilizando complexos arranjos nas margens da cidade. As diversas situações apontadas contribuem, portanto, para a reflexão sobre “o modo como esses ilegalismos redefinem as tramas urbanas, as relações sociais e relações de poder em situações variadas” (TELLES, 2010, p. 29).

Interfere ainda nesse contexto, em que a atuação do Estado, através das mais diversas instituições, é insuficiente na execução de suas funções, o fato de os moradores terem que saber lidar com as “explosões de violência” que interrompem a estabilidade das rotinas diárias (MACHADO DA SILVA; LEITE, 2008). Conforme apontam os autores, essas alterações no cotidiano devido à violência podem ser deflagradas tanto por ações da polícia, nas “operações” quase sempre imprevisíveis, quanto por iniciativa dos traficantes de drogas, que, devido à convivência forçada pela proximidade territorial, possibilitam um mínimo de previsibilidade.

> Isto ocorre por meio do ajustamento das condutas a um cálculo dos riscos envolvidos nesta convivência forçada. Este, tornando administrável uma pequena porção da violência na localidade, permite ‘reabsorvê-la’ como a parte ‘extraordinária’ das rotinas ‘ordinárias’ (Ibidem, p. 48).

Todo esse emaranhado de situações envolve “mercadorias políticas” e jogos de poder, que se dão no que Vera Telles (2010) define como “dobras do legal e ilegal”. Esse complexo de relações está circunscrito por campos de forças que estão em disputa, perpassando as tramas ilegais e submetido ao imprevisível das “explosões de violência”. No nosso caso, podemos pensar que a entrada da polícia nas favelas redefine um campo de disputa já demarcado outrora por esses fatores.

A UPP modifica as relações de poder dentro do espaço da favela, inclusive no campo das ações coletivas e da representação através das associações de moradores, e vai além quando também redefine ou coloca em xeque toda uma forma de vida já “entendida” pela população local. Aqueles campos de força começam a mover-se e se recolocam nas disputas de acordo com a vigência de diferentes formas de controle, assim como de critérios, procedimentos e dispositivos que organizam a vida cotidiana nesses espaços.

3.3.2 As diferentes representações sobre o "tempo da pacificação": Jackson e Carolina

Conheci Jackson em 2011 através da Agência de Redes para Juventude[116]. Ele participava do primeiro grupo do projeto e foi contemplado com um prêmio de R$ 10 mil para realizar uma ação em sua favela. Ele investiu o recurso em uma *lan house* que, além de disponibilizar os computadores para acesso à internet e a jogos eletrônicos, também oferecia capacitação em informática e língua estrangeira.

Em uma tarde de setembro de 2013, conversamos por cerca de uma hora na *lan house* sobre a pacificação. Na primeira frase, ele afirmou que a UPP era um benefício, porque muitas coisas estavam acontecendo no Borel. Disse que antes da "pacificação", não por causa da "bandidagem, porque os bandidos, pelo menos aqui no Borel, nunca foi aquele negócio de reprimir morador", mas por causa da "guerra entre as comunidades rivais e até mesmo com a polícia", os moradores não tinham liberdade. Citou alguns exemplos da tranquilidade com a entrada da polícia: "(...) formar grupos para evangelizar a noite, ficar na rua até altas horas da noite tranquilão, criar projetos. Hoje, as crianças podem ficar andando para cima e para baixo, as mães que têm filhas mais novas já ficam supertranquilas, deixam as filhas andar na comunidade".

Para ele, a atuação da polícia contribuiu para modificar a visão das crianças sobre os traficantes e os próprios policiais, e suas perspectivas de futuro:

> Antes, não, antes era 'vou ser bandido', o espelho dos moleques antigamente era a bandidagem, eles eram fanáticos, vê um maluco de arma, queria estar atrás, queria ser também. Esse é um dos pontos fortes que a UPP veio tirar, as crianças agora perderam essa visão. Hoje têm crianças que já nasceram na comunidade, a UPP já está na comunidade há três anos, e criança de três anos que não vê, não sabe o que é isso, um bandido com arma.

Numa primeira impressão, a narrativa de Jackson aparenta ser bastante positiva em relação à UPP, como são os relatos apresentados pela imprensa. No entanto, conforme a conversa foi se prolongando, suas reflexões apontavam para ações praticadas pelos policiais que iam de encontro a tão festejada pacificação. Seu contraponto era uma posição de alteridade em relação aos mais jovens ou aqueles que gostam de ouvir "*funk* proibidão"[117]. Assim ele afirmava:

---

[116] A Agência de Redes para a Juventude é um projeto financiado pela Petrobrás que acontece em diversas favelas pacificadas.

> Com toda essa regalia que veio, veio também um pouco da soberania da polícia, aquele poder ditador, de chegar ali e implantar a ditadura deles, é da forma que eles querem que as coisas vão acontecer e você fica meio à mercê disso, porque não tem como você ir contra eles, porque você civil, é mais fraco.

Sendo ele um indivíduo civil, ou seja, um cidadão, não seria possível ir contra a polícia, que tem o poder de exercer sua "ditadura" naquele território. E essa ditadura é direcionada a um grupo bastante específico e com suas características bem assinaladas. "Eles sempre pegavam os jovens que eram mais envolvidos com a bandidagem ou que davam a entender que eram, e aí, eles pegavam aquele grupinho e ficavam sempre em cima daquele grupo."

Ele completa descrevendo os tipos ideais de jovens que os policiais da UPP perseguem:

> O jovem de favela tem seu estereótipo de andar sem camisa, descalço, boné pra trás, cordão. No final de semana, você quer beber seu uísque, ficar com a galera arrumado, andar de moto pra cima e pra baixo e a polícia não entende esse perfil do jovem de favela. Então, se você pega um jovem andando na comunidade, um grupo de cinco ou seis, boné pra trás, descalço, cordãozão, pra eles é traficante ou então está envolvido. Você é abordado diretamente por esse estereótipo, é um preconceito e na maioria das vezes não é nada disso, a galera só está à vontade mesmo.

Os conflitos, segundo Jackson, eram mais intensos no começo da UPP porque os jovens que eram abordados questionavam: "A galera não estava preparada ainda para isso, então, tinha muita desavença com a polícia, muita mesmo, porque eles não aceitavam ser repreendidos por uma coisa que eles não eram e a polícia também não sabia abordar". Ele prossegue relatando um caso desse tipo: "[Tinha] um grupo de jovens na quadra jogando bola, a polícia chegou e mandou parar o futebol, do nada. Eles ficaram numa revolta, jogaram pedra, quebraram o carro da polícia todo; aí, foi uma confusão generalizada, veio o capitão da UPP".

Perguntei se ele já havia sido abordado e sua resposta foi a seguinte:

> Eu nunca fui parado dessa forma talvez porque... não sei se eles traçam um perfil de idade, sei lá. [Você acha que são mais novos?] É, talvez eles possam estar traçando por esse caminho. Eu nunca fui parado por esse motivo, mas já fui parado por outros, andando de moto já fui parado... Estavam acontecendo alguns problemas de estarem transportando drogas em motos, então, eles começaram a parar todas as motos. Eu nem me esquento. Todas as vezes que eu fui abordado aqui na comunidade sempre foi com educação, pediram 'por favor', perguntaram se podiam mexer no meu bolso e tudo. É justamente o que eu falei, eu acho que eles traçam um perfil e sabem com quem falar e é isso que eu acho perigoso, porque da mesma forma que eles falam com educação comigo, eles tinham que falar com educação também com os mais novos.

---

[117] Sobre as representações do *funk*, ver Siqueira et al. (2012).

Jackson reconhece, como já apontado na seção anterior, que as abordagens podem ser realizadas de forma arbitrária e, por vezes, truculenta. Mas o que nos parece mais relevante de sua fala é a indicação de que a "soberania da polícia" ao entrar em vigor na favela traz consigo um "tipo determinado" para quem estaria direcionada a repressão. É como se a "classe perigosa" da favela pacificada fosse esse jovem descrito por Jackson como o "perfil traçado pela polícia". Ele constitui o alvo principal na "nova polícia", inimigo em potencial da paz.

Em uma entrevista realizada em novembro de 2013, Zuleika, mãe de um jovem assassinado poucos dias antes da ocupação do BOPE, colocou em xeque essa que seria a "nova prática policial":

> Que segurança? A segurança para eles é esculachar os moradores, independente se eles pegam dois ou três dependentes químicos. Eles nem chamam de dependentes químicos, chamam de drogados. No asfalto, é considerado dependente químico, na comunidade, na favela, é drogado. Então, eles já chegam com truculência, batendo, jogando *spray* de pimenta na cara, esculachando mesmo. Se chega uma pessoa pra defender, eles falam que a gente é conivente, que a gente é safado. De dez, tira um que faz uma abordagem tranquila, sem esculachar ninguém, mas o resto... [E porque, mesmo depois de tanto tempo de UPP, eles ainda continuam abordando?] Porque, segundo eles, é o trabalho deles.

A pesquisa realizada pelo CESeC (2013), que buscou compreender o programa das UPPs a partir do ponto de vista dos policiais que atuam nele, apontou que as atividades convencionais de policiamento ostensivo e, em especial, a abordagem e revista de suspeitos prevalecem no trabalho dos policiais lotados nas unidades. Para 74,5% dos policiais, a abordagem é sua principal atividade. Se a filosofia da UPP é promover um novo tipo de policiamento, como apresentou o Coordenador em sua entrevista, e estabelecer novas relações com os moradores de favelas, os policiais que atuam na ponta ainda não estão familiarizados com essas práticas.

Ricardo também reclamou das abordagens policiais. Segundo o seu relato, um voluntário, que estaria contribuindo na instituição, fora abordado de forma desrespeitosa. Para ele, não precisaria ser assim, pois era uma pessoa "de fora" e que estava ali para "ajudar". Na sua reflexão, se o seu colega voluntário sofre esse tipo de abordagem ali, o que não ocorre na rua com os moradores que reuniam as características já conhecidas para serem alvos de revistas?

> Há um pequeno avanço? Há. Foi estabelecido completo o direito de ir e vir? Não, não foi. Hoje mesmo eu subi com um colega meu que está me ajudando nessa sala aqui e a polícia abordou ele ainda de forma truculenta. Ele é um voluntário, um cara que tem dinheiro, poder aquisitivo, que vem apenas servir 15 dias aqui. A polícia pode abordar ele de forma civilizada, cidadã. 'Bom dia!' Não é falar 'Abaixa o vidro'. 'Bom dia!' A polícia fala: 'Documento'. Então, né? Isso eu estou colocando uma situação bem

> simples, fora o morador no seu dia a dia que a gente vê ‘n’ histórias aqui. Ainda continua essa questão principalmente de violação de direitos do cidadão aqui dentro.

Como contraponto a essa visão sobre as abordagens motivadas pelas características físicas, os dados da minha pesquisa apontaram que a abordagem é realizada levando em conta também o espaço geográfico, ou seja, o próprio espaço da favela, identificado pela polícia como vinculado ao ilícito. O estereótipo apontado por Jackson não é a única variável para se ser abordado pela polícia; a questão territorial, nesse processo, também é fundamental. Dois depoimentos relatados em meu caderno de campo validam essa hipótese.

Em uma conversa com um comerciante em agosto de 2010, ele me contou que em uma noite de domingo sua filha, não moradora da favela, deixou sua casa um pouco mais tarde do que o usual. Desceu sozinha pela principal rua do morro e cortou caminho pelos becos para chegar à rua que dá acesso às principais vias da Tijuca. Segundo o relato de seu pai, ela se sentia mais segura em visitá-lo por contada presença da polícia. Porém, antes de chegar ao destino final, foi parada por um grupo de policiais e questionada sobre o que estaria fazendo àquela hora da noite de um domingo naquele local. Os policiais perguntaram se ela estava ali para comprar drogas. Na avaliação de seu pai, a aparência da filha teria chamado a atenção dos policiais que a avaliaram como uma possível usuária de drogas.

O outro caso relatado no caderno de campo ocorreu em uma reunião da Rede do Borel em outubro de 2013. Durante a reunião, um novo subcomandante da UPP Borel se apresentou e informou que o grupo de policiais tinha sido também modificado. Segundo ele, 40 policiais passaram a fazer parte da unidade local. Uma diretora da escola de educação infantil municipal que funciona na localidade conhecida como Igrejinha pediu a palavra e relatou que trabalhava ali há 12 anos e que pela primeira vez havia “levado uma dura” de um grupo de policiais. Reclamou, não pela abordagem, entendendo que os policiais até poderiam não conhecê-la, mas pelo fato de nenhum deles saber que ali existia uma escola. Se a pacificação completa três anos, questionou a diretora, como podem os policiais não conhecerem o espaço onde trabalham?

Retomando o diálogo com Jackson, questionei a razão de tantos conflitos entre os policiais de UPP e a juventude do Borel. Para ele, a polícia se sente “afrontada” com o comportamento de alguns jovens, o que, por sua vez, provoca o conflito. Perguntei qual seria o tipo de comportamento provocador e ele me respondeu que, além das características citadas acima, isso estava relacionado a um tipo de *funk*, o “proibidão”. A polícia, ao ouvir esse tipo de

música, intervinha imediatamente, segundo Jackson. Com efeito, o "*funk* proibidão" tornou-se um dispositivo para a intervenção violenta da polícia na favela pacificada. De acordo com ele, os policiais da UPP terminavam com qualquer atividade de lazer, mesmo que no âmbito privado, caso ouvissem algum tipo de "*funk* proibidão".

Seguindo essa linha argumentativa da proibição abrupta das atividades de lazer como um dos elementos principais de conflitos entre polícia e morador do Borel, Laudelina oferece a seguinte explicação:

> A gente esteve 50 anos aqui, sozinhos, sem a presença da polícia que prestasse, só a polícia que batia, que fazia e acontecia, a gente aqui via a polícia como uma coisa ruim e os bandidos como uma coisa boa. Boa por quê? Quando o governo não estava aqui nos ajudando, quem ajudava era esse bandido. Esse bandido dava gás para quem não tinha gás, comida para quem não tinha comida, brigava com as crianças que queriam entrar para a boca de fumo. Então, esse bandido ficou muito visto como herói, o bom, vamos dizer assim entre aspas, lógico. Quando essa polícia vem, fica difícil esse relacionamento, se não souber fazer bem essa abordagem, essa chegada, que eu acho que no Borel podia ter sido diferenciada. A UPP Borel poderia ter entrado de uma maneira diferenciada se eles tivessem estudado um pouquinho essas pessoas e entendessem esse relacionamento polícia e morador Borel, bandido e morador Borel. Por conta disso, houve uma resistência. Essa polícia chegou aqui e disse 'Não pode isso, não pode aquilo, não pode', então, era o discurso do não. E o bandido tudo podia, bandido dava casa pra quem não tinha casa, comida pra quem não tinha comida, era amigo, camarada, mandava a criança ir para a escola. Como pode pra essas pessoas que não têm um bom entendimento da vida, entender que esse bandido é ruim? E que essa polícia, que está entrando, ela é boa? E que é através dela que as coisas vão acontecer, as transformações? Hoje em dia, a gente tem coisas aqui que a gente não teria se fossem os traficantes aí. Só que as pessoas não entendem. Mas é por conta dessa chegada, dessa abordagem. Então, no início, foi muito tumultuada essa entrada aqui da polícia.

Jackson pondera que atualmente as abordagens estão menos frequentes, a rotatividade nos plantões policiais também, o que contribuiu para que policiais e moradores se conhecessem. Entretanto, apesar da "galera já estar aceitando melhor" a UPP, os problemas na resolução da organização das atividades de lazer ainda permanecem e, segundo ele, a solução para os conflitos se deu porque "a galera já tinha desistido de fazer baile, de fazer festa, porque não queria mais ter problemas com a polícia".

Laudelina, em nossa conversa, também já havia avaliado a postura da polícia diante do *funk* e sua arbitrariedade na proibição:

> Antes de tirar, eles poderiam ter oferecido uma outra coisa como diversão para esses jovens e ia evitar esse confronto. Isso foi um pecado, assim, terrível. Era a única coisa cultural que eles tinham, com palavrão ou sem palavrão, com droga ou sem droga, com bandido ou sem bandido, mas era o que eles tinham. Então, eu achei isso horrível, foi muito radical.

Com efeito, os conflitos que ocorreram entre os policiais da UPP e os moradores, jovens em sua maioria, no Borel, tiveram grandes repercussões. Ainda em 2011, quando da entrevista com o Coordenador das UPPs, ele apontou que lá havia algo que destoava em relação às outras unidades e que era determinado sobretudo pela figura do Comandante local, como já indiquei. O Coordenador avaliou a atuação do Comandante pela lógica da formação que ele havia recebido, e que gerava, no seu entendimento, essa postura mais "combativa" e pouco aberta ao diálogo. Em suas palavras:

> [...] onde eu percebo que têm mais problemas? Primeiro, eu faço uma análise quantitativa. Onde tem mais problema de desacato? Depois, eu vou na qualidade. Por que eu detectei no Borel alguns problemas? Porque tinha muita ocorrência de desacato. Por que desses desacatos? Daí, eu ia peça por peça e vi que a relação lá não é interessante. Mas é um processo. Como é que o capitão vai internalizar isso de uma hora para outra se ele foi formado a carreira dele toda para uma outra concepção? Como é que ele vai acostumar a ouvir... Você viu, você estava lá. Como é que você vai treinar o capitão para ouvir, se ele nunca foi treinado a ouvir? Eu vou jogar a culpa em cima dele? A responsabilidade em cima dele? Não, eu estou em uma estrutura que eu preciso mudar. Agora, se ele for sensibilizado a esse ponto, se ele entender que aquilo ali pra ele estrategicamente é benéfico, eu vou ter uma vitória. Porque senão eu poderia fazer assim: 'Sai'. Mas ele nunca vai entender. Eu preciso que ele aprenda na prática isso.

O Comandante parece não tomar em conta que, no processo da polícia de proximidade, a relação entre a polícia e a comunidade é ponto central, como apontado pela bibliografia especializada no tema (SKOLNICK; BAYLEY, 2002). A questão no Borel, ao contrário, estava submetida à formação do Comandante, que aprenderia "na prática" sobre essa aproximação. Ocorre que "na prática" a sua formação já predeterminava regras para o cotidiano da localidade, aprendida não nos manuais, mas na experiência de um fazer policial.

Sobre essa relação e essa convivência, indaguei Jackson sobre como ele percebia a aproximação com a polícia no Borel:

> Você não pode se envolver muito, ficar muito amigo, porque você não pode ficar muito à mercê. Porque antes havia um poder paralelo, havia um tráfico e como aconteceu no início, para que eles possam dar a entender que você tá muito familiarizado com polícia, você está passando informação, quando não é nada disso. Você tem que saber pesar, como uma balança, nem lá e nem cá, você fica ali no meio, de alguma forma você tá nesse bagulho aí, tá nessa parada.

Da mesma forma, outros moradores revelaram que o medo ainda permanecia, fazendo da realidade uma verdadeira corda bamba. De um lado, é preciso esforçar-se para não ser "confundido" com criminoso, do outro, pode ser prejudicial a identificação com a polícia. Como um entrevistado relatou, é "um confiar, desconfiando". Nesse sentido, a continuidade do

silenciamento e do "cerceamento da palavra" permanece a mesma nas favelas pacificadas. Se antes o silenciamento se fazia pela ostensividade do tráfico de drogas, atualmente ele se efetiva pelo contato com a polícia. Esse duplo medo vivenciado pelos favelados é um elemento importante ainda na análise da atuação de moradores de favelas no espaço público. A crítica à UPP frequentemente é associada como apoio ao tráfico, uma "saudade do tráfico", como afirmou um policial. Ao mesmo tempo, para os remanescentes do tráfico, a aproximação com a polícia indica apoio à pacificação ou colaboração por meio de informações.

Essa histórica desconfiança em relação à polícia foi reconhecida pelo Coordenador das UPPs. Segundo seu relato,

> uma polícia que foi construída no meio de desconfianças para com a população, nunca de confiança, nunca se estabeleceu vínculos de confiança, mas, sim, de desconfiança. Foi uma instituição que foi utilizada para abafar vários movimentos no Rio de Janeiro, para atacar alguns levantes de movimentos negros, depois para aplacar qualquer levante comunista e agora, dentro dessa lógica de controle, para aplacar favelados pobres. Nesse sentido, nunca se estabeleceram laços de confiança e nem de legitimidade. [...] Ela [a PM] é orientada para determinados segmentos, determinados espaços geográficos, e o teatro de operações da polícia militar, muitas das vezes, vai ser os quilombos e agora, as favelas. Você fazer de uma outra forma ou propor fazer de uma outra forma, isso tem ganho legitimidade numa população, vamos dizer assim, cada vez mais consciente.
>
> [Essa visão é compartilhada na instituição policial?]
> É o que eu estou observando.
>
> [Mas você acha que tem apoio na polícia?]
> Não. Não. Não tem. Eu já te falei, a nossa instituição não é monolítica, são grupos de interesses. E há também não só a questão prática, mas uma questão simbólica, eu vou utilizar o [Pierre] Bourdieu, é a questão da disputa pela definição das representações e no caso, a disputa pela definição do que é fazer polícia.

Se a polícia não é monolítica, a favela também tem suas contradições, seus grupos em disputas. Quando Jackson mencionou que apesar de tudo as coisas estavam diferentes no Borel, indaguei-o sobre quais seriam essas mudanças. Ele respondeu meio codificado, dizendo que não havia mudado 100%, "porque sempre têm uns braços ainda soltos, escondidos, por meio de um telefone, de alguma forma você tem que dar informações de como está acontecendo, isso aí não tem jeito. Mas não é mais tão explícito". Ele revelou ainda o medo que sentia em viver com a constante iminência de tiroteios:

> Era brabo, você tinha que ter muito jogo de cintura, você tinha horário para ir e voltar, mas não imposto pela bandidagem, imposto por você mesmo. Medo, você se policiar porque a qualquer momento podia ter uma guerra. Eu trabalhava como marrequinho nas Sendas e eu pegava de três da tarde às 11 da noite e cansei de chegar na comunidade e estar tendo guerra, invasão mesmo. Aqui em cima é a Chácara. E estavam os bandidos da Chácara tudo aqui dentro. E quem é quem? Tinha que subir, tinha que vir pra casa. E

> vinha. Pedia a Deus para me guardar e ia subindo. Era uma coisa muito desagradável, muito desagradável mesmo.

Ele também refletiu acerca da proximidade com os bandidos e as possíveis influências em sua trajetória de vida:

> Eu vinha do trabalho e os caras aqui estavam invadindo a Casa Branca e no morro, não tinha bandido nenhum, foi todo mundo invadir. Tinha só uns que estavam iniciando. Eu subindo, um deles me chamou: 'Qual é, irmão?' Eu falei: 'Qual é?'
> _ Aí, chega aí.
> Eu cheguei perto dele e ele me deu uma arma, uma pistola:
> _Segura aí para ajudar a proteger o morro, porque os amigos estão tudo lá na Casa Branca.
> _ Tu tá maluco, tá doido, cara? Eu não sou bandido.
> _ Não, só pra segurar mesmo, pra ajudar.'
> Eu falei:
> _ Não, não, não vou entrar nessa, não, parceiro.
> _ Qual é, cara?
> _ Não, não vou, não.'
> Subi. Isso ficou na minha mente até hoje, não esqueço disso.

Para além dessas mudanças que acontecem na relação estabelecida entre polícia, tráfico de drogas e moradores, um dos efeitos mais festejados da UPP é a redução do número de registros de criminalidade, em especial de homicídios, tanto nas favelas quanto em seu entorno. Esse resultado pode ser interpretado a partir da suspensão dos conflitos armados entre grupos rivais pela disputa de territórios e entre esses grupos e a polícia.

Desse ponto de vista, todos os interlocutores apontaram o "fim dos tiroteios" como a maior virtude da pacificação. Laudelina justifica sua opinião com o seguinte argumento:

> Na maioria das vezes que [a polícia] entrava, a confusão era gerada, era troca de tiros o tempo todo, bala perdida e no final disso tudo, sempre alguém inocente morto. A bandidagem nunca morria porque ela corria. Devia e quem deve corre, se esconde. Mas quem não devia era justamente morador, principalmente criança, então, era assim muito triste. Era difícil passar uma semana sem estarem morrendo dois ou três. Foram tempos difíceis realmente.

Tempos difíceis que para ela não existem mais. A entrada da UPP favoreceu, pelo menos, a garantia das vidas, sem mortes por armas de fogo, sem tiroteios.

> Eu nunca na minha vida me preparei para trabalhar sem ter o tráfico aqui, eu sempre me preparei para ter o tráfico mesmo, armamento, criança entrando pro tráfico. A gente sonhava, só sonhava, de um dia viver na comunidade sem o tráfico, sem tiroteio, bala perdida, morto, e de repente isso acontece, do nada. A gente ouvia falar, mas que nada, isso não vai nunca, nunca que a gente vai ter a comunidade sem bandido, sem tiroteio e morto todo dia, nada. Nunca a gente vai ter uma noite tranquila sem tiroteio, jamais. Nunca que a gente vai ter os jovens sem armamento na mão, criança entrando pro tráfico, meninas sendo mulheres de bandidos, a gente nunca pensou. Então, quando a gente se viu sem nada disso, foi pra gente, assim, uma coisa maravilhosa, foi demais pra

> gente. Só depois de três meses que a ficha foi caindo, aos poucos, e hoje a gente vive uma outra realidade dentro da comunidade, com expectativa de uma vida melhor, pelo menos vida, sem morte, sem tiroteio.

Essa latência do tiroteio era o que provocava mais medo em Laudelina e é por conta da suspensão dos conflitos que ela aprova a ação da polícia pacificadora. Em sua entrevista, aponta como um dos fatos mais marcantes de violência no Borel o assassinato de um adolescente de 15 anos pouco mais de uma semana antes da entrada da polícia. Ela especula se a vida do adolescente seria poupada caso a ação da PM fosse outra.

> Acho que uma semana antes da UPP entrar aqui, a gente teve a morte de um menino na casa dele. Me parece que, a história que eu escuto é que era um menor, acho que tinha uns 15 anos. A polícia simplesmente atirou nele, sem dar chance de defesa. O menino não estava armado nem nada, inclusive estava dormindo e acordou assustado. Aquilo foi marcante porque foi uma semana antes da UPP. Mais um pouco e ele não morria. Embora fosse um garoto envolvido, mas, assim, será que essa é a maneira? Talvez hoje ele poderia estar inserido em um projeto e ter uma outra vida, mas está morto. Isso aí marcou muito na minha vida. A mãe sofre muito até hoje.

Sua aprovação da UPP está diretamente relacionada à perspectiva de segurança propiciada para seus filhos, a liberdade da menina de poder sair à noite e voltar com tranquilidade, e do menino em melhorar seu rendimento escolar. A filha mais velha, como já mencionado, não era autorizada a sair de casa:

> Ela, coitadinha, só veio pegar bom tempo agora, quando já estava com 20 anos quase. São três anos de UPP aqui, ela está com 21, aí, é que ela foi pegar tempo bom. Ela sai de casa, pega táxi, sobe o morro, vai pra balada, uma beleza, pelo menos está curtindo agora essa parte jovem dela, mas na parte de adolescência e criança, sem chance, não saía de casa para nada, à noite nunca, jamais, em tempo algum.

Seu filho mais novo, que tinha um rendimento baixo na escola porque "deitou muitas vezes no chão, foi pra escola caindo em pé de sono porque à noite não conseguia dormir", melhorou muito, sendo atualmente um aluno "nota dez".

O discurso da pacificação envolve a produção de uma cidade integrada, o controle da circulação de armas nas favelas e a garantia da cidadania para aqueles que historicamente são identificados como não cidadãos. Dentro desses eixos centrais, destacamos a ideia do controle da circulação de armas nas favelas como fundadora da possibilidade de um novo posicionamento da polícia frente à "guerra às drogas", que desde a década de 1990 é responsável pelo aumento das taxas de homicídios na cidade. De acordo com Rodrigues et al. (2012), o redirecionamento das prioridades na ação cotidiana da polícia nas favelas pacificadas com destaque para o cessar-fogo,

ou seja, o fim dos conflitos armados e das incursões violentas, pode ser considerado algo bastante relevante. É o que demonstram as memórias de Jackson e Laudelina.

Como já apontou Cavalcanti (2008), o cotidiano dos moradores de favelas era cercado pelo medo e incerteza pautados pelo "tiroteio", entendido como constituinte das rotinas ordinárias, afetando desde a mobilidade das pessoas pela cidade até a construção de suas moradias. Era a possibilidade do tiroteio que fazia com que Laudelina não permitisse que sua filha saísse, ou que condicionava Jackson a organizar seus horários, regular a subida depois do trabalho. Ou seja, os confrontos impunham esforços contínuos para manter-se seguro. Eles alteravam comportamentos e relações de sociabilidade dentro e fora das favelas.

Desde essa perspectiva, é possível compreender quando os moradores apontam como um elemento central na pacificação a ausência da explosão máxima de violência. Não à toa o que mais se ouve dos entrevistados e em inúmeras matérias veiculadas na imprensa ou mesmo em *blogs* que têm por objetivo acompanhar as favelas pacificadas é a frase "Não tem mais tiro".

Só conseguimos ler de fato essa expressão quando nos remetemos aos arranjos e arrumações que os moradores de favelas eram obrigados a elaborar para tentar manter suas vidas em paralelo à latência dessa situação. Ou seja, ligar para algum familiar antes de retornar à favela, não chegar em casa muito tarde ou mesmo identificar se nos "limites" entre o morro e o asfalto os personagens que compõem aquele cenário estão todos em seus locais habituais, como o mototáxi no ponto, ou vendedores ambulantes e comerciantes em suas biroscas com seus frequentadores habituais, por exemplo.

Machado da Silva e Leite (2008) também apontam os mecanismos utilizados pelos moradores para "conviver" com a sociabilidade violenta. Os tiroteios aparecem como um elemento central no cenário para se eleger que atitudes tomar. Além disso, em especial por conta da imprevisibilidade das incursões da polícia, era muito mais complexo o ajustamento das condutas com um cálculo dos riscos envolvidos nesse cotidiano. Assim, a escolha pela suspensão do confronto com a permanência da lógica militar de ocupação traz como consequência imediata a redução do número de homicídios, dado de máxima relevância para a gestão do cotidiano na localidade. Contudo, a forma da presença policial, levando em conta uma memória de violentas incursões, ainda é percebida de forma geral como ameaçadora da segurança local tal como outras atitudes da polícia que vêm colocando em xeque os sentidos da "pacificação".

***

Carolina tinha 42 anos na época da entrevista, realizada em julho de 2012. Moradora do Borel desde seu nascimento, sua atuação militante passa por diferentes redes sociais. Ainda na adolescência ajudou na organização e distribuição de mantimentos e roupas para os desabrigados das chuvas, e conta que sua família também era envolvida em atividades comunitárias. O marido de sua avó paterna fazia parte da velha guarda da Unidos da Tijuca e era gestor de um dos "bicos de luz" da favela. Sua inserção na Igreja Batista também é compreendida como uma importante prática militante, assim como sua participação em um projeto que fora desenvolvido junto com diversas mulheres e apoiado pelo IBASE na década de 1990. Em sua narrativa, ela busca o tempo todo complexificar e refletir sobre suas respostas, o que acredito ser resultado da graduação em Ciências Sociais, que a ajuda a observar a experiência cotidiana com um olhar mais crítico. É também por conta dessa narrativa crítica e ao mesmo tempo carinhosa e generosa com os demais que consegue reunir os mais diferentes atores sociais em seu entorno. É uma das principais mobilizadoras da Rede do Borel e indicada por muito entrevistados como a responsável por toda essa mobilização.

A entrevista semiestruturada realizada na sede das Arteiras[118] ocorreu logo após uma reunião extraordinária da Rede do Borel sobre o problema crônico da falta de água e também sobre a finalização do programa da CEDAE Água para Todos[119]. Esse programa representava para os participantes da Rede uma possibilidade de transformação efetiva no abastecimento de água na favela, problema que persiste na vida desses moradores desde a década de 1970.

Como de costume, sua fala na reunião reforçava a importância de estabelecer o diálogo com as instituições públicas e, nesse caso em particular, com a CEDAE, mas de forma dura, trazendo para a conversa os argumentos que dão sustentação, na opinião pública, à ideia da pacificação. Ou seja, a "entrega do território para os moradores, a recuperação da cidadania, a implantação dos serviços". Entretanto, seguindo a argumentação de Carolina, nada disso estaria

[118] Sobre as Arteiras, ver o capítulo 4 da presente tese.

[119] O programa da CEDAE Água para Todos, inaugurado em 2011, atuava em 19 favelas e tinha por meta melhorar as condições de acesso à água potável através da "reforma de reservatórios e elevatórias com monitoramento remoto, conserto de vazamentos, instalação de caixas d'água de 500 litros, identificação das residências usando placas com nome da rua e numeração, implantação de macromedidores para calcular o consumo total e cadastramento para entrega das contas com tarifa social"; além de educação ambiental e orientações sobre o uso racional da água. Disponível em: http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=773967. Acesso em: maio 2014.

acontecendo, permanecendo a precariedade e a arbitrariedade das ações. E ainda com um agravante de piora nas ações e atividades que já existiam.

> Eu sinceramente acho que o nosso discurso está muito brando, eu acho que a gente tem que começar a pressionar de verdade enquanto uma Rede de Instituições. Eu acho que a gente tem que começar a pressionar mesmo. Beleza, vamos fazer a nossa passeata em setembro, perto das eleições, para pressionar, mas eu acho que a gente tem que endurecer esse discurso, sem perder a ternura jamais, como dizia o Che [Guevara], porque senão vamos continuar não sendo ouvidos.

Sobre a prestação de serviços no Borel de uma forma geral, Carolina salienta que nas áreas mais "centrais" os serviços são realizados um pouco melhor, mas nas áreas mais altas e nos becos, os serviços continuam com a mesma precariedade.

> Eu acho que essa questão dos serviços públicos ainda é um nó. Claro que se tem toda uma tentativa de organização e de articulação local e também com as instituições. Por exemplo, na questão do lixo, a gente tem um grande movimento, toda uma articulação com as secretarias, com os funcionários do campo, da ponta, mas ainda é um nó. Você tem os serviços em evidência nas principais áreas, nas áreas de maior acesso, de maior visibilidade. Nos becos, nas vielas, nos lugares mais altos, você não tem o mesmo atendimento. Então, isso é um problema porque você acaba não atingindo a favela, você acaba mais uma vez territorializando a ação.

E mais uma vez chama a atenção para o discurso da pacificação na prestação dos serviços:

> Então, você vai vendo que a coisa dos serviços ainda não está bem resolvida e aí, você tem todo um discurso pós-pacificação de favelas de que os serviços agora, sim, seriam instituídos de uma forma mais proveitosa, porque você não tem o risco mais da bala perdida, você não tem o risco do conflito, de impedir que uma equipe ou outra chegue num determinado horário. Então, você tem hoje o acesso garantido, mas você não tem os serviços a contento.

A avaliação sobre a oferta de serviços é algo contraditório. Em algumas situações é um fator apontado como de sucesso na política de pacificação. Jackson, por exemplo, indicou as diversas possibilidades de acessar produtos que anteriormente não eram disponibilizados, como a instalação dos caixas eletrônicos em alguns pontos da favela. Entretanto, quando perguntei sobre a instalação da internet na *lan house*, ele comentou, assim como Carolina, que a prestação de serviços nas favelas ainda é muito precária.

A *lan house* está localizada em um ponto muito alto no morro, quase na fronteira com a Chácara do Céu, e foi justamente essa a razão para abrir naquele espaço. A intenção era atrair os moradores do entorno que precisavam ir até a metade do morro para tirar uma xerox, por exemplo. Sua "dor de cabeça" começou quando ligou para a Oi, operadora de telefonia e internet, e foi colocado em uma lista de espera porque a empresa não estava mais operando com cabos via

telefone, apenas através de internet móvel. Ele já tinha uma linha telefônica com internet da Oi, então, sua solução foi puxar 300 metros de fio, da sua casa na parte de baixo, até a *lan house*, na parte de cima, passando pela casa de uma vizinha, onde ele instalou um aparelho que dá mais força para o sinal da internet.

De acordo com ele, os serviços que chegam com a pacificação são apenas aqueles que acham que podem lucrar muito. Na sua avaliação:

> A Oi sempre houve, com ou sem a pacificação, sempre esteve dentro da comunidade, pra eles, tanto fez como tanto faz. Agora, como eles estão com esse trabalho de Oi móvel, trabalhando com *chip*, quanto menos linhas telefônicas cabeadas para eles colocarem é mais vantajoso. [E só tem a Oi?] Esse que é o grande problema, não tem nenhuma outra rede cabeada dentro da comunidade. Eu acho que na grande maioria, a NET só vai até a São Miguel, a GVT só vai até o [número] 400, não sobem para o morro. Têm planos excelentes, que ajudariam bastante, mas não sobem. Como a Oi é soberana dentro das comunidades, você tem que arcar com os serviços deles.

O discurso oficial afirma que muitos serviços não chegavam por conta dos conflitos armados. A suspensão deles, no entanto, não é suficiente o bastante para solucionar a falta de água ou a instalação do serviço de internet. Esse argumento é constantemente utilizado por Carolina como forma de pressão. É recorrente que ela se remeta ao fim dos conflitos como o argumento utilizado pela "pacificação" para garantir a segurança dos profissionais. Perguntei, então, sobre como era a atuação do tráfico no Borel e como essa atuação poderia impactar a prestação de serviços pelas diversas agências públicas e privadas. Ela refletiu sobre a questão remetendo mais uma vez ao risco das explosões de violência sem qualquer aviso prévio:

> Como em todas as favelas com tráfico, era problemático essa coisa do ir e vir, porque em qualquer momento você podia estar no meio de um tiroteio, isso é fato, era assim. Era bem ostensivo como em todas as favelas com tráfico. É difícil porque você tem aquele convívio diário com armas, com pessoas que estão do seu lado com a droga bem ostensiva, falando de forma clara. Então, era bem incômodo, bem complicado, mas o tiroteio era o pior. Você tem perda de vidas, você tem a dificuldade mesmo de ter o seu dia a dia.

Mas, como outros entrevistados, aponta a atuação policial também responsável por esse quadro:

> Mesmo que não tenha o tiroteio, está tendo uma operação que pode gerar o tiroteio, e aí, você tem que ficar esperando. Ou então, você é acordado ou com o helicóptero ou com a polícia batendo na sua porta. É bem complicado. E a violência policial também. São as duas violências. A gente convivia com as duas violências, a violência policial e a violência do tráfico dessa coisa de ostentar mesmo, do tiroteio. Era bem complicado.

Assim como Laudelina e Jackson, Carolina também relatou sua experiência com a violência letal e a presença traumática de cadáveres em seu cotidiano:

> Um mês antes de ser implantada a Unidade de Polícia Pacificadora, eu estive com dois adolescentes mortos na minha porta. E aí, eu saí de manhã pra trabalhar e eles estavam mortos na minha porta. Os policiais estavam carregando os corpos e eles pararam para descansar na minha porta e aí, eu abri e vi dois adolescentes mortos. Descendo, eu encontrei com mais um. Foram três. Bem novinhos mesmo. Acho que não tinham nem 15 anos.

A partir desse relato, Carolina começa a refletir sobre o processo de naturalização de diferentes formas de violência nas favelas da cidade e sobre como isso impacta na presença da UPP:

> Porque também vão se naturalizando outras coisas, a morte dos adolescentes, o tiroteio. Às vezes, tendo tiros, as pessoas iam para a janela para olhar, para ver o que era. Eu achava aquilo muito estranho. Mas também, por sua vez, naturalizam outras violências após a UPP. É como se nesse território, nesse lugar, a violência já tivesse de tal forma naturalizada, que venha como vier, desde que não tenha aquela violência mais extrema, as outras são vistas de uma forma mais tranquila. Isso também me incomoda.

Ela sintetiza os problemas que considera mais graves em relação à política em curso: a falta de um monitoramento externo, de um controle social das ações dos policiais "sem o corporativismo que a gente sabe que é presente na polícia"; a pouca estrutura para os policiais, "esses policiais ficam inseridos em instituições para ir ao banheiro, para comer, é tudo muito precário. Aí, eu digo, mais uma vez é um serviço precário do Estado e essa precariedade vai gerando uma série de outras coisas"; e o papel efetivo da UPP nas favelas, "é dar segurança ou é controle?".

Sobre a ideia do controle, Carolina também aponta a proibição do *funk*, mas sua crítica vai além, quando revela que outras manifestações culturais, incluindo comemorações nos espaços privados ou mesmo atividades mais tradicionais, como a realização de festas juninas no Terreirão, tiveram que passar pela autorização do comandante da UPP. E assim, ela questiona mais uma vez como se efetiva na prática essa "reapropriação do território" por parte da polícia. O que Carolina parece não considerar é que há uma terceira opção para sua pergunta: é controle e segurança?

Essa alternativa parece mais próxima do cartaz com o qual me deparei em uma das primeiras visitas a campo. Era outubro de 2010 e ele estava no mural de uma ONG local que desenvolve atividades com crianças e adolescentes e que possui uma capilaridade muito

importante na favela. O cartaz com o título "Dicas da UPP Borel" apresentava dez indicações para os moradores, como demonstra a foto abaixo:

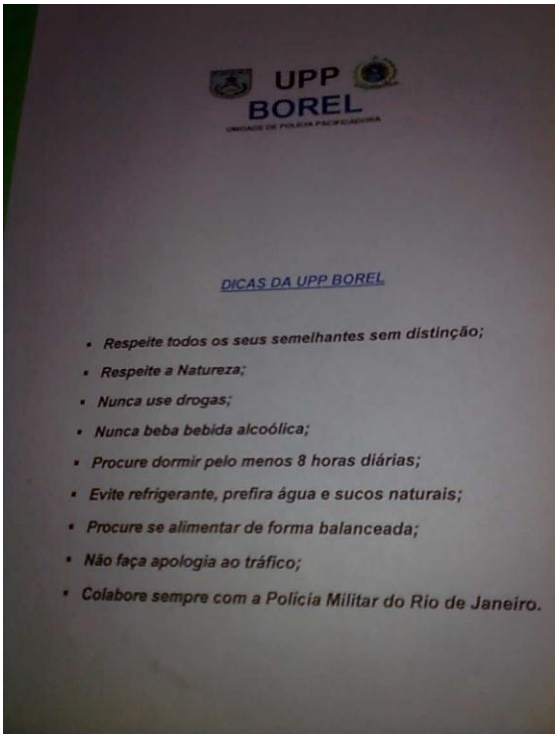


Foto 7: Dicas da UPP Borel

Fonte: Arquivo pessoal da autora, 2010

Essas frases imperativas nos ajudam a desvelar as representações que são atribuídas aos pobres por grandes parcelas da sociedade, inclusive pelo poder público, e, nesse caso específico, pela polícia militar. A leitura do cartaz também nos ajuda a perceber que, assim como outras ações já implementadas em favelas na cidade do Rio de Janeiro, a Unidade de Polícia Pacificadora traria em sua prática uma atuação marcadamente pedagógica para a manutenção da ordem pública e uma ideia de ordem estritamente relacionada a elementos que fazem parte do comportamento dos moradores e são determinados por uma dada forma de moralidade.

A interpretação que fazemos é a de que a ação da polícia pacificadora põe em evidência uma representação há muito utilizada na sociedade de que os favelados seriam representantes das classes perigosas, no sentido apontado por Machado da Silva e Leite (2008), por não cumprirem as regras de conduta ideal contidas na moral dominante. A proximidade territorial com os traficantes de drogas permitiria o contato e o estabelecimento de relações sociais variadas que dariam legitimidade às formas de atuação do tráfico de drogas e, por outro lado, garantiriam apoio e proteção aos envolvidos nessa rede ilícita. Ao fim e ao cabo, essa conivência dos moradores implica, segundo essa visão, a negação dos valores morais e da ordem institucional vigente. Portanto, faz-se necessário o controle desses grupos (que não conseguem diferenciar o certo do errado) pela organização de seu cotidiano e de suas práticas de sociabilidade, ensinando-lhes a melhor maneira de se comportar na sociedade. Sob esse aspecto, a parcela da população que mais tem apresentado problemas em não obedecer a esse direcionamento é a juventude. Os jovens, de acordo especialmente com a polícia, são os mais suscetíveis aos encantos do tráfico de drogas e os que mais causam problemas. Não à toa, o cartaz estava exposto em uma ONG que tem suas atividades dirigidas à juventude e que está localizada em uma região central da favela, conhecida como Terreirão.

É nesse sentido que as ações públicas direcionadas aos territórios acabam por penalizar todos os moradores de favelas identificando-os como potencialmente criminosos e reforçando as vinculações entre pobreza e criminalidade. Essa forma de intervenção pública em favelas, porém, não é uma novidade. Ela resgata a lógica de uma série de intervenções que tinham como marcas diferentes influências e que passavam desde a tentativa explícita de "moralização" dos moradores a ações de urbanização objetivando o desenvolvimento local, mas que tinham como pano de fundo o controle dessa população.

Conforme assinala Leite:

> A consequência perversa desta criminalização prévia e genérica é ampliar os já estreitos limites encontrados pelas organizações de base nas favelas para resistir aos agentes do crime violento. E, em decorrência, para agregar os moradores, desenvolver ações coletivas locais e ter acesso legítimo ao espaço público em suas tentativas de fazer valer os interesses e demandas dos moradores frente às agências estatais, inclusive por segurança pública (LEITE, 2008, p. 119).

Isso se reflete sobremaneira, segundo Carolina, na criminalização da juventude do Borel. Ela se questiona sobre a efetividade desse novo fazer policial através da UPP, uma vez que certas práticas permanecem intocadas e com o passar do tempo, o que seria uma blindagem ou, em suas

palavras, a "maquiagem" da política vai sendo desconstruída. Como já revelado, as constantes notícias sobre o retorno dos tiroteios e das ações arbitrárias estão a cada dia mais sendo apontadas tanto por moradores envolvidos na ação política quanto também, ainda que mais raramente, nos veículos de comunicação.

Da mesma forma que Jackson já havia apontado, os jovens são aqueles que mais são abordados pela polícia da UPP. Por outro lado, existe um crescente esforço para desenvolver atividades com as crianças. Carolina havia relatado isso em nossa conversa, mas ao longo da pesquisa de campo reuni diferentes materiais que demonstram de forma clara essa intencionalidade na atuação da polícia.

Como um exemplo dessa ação para todas as UPPs, cito o lançamento da cartilha "UPP: a conquista da paz", com ilustrações de Ziraldo inspirado em seu personagem "Menino Maluquinho". A publicação apresenta uma nova favela, agora pacificada, com policiais abrindo o caminho para a entrada de médicos, professores, lixeiros, dentre outros servidores públicos, seguidos sempre da palavra 'cidadão'. As primeiras páginas da cartilha apresentam uma "cidade partida", sendo "unida" pela atuação policial, enfatizando que em "breve vão acabar de vez – e para sempre – o medo, a insegurança, a desconfiança, a guerra, os falsos amigos e os falsos heróis" (p. 12). A frase é seguida por uma imagem de um menino com uma mochila caminhando ao lado de um muro pintado com desenhos de pessoas armadas, rabiscos e um corpo no chão envolto em sangue e velas acesas[120].

A página seguinte exibe o mesmo menino dizendo: "Agora estamos começando a conhecer nossos direitos" (p. 15) e segue apresentando esses direitos supostamente desconhecidos pelos moradores de favelas: o direito de ir e vir, o direito de brincar, o direito de ter segurança. Para representar essa descoberta dos direitos, a imagem escolhida foi de dois policiais caminhando em direção ao personagem acompanhados da frase: "Agora podemos contar com os amigos verdadeiros. Eles foram os primeiros a chegar!" (p. 21). A cartilha, surpreendentemente, não mostra que junto com os direitos, os moradores passam a conviver com constantes revistas, muitas das vezes truculentas; que os policiais das UPPs podem determinar horários, inclusive em festas domésticas; que corte de cabelo gera desconfiança e outras constantes do novo cotidiano na favela.

[120] Cf. no anexo as cópias das páginas citadas.

Nas páginas finais, o material produzido pela Secretaria de Segurança chama a atenção dos leitores para os dois lados presentes na obtenção da cidadania. Um é referente aos direitos e o outro, aos deveres, sendo o primeiro deles a obediência às leis e, depois, o respeito aos direitos dos outros. Assim, a cartilha finaliza com a frase: "Não vai ser difícil. Estamos, entre outras coisas boas, conhecendo NOVOS AMIGOS. E vamos viver numa cidade inteira" (p. 29). O último desenho é de um policial ajudando um deficiente visual a descer as escadas e de um menino apresentando a favela para um casal de turistas.

O caráter pedagógico da cartilha, que dá a entender que os favelados não conhecem os seus direitos, não aprenderam seus deveres e que têm nos policiais seus novos amigos (a ênfase se dá através do texto em caixa alta), reflete a já tão conhecida fórmula de atuação do Estado nas margens, operando a partir de uma lógica civilizatória. Ela também aparece na fala do Coordenador, ao enfatizar que, a partir da entrada do Estado, é necessária uma adequação às normas da civilidade, nos termos utilizados por ele:

> A UPP visa a resgatar a legitimidade do Estado, não da polícia, mas do Estado como um todo, e não entrar só o braço armado, mas entra também aquilo que a ordem tem de ruim, que é aquela coisa constrangedora de um comportamento dentro dessas normas. Das normas de civilidade. Mas também tem um lado bom, que são a benesses de você estar dentro dessa ordem, de você estar inserido nessa ordem.

Na linha de atuação direcionada às crianças, pude observar durante a pesquisa de campo[121], em dois momentos temporais diferentes, a maneira como os soldados da UPP Borel buscam envolvê-las em dinâmicas lúdicas para apresentá-las a um novo modelo de "fazer policial" e para reforçar a construção da ideia da "favela pacificada".

No primeiro evento organizado pela UPP Borel na rua São Miguel, em setembro de 2010, uma das atividades presentes na programação era o "passeio no caveirão". Havia um carro blindado da polícia militar utilizado em geral pelo BOPE, estacionado no começo da rua e aberto à visitação para as crianças. Antes, porém, quando de sua entrada na rua São Miguel, diante dos

[121] Ao longo dos três anos de pesquisa de campo, presenciei diferentes modalidades de atividades direcionadas às crianças: festas na sede da UPP, inauguração de um campo de futebol, passeios com as crianças do CIEP, realização de projetos sociais de esportes e música, dentre outros, mas a escolha por descrever esses dois eventos se deve pela distância temporal entre a realização das atividades e pelo seu grau de abrangência. A rua São Miguel e a praça Xavier de Brito são locais situados no entorno do Borel e que, de certa forma, ampliam a visibilidade das atividades da UPP para além das fronteiras do morro, possibilitando que os moradores da Tijuca observem a forma como a polícia pacificadora atua na localidade.

olhares curiosos daqueles que acompanhavam as atividades, suas portas se abriram e policiais ofereceram flores brancas ao público no entorno do carro[122].

Dois anos depois, um evento denominado Comunidade na Praça, organizado pelo programa Territórios da Paz[123] em parceira com a Rede do Borel e outras instituições que atuavam na localidade, como UPP Social, Firjan e Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes (SindRio), foi realizado na praça Xavier de Brito, localizada nas proximidades do Borel. No *stand* montado pela UPP, eram desenrolavam-se atividades de desenho e pintura apenas com as crianças. Havia no *stand*, além do *banner* UPP Criança, alguns materiais informativos como ilustram as imagens abaixo.

[122] Trata-se do evento Tijuca Maravilhosa, organizado pela UPP em parceria com a Subprefeitura da Grande Tijuca. O mote do evento era apresentar a UPP Borel aos moradores do bairro com o objetivo de "integrar favela e asfalto". Foi realizado, ao longo do dia, um conjunto de atividades, como apresentações de música, teatro, dança, dentre outras. De acordo com os integrantes da Rede do Borel, a atividade não foi articulada com nenhuma instituição local e nenhuma das apresentações contava com projetos do Borel. A apresentação de música, por exemplo, foi executada por alunos da Escola TIM de música.
Devido ao "passeio no caveirão", o jornal O Dia publicou uma matéria em 13 de setembro de 2010 festejando essa integração facilitada pela polícia militar: "Caveirão atira flores em festa da paz no Borel".

[123] O programa desenvolvido pela SEASDH é denominado formalmente como Gestão Social em Territórios. A iniciativa busca promover o contato e a articulação entre os atores locais e as instituições que possam contribuir para o atendimento das demandas, atuando como uma interlocução do Estado junto à comunidade, de forma que a população tenha maior possibilidade de participar e intervir nas políticas públicas e nas ações privadas implantadas. Mais informações em: http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=971929.

Foto 8 - Material de divulgação - UPP Criança
Fonte: Arquivo pessoal da autora, 2012

Foto 9 - Capa da cartilha "UPP A Conquista da Paz"

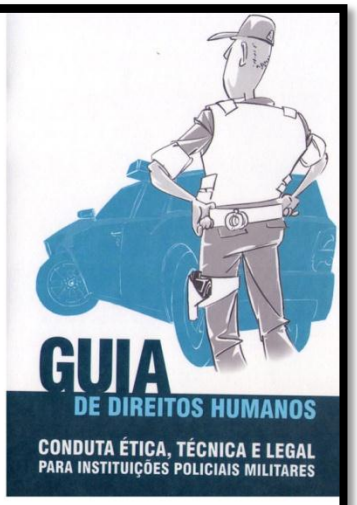


Foto 10 - Catrtilha sobre direitos humanos e abordagem policial

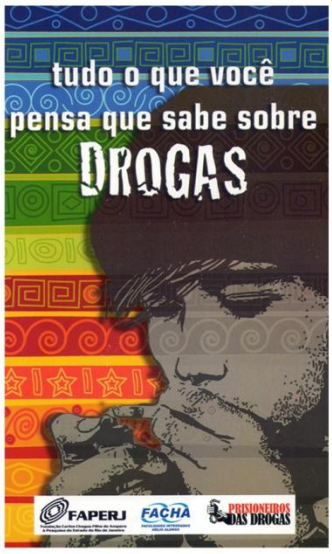


Foto 11 - Cartilha sobre uso de drogas

Foto 12 - Material de divulgação - A UPP quer ouvir você

Se para as crianças ainda existe a possibilidade de escapar desse mundo do tráfico, para os jovens, de acordo com os argumentos da polícia, essa possibilidade já não existe mais. Retomando o diálogo com Carolina, para os policiais da UPP, "essa juventude já não tem mais solução, então, pra ela só repressão, linha dura". Segundo sua percepção, a polícia militar justifica suas ações baseada na ideia de que a "cultura do tráfico está muito entranhada". Ela, então, questiona: "Que cultura do tráfico que está entranhada e em quem está entranhada?" Sua resposta, como a de Jackson, revela que essa cultura, na visão da polícia, estaria entranhada na juventude.

> Você tem uma juventude que circula, que sai, que vai pra festa, vai pro baile, é quem está circulando, e aí, se está circulando e anda em grupo, então, gera um atrito maior. E é uma relação muito tensa porque continua a coisa das revistas, as revistas não são feitas de forma educada, e aí, gera uma reação por parte do outro. E aí, a reação é vista como um desrespeito à autoridade que está ali naquele lugar ou como saudade do tráfico, enfim, é visto dessa forma.

Logo em seguida, Carolina conta um caso de abordagem policial envolvendo o seu filho:

> É engraçado porque um dos policiais revistando o meu filho, ele disse assim: 'Nós estamos aqui para tomar conta de vocês' [fala do policial]. Eu achei isso super engraçado, 'tomar conta de vocês'. 'Antes os bandidos davam na cara de vocês e vocês não faziam nada' [fala do policial]. Ou seja, a visão também que se tem era que todo mundo vivia apanhando dos bandidos.

Esse depoimento de Carolina é interessante quando articulado à narrativa do Comandante em uma de nossas conversas em agosto de 2010. Quando perguntei sobre os conflitos envolvendo policiais da UPP e os jovens da favela, ele imediatamente falou que o problema maior era que as pessoas não gostavam de ser revistadas e por essa razão havia uma maior resistência em aceitar o novo modelo instituído. Sua orientação aos soldados era o emprego das técnicas aprendidas na academia de polícia para controlar as situações de conflitos, a saber, o uso gradual da força lançando mão de armamentos não letais, como o *spray* de pimenta[124]. Ele revela que essa forma de atuar "seria melhor" do que o emprego da força física durante as abordagens.

> A pessoa é abordada, mas ela não quer ser abordada. Já cria uma resistência. Aí, você tem a técnica: o uso comedido da força, a utilização de armamentos não letais, que é o *spray* de pimenta. Eu prefiro mil vezes que o policial utilize o *spray* de pimenta do que dê um tapa na cara do morador. E quando o morador vem questionar porque estamos usando o *spray* de pimenta, eu falo: '**Você prefere um tapa na cara, uma abordagem arbitrária ou um *spray* de pimenta?**' Porque tem que ter abordagem.

[124] A utilização do *spray* de pimenta nos conflitos envolvendo policiais e moradores no Borel ocorreu diversas vezes de acordo com os relatos dos meus interlocutores, tanto moradores quanto policiais.

Dessa perspectiva, para os moradores de favelas, as opções são apanhar de bandidos, apanhar de policiais ou levar *spray* de pimenta. Não é permitido a esse grupo da população exercer seu direito de reivindicar não receber uma abordagem considerada indevida ou mesmo vexatória e ilegal.

É nesse sentido que, para Carolina, a partir da atuação da UPP, os autos de resistência migraram para o desacato à autoridade. Essa é uma chave argumentativa interessante para compreender como muita coisa 'mudou sem mudar' na favela pacificada. Isto é, como se ajustam os sentidos da autoridade policial frente a uma população que não deixa de ser "suspeita", independente da situação. Ainda, em outras palavras, como a pacificação não abandona premissas que historicamente pautaram as ações nas favelas, apesar de se colocarem como uma "nova prática".

Com efeito, parece-nos que, como aponta Leite (2014b), a metáfora da guerra permanece como um dispositivo-matriz, nos termos de Foucault, para a construção de discursos e práticas engendrados nas favelas da cidade e direcionados aos seus moradores. Ou seja, a ameaça que esses indivíduos provocam nos demais cidadãos pela proximidade ou até mesmo pelo pertencimento às redes de ilegalidades relacionadas ao tráfico de drogas e ao padrão de ordenamento urbano que estaria descolado da regulação formal – como a ocupação do terreno, os gatos nos serviços de água, luz, telefonia – não sofre mudança alguma com a chegada da UPP.

É possível, então, analisar as representações em torno da construção da ideia da paz e da pacificação como uma modalidade específica de paz que tem por premissa esse cenário. O controle das "classes perigosas" se atualiza com novos e sofisticados recursos, mas que, ao fim e ao cabo, repetem a lógica do disciplinamento dos moradores. Aqueles que não estão de acordo com o novo sistema vigente são coniventes com o tráfico e a favor dele. Pois a opção dada pelo Estado é a vigilância continuada, *spray* de pimenta no lugar de tapa na cara, situação que garante para eles "proteção". Como afirma Leite, a ação da UPP "não rompe completamente com a noção de 'guerra' mas desloca seu campo de atuação recaindo sobre os modos de gestão da vida e da administração dos conflitos nessas localidades" (2014b, p. 11).

Os relatos apresentados nesse capítulo corroboram esses pressupostos. A suspensão das incursões pontuais e dos tiroteios transforma o cotidiano dos moradores, como fica claro nos depoimentos. Mas isso não significa a superação da "metáfora da guerra". Pelo contrário, ela segue mais viva do que nunca pautando a perseguição incessante às "classes perigosas",

personificadas sobretudo na juventude; justificando a concepção de que o Estado deve "libertar" os favelados; mas, principalmente, colocando na mesa os pressupostos centrais da nova realidade. É a polícia o principal ator desse cenário e a ela cabem as tarefas de ordenamento. Em um processo que articula controle, voltado para a segurança, e moralização, com vistas à civilidade, o papel da nova polícia é vigiar, educar, revistar e gerir o cotidiano. A gestão da paz tem no fim do tiroteio seu evento mais visível, mas ela enfeixa mais contradições do que supõem as manchetes de jornal. As relações estabelecidas por parte da polícia com crianças e jovens são, talvez, os exemplos mais cristalinos desse complexo ajustamento. Para as crianças está reservada a educação. Aos jovens, ouvintes de proibidão, cabe a repressão. Tudo ainda baseado na longínqua lógica da guerra: é preciso conter as margens para que esse novo "tempo da pacificação" seja vivenciado por toda a cidade.

4 A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA PACIFICADA: NOVOS ATORES NA CENA POLÍTICA NA FAVELA DO BOREL

Julho de 2011. A presidente da associação de moradores convidou o Coordenador das UPPs para uma reunião com os dirigentes da associação e produtores de festas do Borel. Antes, porém, a presidente organizou um passeio por uma área da favela que, segundo ela, não recebia policiamento. O Coordenador convidou o gestor do programa UPP Social para também acompanhar a visita e a reunião. Na chegada do Coordenador, sua primeira pergunta foi referente à ausência do Comandante da Unidade. Segundo ele, não fazia o menor sentido aquela visita sem a presença do mesmo. Na mesma hora, pediu a um dos assessores que passasse um rádio para o Comandante solicitando a sua presença. De acordo com o Comandante, ele não havia sido convidado. De acordo com a presidente, a presença dele era dispensável já que o Coordenador era hierarquicamente superior.

A visita seguiu sem grandes problemas com uma comitiva de gestores públicos e pesquisadores acompanhando um grupo de policiais que, juntamente com outros dois presidentes de associação, ia mostrando cada um dos problemas da localidade, como falta de luz, descarte irregular de lixo, falta de esgotamento sanitário, dentre outros. Para o Coordenador, aqueles também eram problemas de segurança, mas a responsabilidade era da prefeitura, na figura da UPP Social.

A presidente levou o grupo na casa de um morador que relatou uma invasão em sua residência. Segundo ele, na ocasião, seu computador fora roubado e por receio de realizar a denúncia, decidiu não ir à delegacia. Disse também que outras casas foram invadidas. O Coordenador dirigiu-se ao Comandante e pediu que ele acompanhasse o caso de perto, deu ao morador seus contatos telefônicos e informou que se houvesse qualquer problema ele poderia acioná-lo.

Após esse encontro, o grupo desceu em direção ao CIEP, espaço que estava reservado para o encontro com os produtores de eventos. A sala contava com 28 pessoas, um pouco mais da metade era de produtores de festas e funcionários da associação. A reunião não se deu de forma tranquila, pelo contrário, os organizadores de eventos estavam bastante exaltados, assim como a presidente e o Comandante.

O Coordenador tentava amenizar a situação e promover algum tipo de acordo entre as partes. A questão central havia deixado de ser a permissão para realização de eventos e passado às arbitrariedades que estariam sendo cometidas pelos soldados da UPP, além da falta de diálogo entre as partes. Como vem sendo proclamado nos mais diversos meios de comunicação, a UPP seria uma polícia comunitária e o diálogo com a comunidade, a principal ferramenta de trabalho dos policiais. Por essa lógica, as queixas dos moradores se justificavam, quando revelaram que "o senhor [o Comandante] sozinho parece o tráfico aqui" e também que "a farda da PM ainda nos assusta"[125] (Diário de campo, julho de 2011).

O relato acima registrado no caderno de campo pouco mais de um ano depois da entrada da Unidade de Polícia Pacificadora no Borel apresenta um cenário importante para a reflexão dos deslocamentos que estão em curso nessa favela, em particular, e nas áreas pacificadas, de uma forma mais geral, no que se refere à participação da polícia como um ator social integrante da vida comunitária local[126].

Essa entrada repercute também na forma de atuação de outros atores políticos, como as associações de moradores e demais agentes públicos que historicamente exercem um papel nas favelas. Da mesma forma, a partir da "pacificação", novos programas voltados para a gestão social surgem na cena, como, por exemplo, o programa UPP Social[127] e o Territórios da Paz[128]. Vale destacar uma maior visibilidade de lideranças comunitárias, para além das associações de moradores, vinculadas aos projetos sociais, às ONGs ou às instituições religiosas, que também se articulam frente a esse novo cenário. No caso específico do Borel, o surgimento de uma forma alternativa de organização coletiva envolvendo a participação desses grupos se efetiva através da Rede do Borel.

Esse conjunto de atores forma, atualmente, as principais forças políticas da localidade. Através da mobilização de novos recursos discursivos que envolvem diferentes agenciamentos e

---

[125]Diário de campo, julho de 2011.

[126] Ainda que não seja possível generalizar a atuação das UPPs para todas as favelas ocupadas, já nos é possível traçar alguns paralelos e continuidades no que tange às formas de atuação dos policiais nas atividades comunitárias. Cf. Davies (2014).

[127] Sobre o programa UPP Social, ver nota 19.

[128] Sobre o programa Territórios da Paz, ver nota 123.

articulações, as modalidades do fazer "política na favela" (MACHADO DA SILVA, 1967) estão ganhando novos contornos. Contudo, a linha que orienta essas novas articulações, ainda que sob diferentes ângulos, se dá a partir do entrelaçamento de duas categorias analíticas: a violência urbana e a cidadania.

Gabriel Feltran (2011) revela que se levarmos a sério a dimensão normativa da relação entre sociedade e política, que supõe a existência de igualdades individuais no acesso aos direitos, algo separa alguns indivíduos, em especial moradores de favelas ou periferias, do todo social. Para essa parcela da população, não são plenamente garantidos os direitos individuais. E ainda, quando o Estado oferece políticas focalizadas para determinados territórios ou populações, termina por segregar ainda mais o espaço social. Por outro lado, esses processos sociais, enquanto segregam e reduzem o acesso aos direitos, ao mesmo tempo produzem conexões específicas entre os setores do "mundo popular" e os setores do "mundo político". Observar essas conexões é fundamental para a compreensão analítica dos processos em curso nas periferias urbanas.

O autor salienta ainda que a forte presença do "mundo do crime" nas dinâmicas sociais da periferia também impactou a relação dessas populações com o "mundo público". Como ele afirma, as representações de ascensão social possibilitada pelos nexos entre migração, família, trabalho industrial e religião nas décadas de 1970 e 1980 eram a alavanca para a organização pública e política em movimentos sociais. Entretanto, para a geração nascida a partir da década de 1990, a possibilidade de ascensão social por essa via perde o sentido e, nesse contexto, tem um lugar privilegiado a intensificação da violência urbana.

Ao analisar esse processo no Rio de Janeiro, Machado da Silva (2012) nos revela que a gramática da violência urbana torna-se central e mobiliza uma série de dispositivos que passam a organizar as rotinas ordinárias dos moradores da cidade e, de modo particular, dos favelados. Em outros termos, a linguagem dos direitos cede espaço às questões relativas à manutenção da ordem pública, invocando o discurso bélico para a resolução dos conflitos sociais. É nesse sentido que se dá, conforme revela o autor, "o abandono do universalismo que sustentava o debate sobre os direitos, em favor do afastamento a qualquer preço de agentes que são definidos como ameaçadores à continuidade das rotinas cotidianas" (MACHADO DA SILVA, 2012, p. 117). Esses agentes estariam, então, relacionados a uma "sociabilidade violenta", que teria encontrado lugar a partir da expansão do comércio da cocaína no varejo do tráfico de drogas e da entrada de armas de fogo para a proteção das "bocas de fumo" que se localizam, no geral, nas favelas da

cidade (MACHADO DA SILVA, 2008).

Assim, as práticas do Estado se direcionaram a combater o tráfico de drogas instalado nas favelas e os traficantes tornaram-se o alvo principal das ações repressivas por parte da polícia. A estratégia de "guerra às drogas" fortaleceu o imaginário de uma cidade dilacerada pela criminalidade e pela generalização dos conflitos sociais, encarnando, como enfatizou Leite, a "metáfora da guerra" como diretriz para as políticas de segurança pública (LEITE, 2000, 2012). Ideias que já foram apresentadas nos capítulos anteriores.

A "pacificação" seria o resultado mais recente dessa formulação. Com um discurso que propaga a ideia da "retomada do território pelo Estado" e ao mesmo tempo da necessidade de "integração" desses espaços à cidade, abre-se uma janela para uma enxurrada de programas públicos e privados pautados pela retórica de uma cidadania plena para os moradores. Desde essa perspectiva, as instituições vêm em sua maioria oferecer cursos profissionalizantes para serviços gerais, garçom ou cabeleireiro. Por outro lado, as empresas privadas de telefonia celular, televisão a cabo ou internet são as primeiras a buscar novos consumidores que paguem o valor de suas assinaturas.

No plano da gestão pública, os programas possuem pouco fôlego para executarem suas atividades e as ações se encerram em reuniões e fóruns em que a promessa de novas intervenções se renova a cada encontro. Ou ainda, o discurso se pauta na possibilidade de articulação entre diferentes instâncias da gestão municipal. Essa é a principal atividade, por exemplo, do programa UPP Social: colocar para dialogar os diferentes órgãos que desenvolvem suas ações nos territórios. Ora, essa argumentação desconstrói em princípio a tese da "ausência do Estado", pois coloca em evidência não apenas a atuação do Estado nas favelas, mas uma sobreposição de funções entre as diferentes instituições públicas.

Isso é dado, em grande medida, por uma tradição no fazer política em favelas no Rio de Janeiro. Ainda que de forma muito mais elaborada do que a gestão via cabos eleitorais, a política na favela hoje se efetiva através de agentes comunitários contratados pelo Estado para realizar a "articulação" entre as demandas da "comunidade" e as possibilidades de ação governamental (ARAUJO SILVA, 2013).

Esse formato não é novo. Contudo, a hipótese de trabalho é a de que a partir da ideia da "favela pacificada", esse modelo de atuação foi colocado em evidência e trouxe para a arena pública um ator que só participava através de incursões violentas e pontuais, a polícia militar.

Quando essa instituição começa a participar das atividades comunitárias como um agente que articula ações e programas sociais, as peças do tabuleiro se movem em direções que merecem atenção mais de perto.

O capítulo presente tem por objetivo, portanto, analisar as disputas pela mediação política na favela do Borel, tendo em conta que o cenário apresenta atores sociais desempenhando novos papéis. Para além dos policiais que desejam realizar projetos sociais, conduzir reuniões comunitárias ou encontrar soluções para problemas de infraestrutura, temos no Borel um conjunto de instituições que reúne atores reconhecidos como importantes lideranças locais pelas diferentes trajetórias e que, após a ocupação policial, passaram a se reunir em um coletivo para dialogar com os agentes públicos acerca do processo de "pacificação". Ainda que um olhar apressado indique que esses atores representam a clássica relação entre Estado e sociedade civil, quando observamos com um olhar mais atencioso, percebemos muitas outras relações que borram essas fronteiras. Procuramos aqui refletir sobre essas relações e compreender como as ações se desenvolvem no espaço público e quais os repertórios mobilizados por cada um deles para dar sentido à ideia da "pacificação".

4.1 **As associações de moradores de favelas no Rio de Janeiro: a União dos Trabalhadores Favelados (UTF)**

Ao longo da história de lutas e conquistas viabilizadas pela ação coletiva em favelas na cidade do Rio de Janeiro, as lideranças locais vinculadas às associações de moradores ocuparam um lugar de destaque. Desde a década de 1940, quando do surgimento das primeiras associações em prol das melhorias nos territórios, muitas delas estimuladas pelo Partido Comunista, visando a resistir à política de remoção para os Parques Proletários, elas atuam no cenário político como um importante ator (PANDOLFI; GRYNSZPAN, 2002; MACHADO DA SILVA; LEITE, 2005).

Conforme já apontado no capítulo 2, foi devido a uma ação de despejo promovida pela imobiliária Borel-Meuron que surgiu a primeira associação de moradores do Borel, a União dos Trabalhadores Favelados (UTF), em 1954. Ainda que o surgimento da UTF não fosse uma novidade para a época, tendo em vista que já vinha sendo realizada uma série de ações judiciais

contra as ações de despejos (AMOROSO, 2012), é importante considerar que a UTF coloca em pauta a unificação das reivindicações pela posse da terra em outras favelas da cidade.

Segundo Lima (1989),

> a União dos Trabalhadores Favelados, idealizada como experiência cooperativa dos moradores do Borel destinada a fazer frente aos custos necessários à ação judicial, transforma-se rapidamente em entidade de abrangência supralocal, congregando moradores de diferentes favelas, unidos em torno de uma reivindicação principal: a desapropriação dos terrenos ocupados pelas favelas (LIMA, 1989, p. 105).

Assim, de acordo com a tese da autora, foram essas articulações mais amplas com diferentes organizações, em especial o Partido Comunista e o sindicato dos têxteis, que favoreceram a visibilidade que o movimento adquiriu. Ademais, Nísia Lima também relata outra ação importante do grupo: a luta contra as violências cometidas em favelas durante as batidas policiais.

Em seu livro "As lutas do povo do Borel" (1980), Manoel Gomes conta como se deram as diferentes reivindicações junto à Justiça contra as ações de despejo, que foram suspensas devido não apenas a essas mobilizações, mas também ao processo judicial defendido pelo advogado Antoine Magarinos Torres Filho. Contudo, Lima (1989) nos revela que o processo judicial com a Borel-Meuron durou até 1984, ou seja, foram 30 anos aguardando uma definição sobre a permanência com tranquilidade naquele espaço, até que o governador Leonel Brizola estabeleceu acordo com a empresa pela desapropriação do morro.

O papel exercido pela União dos Trabalhadores Favelados[129] foi fundamental para a construção de uma memória local que guarda o desempenho da associação de moradores como o principal ator no processo de permanência na favela, assim como na luta por melhores condições de habitação. Mesmo com todas as concorrências e tensões que ocorriam entre os diferentes grupos atuantes no Borel como apontam Amoroso (2012) e Lima (1989), o que aparece na literatura e na própria fala dos moradores e atuais lideranças é a lembrança de uma favela que desde muito cedo tem a ação coletiva como um componente da sua história. O contexto do Borel, portanto, difere do da emergência de outras associações a partir da década de 1960, incentivadas pelo Estado com o apoio do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-

[129] Para uma análise do papel da UTF e do advogado Magarinos Torres, ver Gonçalves (2013).

Higiênicas (SERFHA) e da Coordenação de Serviços Sociais[130], ou mesmo sob a tutela da Igreja Católica (BURGOS, 1998; LIMA, 1989).

Como analisa Nísia Lima, a formação da UTF indicava a participação popular em lutas sociais e uma articulação de movimentos de reivindicação que não estavam ligados à Igreja Católica e ao Estado. Assim, segundo seus argumentos, essa construção a partir de movimentos reivindicatórios possibilita que os moradores exerçam um papel diferente daquele em que eles se constituem apenas como um objeto da política, podendo, então, configurar "uma complexa rede de interações entre moradores, agências estatais e organismos, como a Fundação Leão XIII, ao invés de uma relação política onde os moradores são totalmente dominados pelo projeto político que lhes é imposto" (LIMA, 1989, p. 96).

Contudo, a experiência da UTF se revelou singular e o que se estabeleceu adiante foi uma estreita relação entre as associações de moradores e as instituições estatais. Elas passaram a oscilar entre a representação dos interesses dos moradores e a execução de ações de responsabilidade dos governos, como, por exemplo, o gerenciamento do abastecimento de água. Essas mediações colaboraram para uma ambivalência nos papéis exercidos pelas instituições e suas lideranças (MACHADO DA SILVA, 2002). Definidas como órgão de cooperação do Estado, elas auxiliavam o governo na implementação de serviços e na manutenção da ordem interna. Como afirmam Pandolfi e Grynszpan (2002), essa iniciativa do poder público tinha como objetivo transformar as associações em instrumentos de controle político e de troca eleitoral.

Com a política remocionista iniciada pelo governador Carlos Lacerda (1960-1964), as lideranças das associações de moradores começam a tomar uma posição de resistência à política compulsória de transferência de favelados e iniciam um processo mais amplo de não só questionar, mas reivindicar melhorias nos espaços, através da urbanização. Foram criadas a partir de 1962 a Federação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), que reunia coletivos de

---

[130] Nisia Trindade Lima, em sua dissertação de mestrado (1989), apresenta um capítulo sobre o projeto de Estado para as associações de moradores, indicando a criação de 75 associações a partir de convênios com a Coordenação de Serviços Sociais, assim como o termo de compromisso firmado entre as partes. Caberia às associações cooperar na urbanização de favelas através do recolhimento de contribuições para melhorias nos barracos, estimular as práticas de mutirão, impedir a construção de novos barracos, cooperar com a remoção de moradores, encaminhar à coordenação as reivindicações relativas a serviços públicos, manutenção, saneamento, polícia e higiene, assim como manter a ordem e o respeito pela lei. Em contraposição, a coordenação se responsabiliza por desenvolver um plano de bem-estar para a favela, supervisionar a utilização dos recursos, dar assistência às necessidades e reivindicações da favela e impedir a exploração dos favelados com relação ao aluguel de barracos e ao fornecimento de eletricidade (p. 135 e seguintes). Ou seja, as associações de moradores serviriam como base de apoio à fiscalização e controle das favelas e seus moradores.

associações, e depois a Federação de Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ) e a Federação de Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAFRIO).

A resposta do Estado a essa mobilização foi imediata. Preocupado com a possibilidade de emancipação dessas organizações, instala novos mecanismos de controle político nas favelas através principalmente da Fundação Leão XIII, que já atuava nessas localidades desde a década de 1950, mas que, a partir da década de 1960, assume novas responsabilidades. Passa a ser função da Fundação o reconhecimento oficial das associações de moradores através do acompanhamento do processo eleitoral, estabelecendo assim uma vigilância mais estreita na vida política das favelas (BURGOS, 1998).

Durante o governo Negrão de Lima (1965-1971), as tensões políticas foram acirradas. Apesar de algumas iniciativas coletivas de urbanização levadas a cabo pela CODESCO[131], as organizações dos favelados foram alvos de intervenções e todas as associações de moradores de favelas foram atreladas às Regiões Administrativas e à Secretaria de Serviço Social do governo estadual. De acordo com o decreto n^{o} 870, de 1967, as atividades das associações seriam reguladas pela secretaria acima citada e seria reconhecia apenas uma associação de moradores por favela.

Durante o II Congresso Estadual das Associações de Moradores em Favelas e Morros do Estado da Guanabara, realizado em 1968, as deliberações indicavam uma clara oposição ao governo e também uma aproximação da concepção do movimento de favelados como uma forma de organização da classe operária. Os principais temas debatidos foram o controle das associações de moradores, a política de remoção, a urbanização e a posse dos terrenos (LIMA, 1989).

Contudo, essa postura não perdurou por muito tempo devido à forte repressão direcionada aos dirigentes da FAFEG, incluindo prisões e desaparecimentos. Assim, suas atividades foram se tornando mais espaçadas, perdendo a força acumulada na resistência às remoções realizadas no período militar.

Dez anos depois, já no período da redemocratização do país e durante o primeiro governo de Leonel Brizola, os movimentos coletivos de base tomam novo formato. Assim, o início da década de 1980 é marcado pela intensa promoção da mobilização e participação dos moradores

[131] Cf. mais informações sobre a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (CODESCO) no capítulo 2 e em Santos (1981), dentre outros.

de favelas nas atividades políticas, proporcionadas principalmente por uma vertente da Igreja Católica inspirada na Teologia da Libertação e por alguns outros grupos sociais. Nesse cenário, a eleição de Leonel Brizola para governador do Estado do Rio de Janeiro, em 1982, aparece como uma possibilidade de mudança, especialmente em relação às políticas implementadas nas favelas. As associações de moradores se fortalecem e ganham mais visibilidade, tendo o governo estadual como seu principal interlocutor (BURGOS, 1998).

A prática de intervenção passa a ser orientada pela urbanização e a integração aos bairros. Assim, programas como o Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE) e o programa Cada Família Um Lote inauguram uma nova forma de intervenção que, como ressalta Burgos (1998), desenvolve uma agenda social especialmente voltada para as favelas na tentativa de regularizar a situação de infraestrutura bastante precária. Isso demonstra o sepultamento das políticas remocionistas da década anterior.

É nesse período que dois movimentos se fortalecem na cena política do Borel apoiados, sobretudo, pela força da associação de moradores e pela recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), a "prefeitura dos pobres" como ficou conhecida. São eles: o Projeto de Saneamento Básico (Mutirão) e o Projeto de Educação Comunitária. Os projetos consistiam basicamente na formação de mão de obra, tanto para realização de reparos na rede de abastecimento e esgoto, como na atuação em instituições de ensino público voltado para as crianças. Além de formação, os então recentes agentes comunitários receberiam um salário pela função exercida[132].

Nesse processo, a Igreja Católica exerceu um importante papel na localidade. Com recursos obtidos por fundações internacionais, a paróquia São Camilo, responsável pela atuação no Borel, construiu um conjunto de equipamentos (escola, creche, quadra esportiva, habitações), que atualmente está localizado em uma área conhecida como Igrejinha. Esses equipamentos foram, posteriormente, passados à administração pública. No início dos anos 2000, os projetos desenvolvidos no âmbito da Sociedade Beneficente São Camilo mudam seu estatuto para ONG Ação Comunitária Pró-Favela Dr. Marcelo Cândia. Sob a coordenação do ex-padre e professor da

[132] Em minha pesquisa para a dissertação de mestrado, analisei o movimento comunitário na favela Nova Holanda nas décadas de 1980 e 1990. Alguns elementos da relação entre o movimento comunitário e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) são convergentes com a história que se desenvolveu nos dois projetos na favela do Borel. Ver Carvalho (2006).

UERJ, Olinto Pegoraro, o grupo, que começou a atuar no Borel na década de 1970, desenvolve atualmente um conjunto de projetos no campo da educação.

O processo de execução e manutenção das creches e escola comunitárias, locais em que foram formados os primeiros agentes comunitários do Borel (ARAUJO SILVA, 2013), conjuntamente com a criação da União dos Trabalhados Favelados imprimiram no Borel uma marca relacionada a uma história que se remete sempre à luta por melhores condições de vida. Amoroso (2012) aponta que esse "tempo das lutas" é um importante elemento na constituição da memória coletiva da favela e um instrumento de mobilização política. Podemos identificar, por exemplo, nas trajetórias dos participantes da Rede do Borel, os resultados desse processo marcado pela luta política e pela forte militância nos movimentos sociais.

Ainda que o "tempo das lutas" tenha sido substituído pelo "tempo da violência", com fortes consequências para a vida associativa local, por outro lado, permitiu a entrada de novos atores, em geral do terceiro setor, preocupados com a "vulnerabilidade social". Essa preocupação está relacionada, principalmente, aos jovens que estariam em "risco social" pela proximidade com a sociabilidade violenta. Pautadas por esse discurso, novas instituições iniciam suas atividades no Borel[133]. Conforme revela Rocha (2009), a justaposição entre os projetos sociais e a gramática da violência permite um novo formato de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Nessa passagem dos tempos, o papel da associação de moradores é colocado em xeque. Também como reflexo dos efeitos da violência no cotidiano das favelas, as instituições representativas tornaram-se objeto de cobiça do "tráfico de drogas". Por diferentes razões, que não cabem no escopo desta tese, muitas acabaram por estabelecer algum tipo de relação com a criminalidade violenta (SILVA; ROCHA, 2008). Por outro lado, deve ser considerado o esvaziamento nas lutas coletivas de uma maneira geral, recaindo também nas mobilizações nos territórios favelados.

Se, logo após sua criação, as associações tiveram um papel mais reivindicativo, ao longo do tempo elas foram perdendo essa característica e incorporando outras funções. Ainda com todas as questões envolvendo as obscuras relações com a criminalidade local, as associações permaneceram na mediação entre os agentes externos, como ONGs, pesquisadores e o poder público. E, inclusive, por conta dessas negociações, as próprias associações de moradores

[133] Cf. a Tabela 2 com a lista de instituições e projetos sociais no Borel.

passaram a executar ações de programas como o Gari Comunitário[134], Favela-Bairro e o PAC das Favelas.

A Associação de Moradores do Borel enfrentou graves problemas em sua gestão entre o fim da década de 1990 e os primeiros anos de 2000. Isso se deveu tanto a questões administrativas de inadimplência e desvio de recurso público, quanto a uma proximidade com os chefes do tráfico local que provocava a desconfiança dos moradores e de possíveis parceiros, seja do poder público, seja de ONGs.

Laudelina, em sua entrevista, relembra o período durante o qual participou da diretoria da associação de moradores e aponta para essas "ligações perigosas" que a instituição por vezes era obrigada a estabelecer.

> Foi numa época de confronto, de tiroteio, de bandidagem, de muita doideira mesmo, quando bandido se achava dono da associação de moradores, tudo tinha que passar por eles e foi isso que complicou, que fez com que esses diretores todos abandonassem o nosso planejamento de trabalho. Antes, a gente sentou e planejou tantas coisas e esse sonho foi minando ao longo do tempo. Com seis meses, o [presidente], só tinha eu lá com ele. [E você era diretora de quê?] Eu era tesoureira. Eu falei: '[presidente], não vai ter jeito, a gente está sozinho nisso aí'. 'Como que é essa história?' Eu falei com ele: 'Olha só, só tem uma coisa, nunca me chame na boca de fumo, porque eu não vou sentar com bandido para negociar coisa alguma voltado para o social, eu não admito isso. Sempre que tiver essas conversas fiadas você vai lá'. Ele falou: 'Não, pode deixar comigo que eu resolvo essa história'. [E tinha que ir?] Tinha que ir.

Sobre a "pressão do tráfico", ela afirma que era muito difícil atuar na associação naquelas circunstâncias, mas que, ao mesmo tempo, entendia que os "bandidos" também eram moradores e que a associação deveria também representá-los. O problema maior era a possibilidade de ser identificada, pela polícia, como conivente com o tráfico. Ela argumenta com a seguinte explicação:

> Tinham dias de eu sair de casa e quando subia, [o presidente] estava sentado na boca de fumo porque o bandido chamou, que tinha que botar água na casa dele, que a mulher dele pediu. Eram coisas que eu discordava completamente. Tudo bem que existe bandido, existe prostituta, existe tudo e a gente enquanto presidente, enquanto representantes dessas pessoas, a gente tem que ter respeito por essas pessoas. Eu sei. Só que eu achava um abuso aquilo da gente ter que sentar na boca de fumo, chega uma polícia até prende a pessoa pensando que é bandido também, que está conivente, como a gente já viu alguns casos aí de dizer que o presidente da associação está conivente. Nem sempre está, mas infelizmente ele é obrigado a estar ali no meio porque afinal de contas, quando ele representa a comunidade, ele também representa a bandidagem porque ela está ali presente fazendo parte daquelas pessoas.

[134] O programa Gari Comunitário foi criado em 1996 pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro com o objetivo de coletar o lixo em favelas controladas pelo tráfico. O programa era realizado por meio de uma parceria entre a Comlurb e as associações de moradores.

Laudelina relatou que ela foi a única diretora que permaneceu desse período e era então a responsável pelas secretárias da associação e pelos manobreiros da água. A função dos manobreiros, como o nome revela, é manobrar a água, ou seja, fazer com a que água chegue nas casas dos moradores. Essa é uma figura central na política das favelas, porque o abastecimento de água, até hoje, é um grave problema no Borel e nas demais favelas. A CEDAE, companhia responsável pelo abastecimento de água no Rio de Janeiro, tem uma atuação muito questionada pelos moradores, mesmo depois da pacificação.

Segundo Laudelina, no período em que esteve na direção da associação, os manobreiros eram pagos pela própria associação.

> Na época, nós tínhamos que pagar o manobreiro e as secretárias. Hoje ainda paga as secretárias, mas não mais os manobreiros, que são pagos pela CEDAE. Mas na época esses manobreiros eram pagos pela associação. [E eles faziam o quê exatamente?] O que eles fazem hoje, que é manobrar a água, controlar, trocar cano, fazer tudo isso. A CEDAE dava na época o material, mas não pagava a mão de obra.

Machado da Silva e Leite (2005) chamaram a atenção para a "domesticação" dos favelados e suas organizações em dois sentidos: a prevalência de "parcerias" estabelecidas entre o poder público e instituições da sociedade civil, incluindo as organizações comunitárias, para o desenvolvimento de intervenções pontuais e localizadas em detrimento de políticas públicas universalistas; e a forma de atuação baseada na cooptação de moradores e dirigentes de organizações de base, despolitizando suas reivindicações e propostas, reduzindo essas instituições a "aparelhos formais de poder".

A consequência desse modelo é, em última análise, o esvaziamento do debate político das organizações dos moradores e também uma forma de atuação que visa apenas aos interesses particulares de cada dirigente na relação com o poder público para o controle dos recursos financeiros e gestão de projetos. Isso representou para muitos uma possibilidade de ascensão aos cargos da burocracia estatal, diminuindo assim a legitimidade para dentro e para fora das favelas (SILVA; ROCHA, 2008).

De uma forma geral, o quadro desenhado nas favelas era, por um lado, o controle da ação política feita pela contiguidade territorial com a violência estabelecida pelo tráfico de drogas e, por outro, uma dependência em relação ao poder público e alguns políticos, gerando então um cenário de enfraquecimento das associações de moradores de favelas. Como apontam Silva e

Rocha, os dirigentes "precisam resistir à ameaça real e crescente da intervenção dos traficantes; precisam reagir ao discurso que liga as associações aos traficantes; internamente, enfrentam uma disputa de poder com os outros atores enquanto representantes dos moradores" (2008, p. 44). É em paralelo a esse enfraquecimento que cresce a entrada de ONGs e projetos sociais, como veremos a seguir.

4.2 **A ascensão das ONGs**

Desde a década de 1990 que instituições do poder público começam a adotar a prática de "parcerias" com organizações da sociedade civil, para facilitar o desenvolvimento de projetos sociais, em lugar de políticas públicas distributivas e universais. Como aponta Rocha,

> São as organizações institucionalizadas da sociedade civil que executam as novas políticas sociais focadas nos pobres, em parceria com o poder público que entraria com os recursos financeiros necessários e manteria dessa forma o controle final sobre o tratamento dado aos 'problemas sociais' (2009, p. 114).

Essas organizações tornaram-se a principal forma de relação entre os diferentes projetos implementados pelo Estado, o que proporcionou o debate sobre o seu papel na execução de políticas direcionadas, em especial, para a questão social na atualidade. Assim, cresce o número desse tipo de organização da sociedade civil, em especial as que atendem ao estatuto de organização não governamental (ONG)[135], embora elas possam ser classificadas por outra natureza, como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), fundação ou mesmo associação. No caso do Borel, o conjunto de instituições atuantes corresponde a diferentes tipos de formalização.

Para a compreensão mais ampla do sentido da organização e reivindicação da Rede do Borel, é preciso acionar novas chaves analíticas que ultrapassam as versões já bastantes explicitadas das teorias dos movimentos sociais. De acordo com Rocha (2009), devido a um conjunto de fatores como o recrudescimento dos movimentos associativos de base e um incentivo

[135] O surgimento das ONGs no Brasil data da década de 1970 com um foco bastante específico de assessoria aos movimentos populares. A partir da década de 1990, esse quadro se amplia de forma bastante significativa. Sobre o surgimento e atuação das ONGs, ver o trabalho de Landim (1993).

cada vez maior do Estado nas parcerias com instituições da sociedade para a "prestação de serviços", as organizações não governamentais assumem o papel de executoras de ações públicas. Outra questão relevante nesse processo é que a atual forma de mobilização e engajamento político dentro das favelas se efetiva, em grande medida, a partir do desenvolvimento de parcerias em projetos sociais aliados ao ajustamento do problema da violência urbana. Nesse cenário, as "lideranças comunitárias" extrapolam as associações de moradores e passam a ser identificadas por essas atuações nos projetos, sejam eles de dança, luta ou mesmo reforço escolar, por exemplo.

Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) utilizam a metáfora da "teia de movimentos sociais" para representar o aspecto intricado e precário desses múltiplos laços e imbricações estabelecidos entre as diferentes organizações dos movimentos com outros atores da sociedade civil e do Estado nos seus variados entrelaçamentos e múltiplas camadas políticas. Isso porque a teia inclui participantes ocasionais nos eventos e ações do movimento e simpatizantes, colaboradores de ONGs, partidos, igrejas e até o "Estado, que (ao menos parcialmente) apoia um determinado objetivo do movimento e ajuda a difundir seus discursos e demandas dentro e contra as instituições e culturas políticas dominantes" (ALVAREZ et al., 2000, p. 37).

Nos termos de Dagnino,

> Por meio do intercâmbio de discursos e práticas, um processo ativo de elaboração que reflete as dinâmicas de múltiplas práticas emergentes concretas de luta e seus conflitos internos acontece no interior dessas teias, configurando um campo ético-político distintivo (2000, p. 80).

São nessas esferas alternativas ao espaço da associação de moradores como representante legal que os interesses podem ser continuamente (re)construídos. E o diálogo com o Estado também pode ser realizado de forma horizontal, ainda que apenas numa espécie de cena teatral, ou seja, o poder decisório dificilmente está naquele agente que participa das reuniões, contudo, a sua presença aponta uma possibilidade de diálogo.

> Uma vez que os subalternos têm sido historicamente relegados ao estatuto de não cidadãos na América Latina, a multiplicação das arenas públicas, nas quais a exclusão sociocultural, de gênero, racial e econômica, e não apenas política, pode ser ressignificada, deve ser vista também como parte integrante da expansão e aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2000, p. 42)

Segundo Paoli e Telles, os movimentos da década de 1980 legaram aos movimentos futuros os espaços públicos plurais, informais e descontínuos onde os "conflitos ganham

visibilidade, os sujeitos coletivos se constituem como interlocutores válidos e os direitos estruturam uma linguagem pública que delimita os critérios pelos quais as demandas coletivas por justiça e igualdade podem ser problematizadas e avaliadas" (2000, p. 43).

Diferente dos movimentos que identificamos no final de década de 1970, Dagnino (2000) argumenta que os movimentos sociais surgidos no final da década de 1980 desenvolveram uma concepção de democracia que transcendeu os limites das instituições políticas tendo como referência básica a noção de democratização da sociedade como um todo. Assim, sustenta que a operacionalização dessa concepção está sendo levada a cabo pela redefinição da noção de cidadania e de direitos. Logo, a ênfase na sociedade não implica uma recusa da institucionalidade política e do Estado, mas, ao contrário, reivindica a sua transformação.

Observando os caminhos dos novos movimentos sociais do início do século XX, a autora sustenta que as novas esferas públicas de representação, negociação e interlocução representam um "campo democrático em construção" que assinala pelo menos a possibilidade de repensar e expandir os parâmetros da democracia brasileira.

O espaço de encontro da Rede é um excelente local para observar como esses elementos estão se apresentando no espaço público. Ainda que não se pretenda enquanto movimento social, a busca pelo diálogo permanente com diferentes agentes estatais é compreendida como a forma de possibilidade de ter as demandas locais atendidas.

4.2.1 A Rede do Borel

O conjunto de favelas do Borel foi ocupado pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar em abril de 2010 como uma primeira ação do processo de "pacificação" naquelas favelas. Ainda durante a ocupação do BOPE, um grupo de "lideranças comunitárias", em sua maioria gestores de ONGs e projetos sociais que atuam desde muito tempo naquela localidade, além de membros de diferentes instituições religiosas e alguns moradores sem vínculos institucionais se reuniram para conversar acerca dessa intervenção policial e das possíveis consequências em suas rotinas. O grupo foi batizado, inicialmente, de Rede de

Entidades do Borel e depois passou a se chamar Rede Social do Borel ou apenas Rede do Borel[136].

De acordo com Carolina, com os rumores sobre a ampliação das UPPs para as favelas da Tijuca, os gestores dos projetos sociais e de algumas instituições religiosas iniciariam um diálogo sobre os possíveis desdobramentos dessa intervenção militar, sobretudo no campo dos programas sociais. Como foi amplamente divulgado nos meios de comunicação, com a "pacificação" aumentaria a oferta de serviços nas favelas e outras benesses seriam dirigidas aos favelados.

Inspirados no Comitê Comunitário Cidade de Deus, uma rede de instituições locais e de moradores criada em 2003 com objetivo de construir um projeto de desenvolvimento local[137], o grupo organizou uma primeira reunião para estabelecer um diálogo mais sistematizado entre as próprias instituições. Isso porque em outras ocasiões essas mesmas instituições conseguiram mobilizar um grande número de moradores para comparecer em reuniões ou outras atividades, em geral relacionadas à violência policial, como no caso da Chacina do Borel.

Sobre as primeiras mobilizações, Carolina comenta:

> Fizemos a primeira reunião na Jocum, já com a ocupação. A ideia era chamar o Itamar[138] para falar um pouquinho da experiência do Santa Marta com a ocupação, já com a UPP que havia sido instalada há quase dois anos lá, em 2008, e a coisa dos serviços e tal. Foi a primeira reunião oficial da Rede. Eu não me lembro a data agora de cabeça. Foi a primeira reunião oficial da Rede. Assim começou a Rede. Foi legal porque a coisa tomou corpo mesmo e tá aí instituída hoje.

Ricardo também relembra os primeiros encontros da Rede que tinham como objetivo refletir sobre o processo de ocupação policial e a entrada de diferentes serviços nas favelas.

> Antes da UPP, muita gente não queria subir no Borel, não queriam subir as comunidades. Com a entrada, todo mundo agora quer subir, 'Vamos abrir um salão de beleza', 'Vamos abrir um quiosque', 'Vamos abrir isso'. É muito interessante, mas antes ninguém queria pagar o preço por isso. A gente começou a pensar nesse sentido, a gente precisa se reunir como instituições e filtrar um pouco desse negócio aí. O poder público quer reproduzir modelo, é bom pra Cidade de Deus, é bom pro Dona Marta em Botafogo, é bom pro Borel. Não é bom pro Borel. Bom pro Borel se de fato o Borel estiver precisando e estiver indicando. A Rede surge muito nesse contexto de dialogar com o poder público uma agenda local aqui. A primeira reunião de instituições agregou

[136] Depois de algumas reuniões, o grupo passou a ser chamado de Rede Social do Borel, agregou outras instituições e seu objetivo passou a ser "articular e unir instituições locais e moradores do Complexo do Borel para elaborar, desenvolver e executar um Plano de Desenvolvimento Local, em parceria com o poder público, a iniciativa privada e outras organizações da sociedade civil" (Disponível em: http://redesocialborel.blogspot.com.br. Acesso em: ago. 2012).

[137] Cf. http://www.cidadededeus.org.br/comite-agencia.

[138] Itamar Silva é uma liderança da favela Santa Marta e também é um dos coordenadores do IBASE.

> quase 30 pessoas, de organizações mesmo, Jocum, Arteiras, Roda Viva, Igreja Católica. A partir desse encontro foi que a coisa começou a nascer. Até então, não se pensava Rede.

A Rede do Borel é composta por um conjunto bastante heterogêneo de organizações. Os participantes, em sua maioria, mobilizaram, antes da participação na Rede, outras atividades, seja na associação de moradores, ou na Igreja Católica, ou como agentes comunitários, ou ainda como ativistas de organizações não governamentais. Quero chamar a atenção para o fato de que os indivíduos mobilizados na Rede já possuem um repertório que legitima sua atuação publicamente. As lutas, conforme apontado, possibilitaram uma formação que atualmente reflete e reverbera nesse "novo modelo" de fazer política na favela.

Como apresentado na tabela 2, podemos analisar as instituições que participam atualmente de forma mais assídua nas reuniões.

Tabela 2: Instituições locais no Borel e suas atividades

Instituições locais	**Principais atividades**
Ação Comunitária Pró-Favela	Criada formalmente em abril de 1996, é uma ONG voltada para o desenvolvimento comunitário com o foco na educação e na cultura. Foi fundada pelo professor Olinto Antonio Pegoraro (na época, pároco vinculado à igreja São Camilo) para dar continuidade às ações da Igreja Católica, que teve desde a década de 1970 uma importante atuação no Borel. A ONG, em convênio com a Prefeitura do Rio de Janeiro, coordena três creches na localidade, além de manter parcerias com diversos outros projetos sociais através da cessão de materiais e espaços físicos.
Associação Projeto Roda Viva	A entidade foi fundada em 1987 – tendo sido reconhecida juridicamente apenas em março de 1989 – por professores universitários e militantes dos direitos das crianças e adolescentes, preocupados com a melhoria da qualidade da educação, especialmente em áreas de alta vulnerabilidade social. Wanda Engel, Heloísa Coelho e Rita Maria Lima foram as principais fundadoras. De acordo com o site da instituição: "A missão da Roda Viva é promover a cidadania plena de crianças e adolescentes em áreas de alta vulnerabilidade social no Rio de Janeiro através da oferta de atividades educacionais, culturais e de assistência social." No Borel e na Chácara do Céu, desenvolve atividades de apoio escolar, esportes, informática e atividades de ampliação do universo cultural e geração de renda.

Condutores de Memória	Projeto que objetiva reconstruir as memórias locais. Foi desenvolvido a partir da Agenda Social Rio, em 1999, através da capacitação de grupos de jovens que pudessem atuar em diferentes ações nas favelas da Tijuca.
Fundação São Joaquim	Está localizada na Indiana, mas atende, sobretudo, crianças e adolescentes do Borel. A Fundação existe desde 1994 oferecendo subsídios a outros projetos sociais e foi somente a partir de 2009 que passou a desenvolver projetos próprios. Segundo o site institucional: "O objetivo é articular e promover o desenvolvimento humano de crianças, jovens e suas famílias em situação de risco social, por meio de ações educativas, para o exercício pleno da cidadania." Desenvolve projetos de reforço escolar (Ampliando o Saber) e de informática, além de parcerias com os projetos Curso de Qualificação Profissional – SENAC Rio, Sala Futura e Música para Todos.
Instituto de Cidadania Unidos da Tijuca	Criado em 2007 como o braço social da Escola de Samba Unidos da Tijuca, "busca oferecer as oportunidades para que cada cidadão possa realizar o sonho de conquistar um futuro de sucesso", conforme nos informa o site da instituição. As principais atividades são: alfabetização de adultos, balé, biblioteca, internet (parceria com a FAETEC), cursos de informática, dentista, ginástica, projeto Bombeiro Mirim, projeto Coletivo Coca-Cola, jiu-jítsu, caratê e dança de salão.
Jovens Com Uma Missão (JOCUM)	Iniciou o trabalho no Borel em 1988 com a implantação de um ambulatório. Atualmente desenvolve as seguintes atividades: creche Semente, projeto Bom Tom (escola de música), Criarte (artesanato), projeto Inclusão Digital (Informática), projeto Acolhedor (para dependentes químicos) e ambulatório (odontologia, psicologia, fisioterapia, cuidados de enfermagem, consulta médica e farmácia comunitária).
Projeto Arteiras Alimentação e Arteiras Papel	O projeto foi desenvolvido a partir da Agenda Social Rio no fim da década de 1990. O grupo de mulheres que se envolveu na construção e articulação das atividades de mobilização comunitária tinha como objetivo promover o debate sobre temas relacionados a gênero, raça, território e mercado de trabalho. Segundo informações no site do projeto, a missão dos coletivos é "promover impacto em suas comunidades e mostrar uma nova forma de fazer economia. Seus valores agregam a produção coletiva, o respeito ao meio ambiente e a venda de seus produtos a um preço justo para o grupo e acessível para seus clientes". As arteiras surgiram em 2001 e em 2006 o grupo se dividiu em dois:

	Alimentação e Papel.
Projeto Escola Aberta	Ocorre aos finais de semana no CIEP e oferece atividades de capoeira, artesanato, música, grafite e futebol.
Projeto Vida Renovada (Provir)	Criado em 2002 por um casal de pastores, contou com incentivo da Igreja Cristã Vida Renovada. De acordo com o site: "Sua missão é proporcionar condições para que as crianças, os adolescentes e jovens que se encontram em situação de risco social tenham acesso a educação, cultura e lazer, contribuindo assim para sua inserção na sociedade". Atividades realizadas no espaço dentro da comunidade: apoio escolar, dança, violão, informática, teatro, inglês e xadrez.
Rádio Comunitária Grande Tijuca	Projeto resultante da parceria com a escola Ogá Mittá, entrou no ar em dezembro de 2001. Sua torre está localizada no Borel e pode ser sintonizada a até um quilômetro de distância. A rádio divulga as atividades realizadas no Borel e busca mobilizar moradores da região para a questão da comunicação local.

Fonte: Elaboração própria, setembro de 2013

É possível perceber pela tabela acima não apenas uma multiplicidade de instituições que desenvolvem seus projetos direcionados a crianças e adolescentes em "risco social", em "vulnerabilidade", mas também instituições que atuam diretamente na parceria através de convênios com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, como no caso das creches comunitárias Santa Mônica e Chácara do Céu, com a Ação Comunitária Pró-Favela. Outros projetos são realizados a partir da cessão de espaços, como no caso do Instituto da Cidadania da Unidos Tijuca, em que a quadra desativada da escola de samba Unidos da Tijuca é emprestada para um projeto de inclusão digital da FAETEC, assim como para aulas de dança e esportes para um público variado. Todas essas instituições já atuavam no Borel antes da chegada da polícia pacificadora.

Como Ricardo apontou em sua análise sobre a constituição inicial da Rede, a presença majoritária era de pessoas ligadas às instituições locais. A participação de moradores sem nenhum tipo de vínculo era bem pequena. Entretanto, com a consolidação da pacificação, outras instituições foram se agregando ao grupo.

> Tinha muita expectativa nessas reuniões. Vinha muita gente do governo nas reuniões, eu me lembro da Secretaria de Direitos Humanos, subprefeitura vinha muito, vinha [Secretaria de] Conservação, o poder público vinha nas reuniões. A Firjan participava, me lembro de umas reuniões que nós tivemos e que o Comandante estava, ele falou assim no início: 'Eu gosto muito mais'. Eu guardei bem aquela fala dele: 'Eu gosto muito mais de estar nas reuniões da Rede porque aqui as coisas acontecem'. E de fato a

> gente tinha esse empenho, então, as coisas eram muito práticas entre a gente aqui. A Rede começou com muita força aqui no Borel.

A metodologia empregada pelo grupo na condução das atividades da Rede consistia em duas atividades. Uma era um encontro interno, do qual só participavam as instituições "de dentro" do Borel, e a outra era a chamada "reunião ampliada", essa citada por Ricardo, da qual participavam diferentes atores sociais, incluindo aqueles do poder público. A pauta dos encontros era organizada, em geral, nas reuniões internas.

Entretanto, com a ampliação da participação de outras instituições, o encontro passou também a ser o espaço privilegiado para apresentação de novos projetos por organizações do terceiro setor e de reclamação sobre a atuação do poder público. É nos espaços da reunião, portanto, que são agenciadas diferentes ações e atividades que envolvem a construção da "pacificação".

Sobre os objetivos da Rede e a participação dos moradores, Carolina os explica da seguinte forma:

> Porque a ideia primeira era mesmo de articular as instituições que não dialogavam. Às vezes, a gente pensava o seguinte: eu tenho um projeto, uma coisa acontecendo, a outra instituição não sabe, aparece alguém perguntando, a gente tem como dirigir essa pessoa para lá e dizer: 'Ó, tem, sim, lá na Jocum tem curso' ou 'Na associação está acontecendo isso'. Era uma forma da gente estar integrado com o território. E a coisa foi crescendo tão forte com essa coisa das instituições. Mas ela é aberta para que os moradores também participem. Geralmente, os moradores que participam mais são moradores que também estão inseridos de alguma forma, ou sendo atingidos por algum projeto que está acontecendo. É aberto, todo mundo sabe, a gente chama, mas acaba mesmo tendo uma participação mais forte das instituições.

Sobre a participação dos moradores que "estão inseridos de alguma forma", ela se refere àqueles participantes dos novos projetos. Pude observar diferentes moradores que passaram a participar mais assiduamente das reuniões por conta das atividades em que estavam inseridos. Ou então, como presenciei inúmeras vezes, quando eram atingidos de alguma forma pela ação do governo, seja pelas recorrentes suspensões no abastecimento de água, pelas interdições da Defesa Civil em residências construídas em áreas de risco ou pelos embargos às obras proibidas nas favelas desde abril de 2011 por conta do decreto número 33.648. Essa lei visava a conter o crescimento desordenado e para isso proibia as novas construções e reparos que ampliassem as moradias, ou seja, proibia a construção dos famosos "puxadinhos".

Em uma reunião da Rede em que o tema era esses embargos, o arquiteto representante do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO) do Borel apresentou os argumentos da

prefeitura em relação ao decreto e ainda revelou que para o Borel já tinham cem embargos a serem aplicados como uma intervenção exemplar para outras favelas. Uma moradora que tinha recebido o embargo pediu a palavra e questionou: "Agora que a favela tem paz, que eu ganho um pouco melhor, não vou poder reformar minha casa?"

Os moradores são estimulados a exporem seus problemas naquela arena pública e política na esperança de terem suas queixas atendidas. Nesse sentido, embora a Rede se proponha a ser um espaço para o debate coletivo, termina por individualizar os problemas dos moradores. E muitas vezes a resposta também é individualizada, como no caso das interdições. Ainda que os casos não sejam isolados, os responsáveis da prefeitura respondem ao morador relatando: "Iremos avaliar a sua situação". E não ocorre um debate mais amplo e participativo sobre as causas da interdição ou o que se poderia fazer para evitar o problema.

É possível perceber também que a participação da associação de moradores é muito pequena. Ainda que nos primeiros encontros a presidente tenha participado, a frequência de sua ida às reuniões foi diminuindo pouco a pouco. Para os articuladores da Rede, como Carolina, a participação da associação seria importante para valorizar as atividades da própria instituição.

> A gente cobra muito a participação da associação de moradores, porque uma das questões que eu coloquei inicialmente quando eu comecei a articular a Rede é que, por conta da história do Borel, a gente tem um respeito muito grande pela instituição, o que representa essa instituição simbolicamente e politicamente, principalmente no Borel. A ideia era que a gente tivesse, também, de certa forma, fortalecendo essa instituição. Não como a única voz ou o ator que tutele a favela, como foi no passado, mas como um ator, dentro do Borel, importantíssimo, independente de quem estivesse presidindo. Não é a pessoa, é a instituição.

Com a ampliação e consolidação da política de pacificação, novos participantes se juntaram às reuniões da Rede. A maioria deles vinculada às diferentes esferas de governo, como o programa UPP Social, no âmbito municipal, e o Territórios da Paz e a Justiça Comunitária, no âmbito estadual. Outras ações também surgiram, como o programa Sesi Cidadania, a Indústria do Conhecimento, a Escola de Vôlei EBX, o Coletivo Coca-Cola, a Sala Futura, a Agência de Redes para Juventude. Um elemento importante que apareceu com mais força a partir de 2012 foi a possibilidade de um empréstimo a ser realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção de um Plano de Desenvolvimento para as favelas.

Ao analisar a formação e atuação da Rede, podemos indicar que esse coletivo empresta legitimidade a essa nova forma de mobilização via parceria para os projetos sociais. Seguindo a

pista apresentada por Rocha (2009), pode-se afirmar que a Rede seria o espaço privilegiado para o diálogo com o Estado a partir de um novo repertório político que mobiliza críticas ao seu modelo de atuação, mas ao mesmo tempo atua em parcerias com o poder público. Veremos como se efetivou essa relação na próxima seção.

4.3 **Novos repertórios do Estado: o programa UPP Social**

> Nada sobrevive só com segurança. Não será um policial com um fuzil na entrada de uma favela que vai segurar, se lá dentro das comunidades as coisas não funcionarem. É hora de investimentos sociais[139]
>
> *José Mariano Beltrame, secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, em reportagem do jornal O Globo, de 28 de maio de 2011*

Esse trecho destacado de uma das inúmeras entrevistas em que o secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, solicita aos outros órgãos públicos a entrada nas favelas é revelador de uma forma de compreensão da atuação do Estado que desliza no discurso da ausência de serviços públicos, deixando de considerar as ações de diferentes setores das diversas instâncias governamentais ao longo do tempo. Por outro, essa é uma visão que não coloca em xeque os mais diversos acordos firmados no tocante às trocas eleitorais que, ao longo do século XX, contribuíram para a reprodução de uma forma de gestão pautada no que Machado da Silva (2002) classificou como "controle negociado", perpetuando um padrão de integração fragmentado da cidade. O Estado sempre esteve presente nas favelas. Sua modalidade de atuação que deve ser colocada em questão.

Como argumentou Marcia Leite:

> Não é que o Estado esteja ausente das favelas, mas sua presença caracteriza-se pela prestação de serviços de baixa qualidade, clientelismo e ineficiência das instituições estatais, brutalidade policial e desrespeito aos direitos civis de seus habitantes que não têm reconhecido e garantido seu estatuto de cidadania (2008, p. 120).

---

[139] "Beltrame quer pressa em investimentos sociais pós-UPPs", jornal O Globo, 28 de maio de 2011. Disponível em:http://oglobo.globo.com/rio/beltrame-quer-pressa-em-investimentos-sociais-pos-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-2764060#ixzz2jA5pJ5q2. Acesso em: jul. 2013.

Esse contexto nos permite pensar que a relação entre poder público e favela é muito mais simbiótica do que pode pressupor a retórica de uma suposta "ausência do Estado". O que se percebe é uma descontinuidade nas ações públicas e uma forma de gerir as políticas destinadas aos espaços mais pobres da cidade, ou às margens, que se utiliza de diversos dispositivos que devem ser analisados em suas particularidades (Leite, 2008).

Nesse sentido, como pressuposto analítico, a "pacificação" envolve um conjunto de ações que tem na atuação da polícia a centralidade, mas abarca outros atores sociais. Levando em consideração a história da constituição das associações de moradores e a crise de legitimidade e representatividade pela qual vêm passando nos últimos anos e a ascensão de parcerias estabelecidas entre diferentes instâncias do poder público com as mais diversas instituições do terceiro setor, iremos analisar com mais detalhe o programa que se propôs a ser o "braço social" da "pacificação": a UPP Social.

Ao anunciar a entrada da unidade pacificadora em qualquer favela, um conjunto de outros atores sociais, tanto do poder público quanto da iniciativa privada, já anuncia também a sua chegada para, junto com a polícia militar, "levar a paz para aquela comunidade". Assim, é nessa esteira que a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) passou a desenvolver as primeiras concepções do que seria o programa UPP Social.

Em agosto de 2010, a SEASDH organizou um grande evento no auditório da Firjan para anunciar as primeiras ações do programa, que tinha, naquele momento, como objetivos principais a consolidação da pacificação, a promoção da cidadania e do desenvolvimento social e a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade[140]. Estava colocado como desafio a esses objetivos a construção de um modelo de gestão que fosse capaz de atuar com eficiência e de forma prioritária nas favelas com UPP. As três primeiras favelas pacificadas que receberam uma equipe de gestão do programa UPP Social foram Cidade de Deus, Providência e Borel.

O programa apresentado pelo secretário da SEASDH naquele encontro previa como atividades da UPP Social uma bateria de diagnósticos e levantamentos demográficos sobre as condições socioeconômicas e culturais das favelas, assim como a interlocução com os moradores através de realização de encontros sistemáticos denominados de "Fórum da UPP Social". Esse agrupamento de informações daria forma à "matriz de ações" do programa.

---

[140] *Power Point* de apresentação da UPP Social em 19 de agosto de 2010, slide 2.

O Fórum da UPP Social no Borel aconteceu em outubro de 2010, numa manhã de quarta-feira, no CIEP, quatro meses após a instalação da UPP. Acompanhei esse fórum como gestora do programa, sem deixar de observar os aspectos que estavam sendo apresentados como novidades e também como componentes da pacificação. Nesse sentido, reescrevo abaixo minhas anotações de campo daquele dia:

> Após a fala da diretora do CIEP, Ricardo Henriques, secretário da SEASDH, agradeceu a presença de todos e iniciou seu discurso revelando que até pouco tempo era absolutamente impensável realizar essa reunião e que para as esferas municipais e estaduais era impossível sentar junto para formular esse tipo de ação. De acordo com ele, essa ação se deve a uma **inovação na política pública, que é a pacificação**, a retirada do controle das armas dos territórios que estavam ocupados pelo narcotráfico ou pela milícia. Falou a respeito da violência que foi experimentada pelos moradores ao longo de tantos anos e que a **maior inovação é parar com a guerra e o desafio é criar condições de paz**. Revelou que esse encontro, reunindo mais de cem pessoas, tem um sentido simbólico de inaugurar esse passo a mais, que é a UPP Social, e agregar à chegada da paz a possibilidade de se construir uma agenda em que a cidadania chegue de modo coordenado às comunidades.[141]

O discurso do secretário nos fornece as primeiras pistas da formulação inicial do programa. Diretamente atrelada à ideia da pacificação como elemento central para a produção de uma cidade integrada, a UPP Social, no âmbito estadual e vinculada a uma secretaria de governo, almejava ser o elemento que agregaria, após a entrada da polícia ("levando a paz"), uma agenda de cidadania.

Dando continuidade a seu discurso, o secretário apresentou os principais instrumentos de trabalho do programa: a "Escuta Forte" das necessidades do Borel através de encontros como o Fórum da UPP Social, que reunia diferentes atores da sociedade e estaria aberto ao diálogo. A partir da escuta é que se estabelecia o "Vamos Combinar?", uma espécie de acordo entre esses atores para pactuar ações possíveis no território. Assim, o papel da UPP Social seria juntar as principais forças e possibilitar que

> Essa enorme disposição de todos em agir coletivamente na transformação dessa cidade seja concretizada e que a UPP Social possa facilitar esse processo. Não será uma ação simples, nem trivial e nem fácil. Será uma construção. Nossa meta é transformar essa cidade em uma cidade integrada.[142]

---

[141] Diário de campo, 28 de outubro de 2010.

[142] Extrato do discurso do secretário, diário de campo, 28 de outubro de 2010.

A atuação do programa UPP Social na SEASDH se encerrou em dezembro de 2010, quando da exoneração de Ricardo Henriques. Ainda que as eleições tenham sido vencidas pelo candidato à reeleição, Sérgio Cabral (2011-2014), a correlação de forças políticas não foi suficiente para garantir a permanência de Henriques à frente de uma secretaria de estado que, historicamente, vinha sendo gerenciada pelo PT, integrante da aliança política que reelegeu o governador.

No contexto do alinhamento político entre as três esferas do governo – federal, estadual e municipal –, o programa UPP Social passou a compor o quadro da prefeitura em janeiro de 2011. Abrigado no Instituto Pereira Passos (IPP), uma autarquia municipal, ele passou também a ser gerenciado pela ONU-Habitat em uma parceria justificada pelo *know-how* da agência internacional em atuar em programas correlatos em outros países, como a Colômbia, por exemplo. Ricardo Henriques passou a ocupar o cargo de presidente do IPP.

Devido aos trâmites burocráticos, a nova equipe de gestão do programa só começou a desenvolver suas atividades em julho de 2011. Entretanto, no Borel, as ações não foram interrompidas e continuaram sendo executados por um gestor que acumulou também a função de coordenador de campo nas outras favelas com UPP Social.

Quando da passagem da SEASDH para a prefeitura, as diretrizes do programa também sofreram alterações. Em junho de 2011, no novo Fórum da UPP Social no Borel, essas novas diretrizes foram apresentadas. A realização do Fórum ocorreu como uma das atividades comemorativas pelo primeiro ano da UPP na localidade, o que é revelador dessa aproximação bastante estreita, até esse momento, entre os dois programas.

De acordo com Henriques e Ramos (2011), o programa UPP Social, desenvolvido entre junho e dezembro de 2010 no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, destinava-se a coordenar ações sociais, culturais e ambientais em favelas que receberam uma UPP. Foi baseando-se em experiências que juntavam prevenção da violência e intervenções sociais[143] que os autores justificaram e apresentaram o programa que deveria ser desenvolvido paralelamente às ações policiais no território.

---

[143] Dentre as experiências mais conhecidas, estão, no Brasil, o Programa de Redução de Homicídios de Diadema, região metropolitana de São Paulo, o programa Fica Vivo, em Belo Horizonte, e o Pacto pela Vida, em Pernambuco. Em âmbito internacional, o Cessar Fogo, em Boston, o Tolerância Zero, em Nova York, e os programas desenvolvidos na Colômbia, em especial, em Bogotá e Medellín.

Para eles, por conta de uma atuação bastante específica da polícia militar carioca que ajudou a configurar um cenário singular que caracteriza a criminalidade no Rio de Janeiro, "optou-se por um programa cujo objetivo principal fosse a consolidação do controle territorial e a pacificação nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora, e não um programa geral de combate à pobreza e às desigualdades". Explicam ainda que o programa foi desenhado para "atuar de modo integrado com os objetivos da ação policial" e concluem afirmando que a UPP Social tem como centro a pacificação e suas atividades convergem para "dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico nessas áreas e finalmente contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade" (HENRIQUES; RAMOS, 2011, p. 3).

A partir de um diagnóstico inicial, realizado por um grupo de cientistas sociais[144], para a implementação do programa, foram identificados alguns fatores comuns às dez favelas pacificadas até agosto de 2010. Eram questões relacionadas a uma lacuna deixada pela saída do tráfico e que estava sendo ocupada pela polícia militar, como a regulação das atividades comerciais, o funcionamento dos serviços de transporte, as atividades de lazer, a resolução de questões como falta de luz e de água, dentre outras. Para que a polícia não fosse responsável por essas atividades, o programa UPP Social lançou os fóruns como espaços de diálogo permanente onde fossem discutidas as regras de transição e se selassem acordos em função dessa nova realidade, qual seja, a retomada do poder do Estado através da presença cotidiana da polícia militar.

A UPP Social foi pensada com duas diretrizes: consolidação da pacificação e desenvolvimento social. Para contribuir com a consolidação da pacificação, o programa foi organizado em quatro eixos temáticos: 1) Cidadania e convivência: criação de canais de escuta e interlocução social; 2) Legalidade democrática: oferta de serviços de diferentes instâncias, buscando legalizar as atividades nas favelas; 3) Superação da violência juvenil: programas sociais para a juventude; e 4) Integração social e simbólica: um conjunto de ações dedicado à integração das favelas à cidade, tais como oferta de serviços, abertura de vias de circulação, incentivo ao turismo etc. Em função do desenvolvimento social, foram seis os eixos de ação: 1) Redução da

[144] Participei desse levantamento no Borel e foi essa etnografia que deu suporte a toda pesquisa que origina a presente tese.

pobreza; 2) Desenvolvimento humano; 3) Inclusão produtiva e dinamização econômica; 4) Qualidade de vida; 5) Diversidade e direitos; 6) Infraestrutura.

Como nos revelam os autores:

> O desafio do programa é produzir na cidade do Rio de Janeiro, nas favelas pacificadas, um modelo de gestão de programas sociais com função integradora, sem ascendência hierárquica sobre os atores envolvidos, participativa e com capacidade de reorientar seus rumos a partir do aprendizado sistemático produzido pelas equipes em campo (Ibidem, p. 11).

Isso se deve a uma tradição política de "empilhamento" de programas e projetos sociais (ARAUJO SILVA, 2013) nas diferentes instâncias de governo sem que, contudo, ocorra alguma comunicação entre as secretarias. Ao mesmo tempo, a proliferação de ONGs com a oferta de inúmeros projetos também compõe o cenário de sobreposição. A proposta inicial da UPP Social era ser a mediação entre a oferta e a demanda no mercado dos projetos sociais, mas dialogando, sobretudo, com as diferentes secretarias de governo nas instâncias municipal e estadual.

Henriques permaneceu à frente do IPP até agosto de 2012 e após sua saída, a secretária de Fazendo do município, Eduarda La Rocque, assumiu a presidência do instituto e alterou profundamente as diretrizes do programa. Ele passou a assumir um caráter mais voltado para a parceria público-privada, incentivando a iniciativa privada a conduzir alguns projetos sociais nas favelas pacificadas. Procurou-se, também, atrelar a UPP Social à função primordial do IPP, de produção de informações[145].

Em uma de suas primeiras aparições como gestora do programa UPP Social por ocasião de um encontro realizado no BNDES[146], La Rocque informou que

> A UPP Social é essencialmente um programa de coordenação: da atuação nas áreas pacificadas de todos os órgãos da prefeitura e de seus parceiros; da interlocução entre eles e os moradores e organizações das comunidades; da elaboração qualificada de agendas de trabalho adequadas para cada território. A iniciativa consolida um novo espaço de gestão, capaz de corresponder à complexidade do desafio de integração e de semear inovação nas práticas de articulação intersetorial, participação social e gestão de informação no âmbito do município (2012, p. 31-32).

---

[145] Acompanhei os desdobramentos da UPP Social até o final da gestão de Ricardo Henriques. Após esse período, a coleta de informações se deu através dos meios de comunicação, em especial jornais de grande circulação e redes sociais, assim como no acompanhamento das atividades realizadas através da Rede do Borel.

[146] Esse encontro foi realizado pelo Instituto de Altos Estudos, que organiza anualmente o Fórum Nacional para debater questões sobre o desenvolvimento do Brasil.

Entretanto, em 2013, as diretrizes do programa novamente se modificaram. A parceria com a polícia militar e as ações para a consolidação da pacificação perderam a força no discurso e, em seu lugar, a ideia do empreendedorismo apareceu como possibilidade de desenvolvimento das favelas de forma central, sendo, inclusive a estratégia de gestão do programa. A partir desse momento, a UPP Social assume a função de incentivar novos negócios e parcerias junto à iniciativa privada. Ao fim e ao cabo, com essa direção, o programa assume a função de mediação entre a "comunidade" e os "investidores", deixando de lado a ideia de coordenação dos programas executados pelas diferentes secretarias. Nesse sentido, o Estado abre mão de ser um executor de políticas públicas para ser um mediador, dentro da perspectiva da cidade-mercadoria, já apontada no primeiro capítulo.

Desde então, o programa tem se dedicado a atuar na articulação de parcerias público-privadas e terceiro setor (PPP3) – o que aponta para uma gestão preocupada com a formalização das instituições locais como agências que desenvolvem projetos sociais em detrimento de um poder público eficaz em prover as favelas com serviços urbanos adequados. A lógica neoliberal da centralidade do mercado ganha força nesse processo e tem na UPP Social sua principal voz. A proposta de La Rocque é formalizar uma "Rede Comunidade Integrada", que funcionaria a partir da formação de comitês gestores locais e de portais na internet. Eles seriam as ferramentas para a

> Promoção do empreendedorismo dos moradores das favelas e para a profissionalização das organizações presentes nelas. Bem capacitadas, estas organizações estariam mais preparadas para se mobilizar, captar recursos, prestar contas e atrair mais e mais olhares para o trabalho que desenvolvem iniciando um círculo virtuoso de investimento (LA ROCQUE, 2013, p. 179).

Captação de recursos, prestação de contas e investimentos são as palavras-chave no discurso da gestora do programa que tem na pacificação sua justificativa de existência. Nesse processo, a militarização é o caminho mais viável para que os "futuros investidores" possam ter seu capital assegurado.

Nessa trama de relações e instituições sociais, a iniciativa privada ganha, então, um lugar de destaque. O empreendedorismo e o consumo surgem como janelas de acesso à cidadania e os "negócios sociais" vão ganhando cada vez mais força e investimentos nas favelas pacificadas. O estímulo a essa ação é realizada, às vezes, pelas próprias agências governamentais, como no caso do programa UPP Social.

A Agência Estadual de Fomento do Rio (AgeRio), por exemplo, atua em áreas com UPP na perspectiva de oferecer microcrédito para os empreendedores. Segundo o presidente da instituição em matéria veiculada pelo jornal O Globo por ocasião dos cinco anos de pacificação no Rio de Janeiro, o empreendedorismo cresceu em 30% nessas áreas. Outro programa nessa linha é o Empresa Bacana, realizado pelo Instituto Pereira Passos (IPP) através da UPP Social. A iniciativa auxilia a formalização dos pequenos comerciantes, dos microempreendedores, e segundo os dados oferecidos pela UPP Social, cerca de 1.700 comerciantes em favelas pacificadas já possuem CNPJ. Além da atuação do SEBRAE, promovendo cursos e mais cursos sobre empreendedorismo e novas oportunidades de negócios.

Nessa miríade de relações, os espaços constituídos para o debate público se tornam fundamentais para analisar como se efetivam as disputas entre os mais diversos interesses que envolvem, de um lado, as possibilidades de melhoras as condições de vida e, de outro, o acesso a bens de cidadania que ainda não estão plenamente assegurados. Analisaremos a seguir os espaços privilegiados forjados no Borel tanto pela UPP Social quanto pela polícia pacificadora e que, em última instância, aliados ao mercado, buscam atuar na "gestão da paz".

4.4 **As arenas públicas no Borel: Rede, UPP Social, polícia e associação de moradores**

Como demonstraram Maria Paoli e Vera Telles (2000), foi a partir da Constituição de 1988, reconhecida como o marco fundante de uma "modernidade democrática", que tornou-se possível aos movimentos sociais a inscrição de novos direitos na ordem legal e a possibilidade de influenciar a elaboração e regulamentação da nova ordem constitucional. Assim, além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, a nova Constituição apresentou a exigência de participação na gestão da coisa pública, acenando com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.

Esse modelo se concretizou na incorporação de instrumentos legais e jurídicos para além da prática do voto, tais como a iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo popular, audiências públicas e a tribuna popular – o que, por sua vez, se traduziu na multiplicidade de

fóruns públicos em que questões como direitos humanos, gênero, moradia e tantas outras, tiveram lugar.

Ainda que exista uma distância entre a letra da lei e a prática da vida cotidiana, esses espaços garantidos a partir da Constituição foram ganhando forma e concretude. Entretanto, os mais diferentes fóruns ainda não se traduzem em uma maior efetividade na participação, como demonstra Claudia Trindade (2012) em sua pesquisa sobre a participação coletiva no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as favelas.

É nesse sentido que, argumentam Paoli e Telles (2000), a abertura de fóruns públicos de representação e participação teve como efeito a explicitação da dimensão pública dos conflitos da vida social abrindo espaço para a incorporação de novas demandas e reivindicações, desde as mais localizadas como as de alcance geral. Ao mesmo tempo, abriram a possibilidade de atores coletivos se constituírem como interlocutores reconhecidos. Assim, esses espaços podem ser entendidos, segundo as autoras, como *lócus* privilegiado de práticas de negociação nos quais os direitos se firmam como referência normativa que pode vir a definir uma nova gramática na vida política.

Assim, enfatizam as autoras:

> Construídas na interface entre Estado e sociedade, essas arenas públicas permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade (PAOLI; TELLES, 2000, p. 121).

Constitui-se, em grande medida, uma outra noção de interesse público, plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade. No mesmo sentido, aponta Daniel Cefaï (2009), a arena pública é o espaço onde o público redefine o horizonte de possíveis. Naquele espaço é permitido aos indivíduos a separação de seus papéis habituais, que são permeados por uma lógica de ação que perpassa formas emergentes da experiência do político.

Contudo, a abertura de novas arenas públicas demonstra que os interesses do chamado "campo popular" não são homogêneos. Desconstrói-se, então, a ideia de uma unidade interna, explicitando a diversidade que atravessa esse universo, tais como a visão corporativa, a disputa por recursos, a disputa pelo sentido do interesse público e também as divergências nas noções de direitos, leis e justiça, provocadas pelas diferentes tradições culturais (PAOLI; TELLES, 2000).

Gabriel Feltran (2011) também chama a atenção, no campo dessa disputa política, para a questão da relação entre os movimentos e deles com a gestão pública, nos termos dos convênios que são firmados. A experiência do Cedeca Sapopemba, narrada por Feltran, ilustra de forma exemplar essa situação vivenciada a partir do início do novo século.

Portanto, Paoli e Telles, ao analisarem essa situação de um ponto de vista bastante otimista, reiteram que:

> É essa dinâmica societária multifacetada e heterogênea que ajuda a qualificar o sentido da construção democrática em curso. O peculiar nesses espaços de representação é a possibilidade da construção negociada de parâmetros que balizem a deliberação política e a arbitragem dos interesses em conflito (2000, p. 122).

A proposta inicial do programa UPP Social encontrada em seus primeiros documentos era de ser esse espaço plural de negociação. Porém, ao acompanhar o desenrolar do programa no Borel, o que vimos foi o encerramento desse espaço nele mesmo. O fôlego de colocar em prática o que se negociou nas reuniões se demonstrou muito pequeno e, pelo que pude acompanhar durante a pesquisa, nada de concreto fora realizado. Entretanto, a Rede do Borel se fortaleceu como espaço privilegiado para tal negociação, sendo suas reuniões o palco para inúmeros acordos e prestação de contas das mais diferentes instâncias do poder público e de setores privados.

Utilizando-se de um repertório discursivo ancorado nas questões do direito, os participantes dos encontros da Rede buscavam apresentar suas demandas por melhores condições de habitação e estrutura urbana aos representantes dos poderes públicos que iam aos encontros. Esses debates nem sempre eram convergentes. As discussões internas também eram acirradas e os conflitos se mostravam na retórica dos participantes e nas conversas informais ao final de cada encontro.

Por outro lado, em relação à associação de moradores, a Rede buscava se fazer presente nas reuniões que eram convocadas pela instituição. Como exemplo, cito uma reunião para debater as obras do PAC 2, a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento, em outubro de 2013. De acordo com a presidente da associação, a reunião seria apenas para apresentar o projeto, sem a necessidade de debate, tendo em vista que ela, enquanto presidente, tinha conhecimento das dúvidas dos moradores e já havia se antecipado, apresentando os questionamentos aos representantes do programa, que cabe registrar, são uma empresa terceirizada responsável pela parte social das obras.

Os membros da Rede não se convenceram dessa resposta e mobilizaram um grande número de moradores para participar do encontro, assim como fizeram na primeira reunião, em que, de acordo com alguns interlocutores, o projeto de um plano inclinado teria sido recusado por não ser do interesse daquela população. Na segunda reunião, esse equipamento havia sido retirado do projeto sendo substituído pela construção de um Centro de Geração de Renda, com oferta de cursos profissionalizantes e outras atividades.

O Estado, em suas diferentes instâncias, também lança mão dessa possibilidade de gestão da coisa pública. Esse era o objetivo principal, logo no lançamento, do programa UPP Social: ser a possibilidade de mediar as demandas entre as populações moradoras de favelas pacificadas e as diferentes secretarias de estado. Sua principal ferramenta de atuação seria o Fórum da UPP Social, um espaço que reunia diferentes atores coletivos para o diálogo e uma possível solução aos problemas apresentados. Foi justamente no primeiro Fórum da UPP Social no Borel que a Rede fez sua primeira aparição pública como um coletivo organizado. Do encontro participaram cerca de 150 pessoas, entre gestores e técnicos de programas dos governos estadual e municipal, coordenadores de ONGs e projetos sociais, representantes da iniciativa privada, além de pesquisadores e alguns poucos moradores sem vínculos institucionais. Foi composta uma mesa onde estiveram presentes a diretora do CIEP que cedia o espaço para a realização do fórum, o secretário de Conservação Pública do município, o subprefeito da Grande Tijuca, o Comandante da UPP e o secretário de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado, então gestor do programa. Quando todos da mesa encerraram suas falas, a mediadora do debate passou a palavra para os dois indivíduos que representavam o grupo da Rede do Borel.

O representante iniciou a fala apresentando a Rede como "uma forma de resistência inteligente a todo esse processo, que estamos vivenciando, de aproximação de dois grupos historicamente antagônicos e que nesse momento teriam que dialogar", cujo objetivo era reconhecer e fortalecer o papel de cada instituição que estava presente. É relevante notar como que para aquele morador polícia e favela representam duas forças antagônicas, colocadas em diálogo. Por outro lado, para o gestor da UPP Social, a polícia assumia a centralidade de um processo amplo: a integração da cidade. A diferença não é sutil, razão pela qual foram lembradas pelos integrantes da Rede as histórias de lutas e resistências dos moradores do Borel. Havia ali uma tentativa de enfatizar os lugares históricos desses sujeitos, tanto para colocar suas demandas, como para não serem vistos apenas como beneficiários do Estado, mas como cidadãos e sujeitos

de direitos. “Não queremos ações verticais, queremos sentar à mesa e conversar de igual para igual; queremos construir junto e fazer parte desse processo de mudança.”[147] Por fim, solicitaram que a polícia cumprisse o seu papel de servir e proteger, de funcionalismo público; que houvesse no espaço da favela mais disseminação das informações e também o fortalecimento do papel da associação de moradores, órgão institucional representativo legal[148].

Indo na contracorrente daquela visão que afirmava a centralidade da polícia, a Rede acionava mais uma vez o discurso dos direitos, enfatizando que a “construção da paz” e a “integração das favelas” não se dariam pelo caminho que vinha sendo imposto pelos policiais. Ao mesmo tempo, nos discursos realizados pelos representantes estava bem demarcada a ideia de que, se havia de fato uma nova forma de presença do Estado nas favelas, as formas historicamente reconhecidas de fazer política na favela deveriam se modificar. Eles se colocavam, então, como um novo ator que queria ser levado em consideração no diálogo com as diferentes esferas do governo – “queremos conversar como gente grande”.

Após a fala dos integrantes da Rede, a reunião seguiu com a participação dos presidentes das associações de moradores, que destacaram a importância da instituição como local privilegiado para ter conhecimento das demandas e reivindicações dos moradores do Borel, tendo em vista sua legitimidade institucional. Logo, buscaram fortalecer o seu lugar de mediação e ressaltar o distanciamento do tráfico de drogas no controle das associações.

A ordem de apresentações estabelecidas pela organização do fórum nos dá algumas pistas de qual seria o caminho percorrido pelo programa e quais seriam seus interlocutores privilegiados. Ao mesmo tempo, o conteúdo dos discursos e o tempo utilizado por cada uma das representações também indica que a Rede se propôs a um diálogo mais crítico e questionador com a gestão pública em oposição a um discurso mais ressentido sobre as parcerias entre a associação e o poder público.

Após esse primeiro Fórum da UPP Social, a Rede do Borel passou a ser, sobretudo para o poder público, o principal interlocutor entre as demandas dos moradores e as possibilidades de ações. Nos primeiros encontros do coletivo, a pauta central era a questão do policiamento e das abordagens policiais, porém, com o passar do tempo e da consolidação da ideia de “pacificação”, as reuniões foram tomando outro caráter e sendo reconhecidas como o espaço para apresentação

[147] Trecho extraído das anotações do diário de campo.

[148] Trecho extraído das anotações do diário de campo sobre o discurso da representante da Rede.

de reivindicações das mais variadas ordens, assim como local para apresentações de novos projetos por instituições que desejavam realizar suas atividades na UPP Borel.

É nos encontros promovidos pela UPP Social e nos encontros da Rede do Borel que identificamos uma teia de relações que coloca em questão as formas historicamente estabelecidas da relação entre o Estado e a ação coletiva nas favelas. Nesse processo, percebemos uma série de deslocamentos e ajustamentos entre as diferentes fronteiras e um conjunto de ilegalismos (TELLES, 2010), em que estão na cena lideranças comunitárias, moradores que desempenham o papel de agentes comunitários empregados por diferentes esferas do poder público, gestores de ONGs que desenvolvem atividades nas favelas, funcionários de empresas privadas que através de sua "responsabilidade social" desejam efetivar ações nesses locais, além da polícia assumindo um novo papel, também de participante efetivo na localidade, e não apenas um ator que só atua pontualmente. Todo esse emaranhado busca ser representante dos moradores e ao mesmo tempo articulador de projetos e, em última análise, de políticas públicas que garantam o gozo da cidadania para aquela "comunidade".

4.4.1 A participação da polícia nas reuniões da Rede do Borel

Retomando o trecho extraído do diário de campo na abertura deste capítulo, identificamos o Coordenador das UPPs participando de um encontro entre presidentes de associações de moradores e produtores locais de eventos na tentativa de mediação de uma solução para a questão. Antes, porém, os presidentes vão apontando, em uma visita pela favela, os mais diferentes problemas, como falta de iluminação pública, descarte irregular de lixo, dentre outras situações. Durante a reunião, o tema deixou de ser a autorização das atividades de lazer para a postura de alguns policiais durante suas atividades cotidianas. Nessa cena, identificamos a participação no encontro de todos os atores que sustento como importantes no circuito político do Borel: representantes da Rede, da associação de moradores, do programa UPP Social e da própria polícia.

Identificadas pelo Comando Geral das UPPs como uma possibilidade de estreitar os laços de aproximação entre os moradores e o Estado, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)

determinou a realização periódica de "reuniões comunitárias". Esses encontros eram chamados de "café comunitário" e neles os moradores poderiam apresentar suas demandas aos policiais (DAVIES, 2014). Explicitamente fazendo as vezes de associação de moradores, o comandante da unidade local ficaria responsabilizado por encaminhar as demandas apresentadas aos "braços sociais" do Estado.

Na UPP Borel, essas reuniões não tiveram muito sucesso e o café comunitário se fundiu com a própria reunião da Rede do Borel. O comandante da UPP local abriu mão da convocação de encontros com moradores juntando-se aos encontros da Rede. Como essas reuniões são itinerantes, buscando abarcar todo o território que faz parte da UPP Borel, ocorrendo nas mais diversas instituições, a sede da UPP também é um palco possível de encontro. Quando a reunião é na sede da UPP, é a polícia quem faz o papel de anfitrião e coloca na pauta o que percebe como importante para a vida local.

A polícia tenta participar dos encontros como mais um ator público atuante na localidade, tal como qualquer outro[149]. Contudo, essa participação não é tão naturalizada assim. Desde o primeiro encontro que contou com a participação do Comandante, inúmeros debates acalorados ocorreram entre ele e outros participantes acerca do papel da polícia naquele espaço, principalmente em relação aos abusos de poder realizados pelos soldados. Cabe enfatizar ainda que muitas vezes esses debates eram mediados por outros gestores, como a UPP Social e o programa Territórios da Paz, e que também os policiais participavam de outras reuniões, tais como a citada na abertura deste capítulo, e eram os mediadores dos conflitos apresentados.

No espaço da reunião da Rede, os policiais também reclamam sobre questões relativas à infraestrutura urbana, como deficiência no abastecimento de água, recorrentes interrupções de energia elétrica, má qualidade do esgotamento sanitário e coleta irregular de lixo. Assim como os moradores e demais agentes que atuam no espaço da favela, eles reivindicam uma atuação mais sistemática e qualificada do poder público. Esses problemas afetam diretamente os policiais, tendo em vista que o trabalho deles se efetiva agora diariamente nas favelas – logo, a polícia militar, que antes apenas realizava incursões pontuais, se torna, com a UPP, mais um ator que

[149] Esse elemento ficou mais destacado por ocasião da troca de comandantes em agosto de 2013. Na realização do encontro de setembro, o novo comandante compareceu e interpelou o grupo afirmando que aquele espaço não seria representativo dos "problemas da comunidade", tendo em vista que ali não havia moradores, apenas pessoas ligadas às instituições locais – nem mesmo a associação de moradores estava presente. Assim, segundo o novo comandante, ele não reconhecia aquele como um espaço legítimo. Na outra semana, ele convocou uma reunião com a "comunidade", que apresentava todas as características do café comunitário, para ouvir os problemas.

vivencia esses problemas, tal como os professores, agentes de saúde e outros funcionários públicos que desenvolvem suas funções em favelas do Rio de Janeiro. O discurso da polícia vai no sentido de buscar uma solução para essas questões como se elas não pudessem ser resolvidas anteriormente apenas por causa do domínio de grupos criminosos no território. O que se evidencia é que mesmo com a presença diária da polícia, os problemas permanecem, mas a busca por soluções se efetiva com mais contundência, apenas, no plano discursivo.

Outro caso ilustrativo dessa participação policial nas reuniões da Rede ocorreu em julho de 2012. A pauta central do encontro era discutir os encaminhamentos possíveis para solucionar o problema da interrupção do abastecimento de água na localidade, que já durava cerca de um mês. A falta de água afetava diretamente o funcionamento das creches, das escolas, dos postos de saúde e, também, da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Das muitas falas dessa reunião, uma em especial merece destaque: a de um policial, cobrando uma solução do agente comunitário responsável pelo programa Água para Todos da CEDAE. Na ocasião, o agente comunitário não tinha uma solução para apresentar e pediu ao policial que, se valendo da visibilidade da UPP, acionasse alguém na CEDAE que de fato pudesse apresentar uma solução técnica. Como os outros participantes, o policial disse não ter capacidade de mobilização suficiente para resolver o problema e apenas fez coro aos apelos dos demais. Falou-se em ir a um programa de rádio em que o presidente da CEDAE participava com regularidade; em denunciar no quadro "Parceiros do RJ" de um telejornal diário, que contava com um repórter morador da localidade; em fazer uma manifestação na rua que dá acesso à favela, com cartazes e faixas.

A questão da falta de água não é uma novidade no Borel e não apresentou mudanças, a despeito da "entrada do Estado" naquela localidade com a instalação da UPP. As sete favelas integrantes da UPP Borel continuaram com o abastecimento de água irregular, situação que não era, "nos tempos do tráfico", nem é, "após a pacificação", excepcional. O que essas cenas apresentam de interessante é, por um lado, a participação de policiais militares em reuniões comunitárias, ao lado de professores, assistentes sociais, agentes comunitários e lideranças; e, por outro, a atuação-chave de agentes comunitários, esses "moradores que fazem trabalho social", na implantação de programas sociais (ARAUJO SILVA; CARVALHO, no prelo).

A participação da polícia nas reuniões da Rede anima ainda mais o debate sobre os deslizamentos e fronteiras estabelecidas na ação coletiva local. No caso que estamos analisando, a participação de alguns policiais nas reuniões coloca a instituição policial como mais um

integrante institucional do Estado e também participante daquele grupo, pois, de certa forma, vivencia os mesmos problemas estruturais dos favelados. Ainda que não sem discordância interna, a presença da polícia nos encontros, para alguns participantes, é entendida como uma forma de garantia de que as demandas colocadas são plausíveis de serem atendidas. Por outro lado, a participação na Rede é vista como um elemento definidor de uma identidade que se apresenta como sendo não pertencente ao tráfico de drogas.

Contudo, o contato com os moradores e lideranças nas reuniões comunitárias não inviabiliza as críticas da atuação da polícia. Ao mesmo tempo em que podem ser acionados na tentativa de uma solução para a questão da falta de abastecimento de água, podem também ser chamados a responder sobre revistas indevidas e toques de recolher. Em contrapartida, a ausência cada vez mais frequente de representantes das associações de moradores nessas reuniões nos dá um indicativo da posição dos presidentes frente às novas formas de organização. Dentre as reuniões que acompanhei, poucas foram as que tiveram representação de alguma associação de moradores. O mesmo não pode ser dito de outros fóruns, em especial os que envolvem a participação de secretarias do governo, municipal ou estadual. É possível interpretar essa situação a partir da chave de leitura das relações estabelecidas entre políticos profissionais com cabos eleitorais moradores de favelas, que se utilizavam da máquina pública para garantir projetos ou recursos para suas instituições, conforme analisou Machado da Silva (1967). Finalmente, inúmeras instituições da iniciativa privada ou mesmo do poder público acionam a UPP na intenção de garantir que suas ações possam ser apoiadas ou chanceladas pela polícia militar. Assim, alguns projetos sociais direcionados, em sua maioria, para crianças e adultos são desenvolvidos na sede da UPP, quando não pelos próprios policiais, como analisado no capítulo 3.

É possível pensar então em uma inversão nos papéis desempenhados pela polícia militar e pela associação de moradores no que se refere à participação em determinadas instâncias. Demandas que antes eram da alçada das associações de moradores vêm sendo direcionadas, muitas vezes pelos próprios moradores, diretamente à polícia e, em geral, ao comandante da Unidade, que passa a ter um papel de mediação política. E ainda, instituições do poder público e privado se dirigem ao comandante com o objetivo de apresentar ou validar suas propostas ou suas demandas. Interessante observar que com a "pacificação" um novo cenário de disputas se abre. De acordo com os entrevistados que operam na gestão dos projetos existentes na favela desde

antes da “pacificação”, esses novos parceiros acabam por abrir novas frentes e nem sempre apoiam as iniciativas já em curso.

A observação dos encontros abertos da Rede nos revela os deslocamentos no conflito entre os diferentes grupos, mas que, dependendo da situação, podem dialogar de forma mais conciliatória. Nesse sentido, a participação da polícia coloca em evidência também as contradições existentes nessa gerência da paz na favela do Borel, as diversas interações possíveis forjadas durante o processo e as disputas por legitimidade enquanto sujeitos políticos.

Não é possível deixar de considerar que a entrada da polícia nas favelas, via UPP, modifica as relações preestabelecidas, em especial, quando busca articular ações que não fazem parte, *stricto sensu*, de suas funções, assumindo muitas vezes o papel ocupado pelo presidente da associação de moradores. Por outro lado, a UPP também está inserida em uma lógica da parceria implementada pelo poder público que delega às organizações locais ou à iniciativa privada a formulação e implementação de projetos e programas de intervenção social. Esse contexto, ao mesmo tempo que favorece o surgimento de novos processos e canais de reivindicação e negociação, anima demandas particularistas e uma atuação dos movimentos sociais que os transforma em copartícipes das ações estatais.

Todo esse emaranhado de situações envolve jogos de poder circunscritos em campos de forças que estão em disputa. Parece-nos que a entrada da polícia nas favelas redefine esse campo já demarcado outrora e modifica as relações de poder dentro do território, inclusive no campo das ações coletivas e da representação através das associações de moradores que perderam seu espaço privilegiado de diálogo com as esferas de governo. Isso se deve ao processo de “crise das associações”, mas também à emergência das organizações do terceiro setor que passaram a atuar nas favelas.

Por outro lado, o conjunto de atividades engendrado pela “pacificação”, ainda pautada na “metáfora da guerra” e na gramática da violência, abre outras possibilidades de ascensão do mercado. Nesse cenário, novos circuitos políticos vão se consolidando e (re)construindo a “política na favela” em um novo registro que altera o sentido do “controle negociado”, passando a operar com diferentes dispositivos de gestão da ordem pública, envolvendo novos atores políticos, como tentou-se demonstrar neste capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sexta-feira, 25 de outubro de 2013. Chego à quadra da Escola de Samba Unidos da Tijuca para uma reunião. Mais um encontro como tantos outros de que participei ao longo da pesquisa. Entretanto, essa reunião, que soube apenas um dia antes de sua realização, era para apresentar o novo comandante que chegara à UPP.

No dia 6 de setembro de 2013, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) transferiu 25 comandantes de unidades, entre as 34 instaladas à época. O Comandante do Borel foi um dos que foram realocados. Não houve saída de capitães do programa, eles apenas foram embaralhados no tabuleiro da UPP. Embora pareça que isso em nada alteraria as rotinas das unidades já consolidadas, como o Borel que tem pouco mais de três anos e estava com o mesmo comandante desde o início, a mudança colocou em destaque que a forma de trabalho em cada unidade tem sua particularidade centrada no seu comando.

Apesar de todos os percalços passados pelo Comandante, pelos soldados, moradores e lideranças comunitárias, como se viu ao longo desta tese, no último ano parecia que as coisas estavam mais ajustadas. Cada um já conhecia bem as regras do novo jogo que se colocou para aquela favela a partir da pacificação. Nesse sentido, especialmente em relação ao movimento comunitário, a polícia já interferia de maneira residual. A relação com a associação de moradores estava dada, os problemas históricos de falta de água, coleta de lixo, iluminação e a proibição dos eventos já estavam controlados. Melhor dizendo, as coisas não mudaram, permaneceram sem solução, mas os atores sabiam mais e melhor a quem recorrer em cada caso. Em síntese, muitos dos conflitos disparados pela implantação da UPP pareciam adormecidos. Retornando à metáfora que utilizei na introdução da tese, aquela da bola de neve, é como se os papéis tivessem caído, decantado, assentando-se no fundo da esfera.

Voltemos à reunião. Conforme anunciado no *site* da UPP, haveria um encontro naquela manhã entre a UPP e os moradores para debater a ampliação de projetos e serviços do interesse da "comunidade" e também para apresentar o novo comando. Perguntei aos integrantes da Rede sobre essa reunião, mas poucos sabiam do que se tratava.

Cheguei à antiga quadra da Escola de Samba Unidos da Tijuca e havia cerca de 50 pessoas em torno de uma mesa de café da manhã. Presumi que era o "café comunitário". Como

analisado no capítulo 4, o Comando da UPP não realizava no Borel esse tipo de atividade. As reuniões para discutir as questões de interesses coletivos se davam nos encontros da Rede do Borel ou dos outros programas de gestão social, tais como a UPP Social, Territórios da Paz, PAC Social. A polícia se fazia presente, mas não era a responsável pela condução da reunião. Diferente daquele encontro em 2013, iniciado com as boas-vindas do novo capitão e cuja condução, a pauta, a organização das falas, o microfone estavam sob a responsabilidade do subcomandante da UPP Borel.

Outra diferença notada era que, comparando com outras reuniões chamadas pelo poder público, para aquela a mobilização havia sido bem mais modesta. Poucos representantes de secretarias de governo, alguns técnicos que atuavam como agentes de saúde, professores das escolas e nenhum representante da UPP Social. Havia também alguns motoristas de kombi e mototáxi, além de algumas lideranças que participam das reuniões da Rede. Estavam presentes dois dos seis presidentes das associações locais e um representante da diretoria da associação do Borel, alguns poucos moradores e representantes de projetos que atuam na área, como o projeto Coletivo Coca-Cola e a Firjan.

Dois rapazes que trajavam terno chamaram minha atenção ao pedirem a palavra e se apresentarem como representantes do banco Bradesco. Comunicaram que o banco havia instalado dois caixas eletrônicos no Borel e distribuíram panfletos incentivando a abertura de contas na nova agência inaugurada na rua Uruguai, localizada perto dali.

Embora o novo comandante da UPP estivesse na mesa de discussão, quem conduziu o encontro foi o Subcomandante. Eu já havia participado de uma reunião da Rede, 11 dias antes, em que ele apareceu e, em sua apresentação, informou que estava no processo de pacificação desde o início. Soubemos ainda que ele tinha vindo da UPP Batan e lá, junto com a "comunidade", segundo seu relato, a polícia havia conseguido resolver muitos dos inúmeros problemas, ainda que "não todos", como ele afirmou.

Naquela última reunião da Rede, o Subcomandante questionou a participação dos moradores e indagou qual seria o principal problema do Borel; disse que faria uma reunião com os moradores para tentar solucionar esses problemas e que mobilizaria todos os órgãos competentes para também comparecerem ao encontro. Esse era o principal enredo dos fóruns da UPP Social até 2012: chamar todos os representantes de governo, comunidade, empresas privadas para o "diálogo qualificado".

Assim, durante o café comunitário, a pauta se concentrou nos problemas da favela. Os moradores poderiam ir ao microfone revelar quais as questões que deveriam ser solucionadas pela UPP. A primeira delas foi a falta de água, seguiu-se para a proibição de realização dos eventos, que tomou a maior parte da reunião, e para outros problemas mais pontuais, como a mobilidade e a falta de iluminação.

Em nenhum momento falou-se sobre questões relacionadas à segurança, embora eu tenha ouvido inúmeros relatos de como o tráfico de drogas vem se reorganizando no território e de como os adolescentes ainda estão sendo incorporados a essa rede. Também não se falou que aqueles temas já estavam sendo debatidos e apresentados desde que a UPP chegou, nas várias reuniões organizadas pela UPP Social e pela Rede do Borel. Para mim, aquela reunião era uma reprise de muitas outras que acompanhei, mas ali ela se desenrolava como se acontecesse pela primeira vez.

Todavia, a novidade é que muitos personagens estavam ali, de fato, pela primeira vez e diferente do que eu observei na primeira reunião de que participei em 2010, os argumentos dos policiais eram mais efusivos. "Na próxima reunião, o presidente da CEDAE será convidado a estar presente" e "Faremos uma reunião apenas com os organizadores dos eventos" foram algumas das afirmações ouvidas. Se nas reuniões anteriores a polícia fazia coro às reclamações dos moradores, nesse momento de transição de comando, ela estava afirmando que resolveria os problemas.

Esse é o último relato em meu caderno de campo. Das minhas reflexões sobre a reunião, destaco que "num lugar onde o abastecimento de água é inadequado, não se pode oferecer caixas eletrônicos como indicador de mudança".

Apresento essa descrição com objetivo de retomar os argumentos que foram utilizados ao longo deste trabalho sobre o processo de "pacificação" das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Aciono-o também para discutir, ainda que de forma menos sistematizada, pois não foi objetivo da tese aprofundar o tema, sobre o tráfico de drogas.

Para além de toda a complexidade existente na entrada da polícia, que por si só, já é um dado extremamente interessante, inúmeros são os intrincamentos que essa forma de gestão da cidade coloca como problema analítico. Busquei apresentar esses elementos ao longo do trabalho. Entretanto, como ficou evidenciado, a questão do "tráfico de drogas" aparece de diferentes maneiras no campo, mas não é tematizado de forma explícita.

Esses relatos, em sua maioria, indicam a "presença ausente" do tráfico, por conta da invisibilidade das armas, arrisco dizer. Todos sabem quem são e onde estão os supostos integrantes da rede criminosa. Porém, o silêncio é indicador da tensão ainda vivenciada na favela e ampliada pela presença constante da polícia.

O que provoca, por consequência, a continuidade do medo e a atualização de dispositivos de "limpeza moral" que funcionam como indicadores de um afastamento tanto das relações com o tráfico de drogas como da polícia. Conforme Carolina revelou:

> Mas aí, você não vê muito a mudança do discurso, 'Ah, mas eu sou uma pessoa de bem, não fico envolvida com ninguém, não paro na porta da tendinha'. Como se parar na porta da tendinha pra tomar a sua cerveja fosse uma coisa errada e passível também do policial chegar e te botar na parede. Era a mesma coisa, 'Ah, eu não me envolvo com ninguém, traficante não mexe comigo, que eu não paro em porta de tendinha'. Então, o discurso não mudou, só mudou o ator no território, hoje você tem a polícia.

Por outro lado, a postura da polícia no Borel, conforme analisado ao longo do trabalho, levanta um conjunto de discussões sobre a permanência de uma lógica militarizada que criminaliza os espaços de pobreza e faz com que qualquer um na favela seja tido como suspeito.

Em uma conversa com um grupo de moradores em novembro de 2011, ouvi a história da mãe de um jovem que estava tentando denunciar uma ação dos policiais da UPP na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o relato, os policiais rasparam a cabeça do jovem com uma lâmina de barbear por causa de uma pintura vermelha em seu cabelo, nada mais. Um dos interlocutores no grupo fez a seguinte ponderação:

> O policial comprou um prestobarba e rasparam a cabeça do menino. E ninguém faz nada. Então, imagina, você imagina um policial no Leme, Ipanema, Copacabana, Barra da Tijuca raspando a cabeça de um moleque que pintou a cabeça de azul, de verde ou de vermelho? Você imagina? Parar um moleque na rua, uma dupla de policiais, e raspar a cabeça dele? Mas se faz isso na favela. E as pessoas ficam resignadas.

Essa situação pode ser interpretada à luz da reflexão de Michel Misse (2010) acerca da construção da categoria "bandido". O processo de "sujeição criminal" a que os sujeitos estão submetidos atribui a essa categoria os sentimentos morais mais repulsivos e consequentemente as penas mais duras, que podem ser, inclusive, a sua morte. De acordo com as pesquisas do autor, esses "bandidos" se caracterizam por relacionar determinadas ações criminosas com certos "tipos sociais", em geral, demarcados pela pobreza, pela cor, pelo estilo de vida e por seu território de origem. O deslizamento do sentido da punição pelo crime cometido para a punição do indivíduo

subjetivamente criminoso, irrecuperável, é em grande medida a justificativa para a existência de grupos de extermínio, ou grupos de justiceiros.

Nesse sentido, é possível compreender quando tanto os policiais em serviço, quanto os comandantes de UPPs e o próprio secretário de Segurança revelam que existe uma geração que já está perdida para o tráfico de drogas. A "sujeição criminal" destina a esse grupo uma condenação não pelo crime cometido, mas por ser passível de cometer o crime uma vez que reúne determinadas características sociais. Esse grupo a UPP considera irrecuperável e isto está na raiz da atenção que ela destina a outros grupos sociais. Se os jovens foram perdidos para o crime, as crianças podem ser "salvas" por uma pedagogia que as discipline e os mais velhos precisam ser "libertados" dos criminosos que dominavam o território, como indicamos no capítulo 3.

Para Misse, isso se dá porque aquele sujeito

> 'carrega' o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável. No limite da sujeição criminal, o sujeito criminoso é aquele que pode ser morto (2010, p. 21).

O rótulo é tão ratificado que as possibilidades de negociar, manipular ou abandonar essa identidade pública estigmatizada é muito pequena.

Como exemplo, podemos citar o caso da perseguição policial a um jovem do Borel que acompanhei durante a pesquisa. Conheci Pirulito em um encontro facilitado por Ricardo com um grupo de jovens que, segundo o Comandante, estavam causando muitos problemas para a UPP. Na época, eu ainda fazia parte do programa UPP Social, no âmbito estadual, e um dos eixos de atuação do programa, como descrito no capítulo 4, era o apoio a adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. Participaram da conversa 13 jovens do sexo masculino, que não frequentavam a escola e que não trabalhavam formalmente. Alguns tinham passagem pelo sistema de ações socioeducativas.

Naquele encontro, ouvi diversas histórias sobre violência policial e sobre as expectativas de futuro que aqueles meninos possuíam. Todos disseram querer um emprego com "carteira assinada". Eu não tinha expectativa que a SEASDH apresentasse alguma resposta para o desejo dos garotos, entretanto, é importante indicar que as mudanças no quadro da secretaria estadual e do próprio programa UPP Social encerraram as possibilidades de que ela implantasse ações de

qualquer ordem voltadas para os jovens em “vulnerabilidade social”. Depois daquela reunião, só mantive contato com Pirulito.

A sua história me chamou bastante atenção. Creio que, daquele grupo, era um dos poucos conhecidos pela polícia. Quando da primeira conversa que tive com o Comandante, ele já havia citado o nome de Pirulito e em várias reuniões da Rede, o Comandante falava abertamente sobre como ele estava causando problemas para a “pacificação”.

Ouvi de diferentes soldados que “Ele é traficante”, “Ele ainda vai rodar”, “Uma hora ele vai dar mole”. Essas frases revelam um determinismo em função de uma situação específica. Na favela ocupada pela polícia, aquele jovem, negro e supostamente usuário de drogas, era o “inimigo”, o “traficante”. Essa determinação autorizava os policiais a revistá-lo cotidianamente até que ele fosse, de fato, incriminado.

Tentei estabelecer uma relação de confiança com Pirulito. Conversamos algumas vezes, mas não tive a oportunidade de entrevistá-lo seguindo o roteiro preestabelecido, com o objetivo de abordar questões mais específicas relativas ao “mundo do crime”. Isso porque meus interlocutores diziam que ele não era do tráfico, mas que orbitava naquele campo, primeiro como usuário de drogas, depois realizando alguns serviços pontuais.

Contudo, estive junto com Pirulito em diferentes atividades no Borel. Dois casos específicos merecem ser descritos. O primeiro foi em uma atividade de inclusão no mercado de trabalho realizada em uma das salas de aula do CIEP da localidade em novembro de 2010. As vagas oferecidas pelo Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes (SindRio) eram destinadas a cargos nas áreas de serviços gerais e atendimento em lanchonetes. Era preciso ter um nível de escolaridade correspondente ao ensino fundamental, mas em alguns casos, segundo o responsável, poderia ser aberta uma exceção para quem estivesse cursando.

Pirulito foi um dos primeiros a chegar e ficou ao meu lado praticamente o dia inteiro. Ele não possuía os requisitos necessários para ocupar o cargo de atendente de lanchonete ou de garçom, contudo seu cadastro foi realizado e assim que surgisse uma vaga para o perfil do jovem, eles entrariam em contato.

Como a atividade era na escola que praticamente todas as crianças do Borel frequentam, ele também havia passado por lá, conhecia os alunos e conhecia os funcionários. Em algum momento do dia, ouvi gritos raivosos vindo do primeiro andar e fui olhar o que estava ocorrendo. Minha surpresa foi ver Pirulito sendo apanhado pelo braço por uma professora que gritava que

“aquele marginal” estava atrapalhando a sua aula e provocando confusão na escola. Ela afirmava que chamaria a UPP se ele não saísse de lá.

Laudelina, que acompanhava a ação do sindicato, saiu em defesa de Pirulito informando à professora que ele estava participando de uma atividade e que não haveria necessidade de chamar a polícia. Ela se comprometeu a “tomar conta” para que ele não ultrapassasse os limites permitidos para a realização da atividade de “oportunidade de emprego”. Ele voltou e ficou ao meu lado mais um pouco. Não tocamos no assunto.

Outro momento ocorreu em uma atividade organizada pelo programa Territórios da Paz também no CIEP, a Pré-Conferência Territorial de Políticas para a Juventude, em agosto de 2011. O encontro reuniu integrantes das Secretarias de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos e também da Segurança Pública, além de organizações da sociedade civil, como o Fórum de Juventude e a Rede do Borel, e moradores, jovens em sua maioria. O objetivo era discutir com o público presente em pequenos grupos de trabalho as possibilidades da atuação do poder público na questão da juventude e a relação com as políticas de segurança. Antes da realização dos grupos, houve uma mesa de abertura em que os representantes do poder público puderam explanar suas considerações sobre juventude e segurança pública.

A tônica das falas oficiais se deu na direção de uma relação conflituosa entre juventude e segurança. Das anotações no caderno de campo, destaco a frase proferida pela representante da Subsecretaria de Ensino e Programas de Prevenção da Secretaria de Segurança Pública: “O maior desafio da segurança pública é a juventude, porque é a faixa etária que mais morre e mais mata nesse país”. Apesar de estar fora do contexto em que foi dita, a frase é reveladora de um modo de pensar a juventude, em especial, de favelas.

Pirulito comparecera ao encontro. Chegou no horário informado no convite e ficou aguardando na porta da sala o início da atividade. Observei que várias pessoas foram cumprimentá-lo e, de longe, ele acenou para mim. Ao informarem a abertura da reunião, ele entrou e ficou na assistência como os demais participantes.

Após as falas dos representantes das secretarias, passou-se a palavra para o Comandante. Ele deu início parabenizando a presença de Pirulito. Relatou que se sentia muito feliz em vê-lo ali e que isso era um indicativo de que a polícia estava fazendo o seu trabalho de garantir a tranquilidade dos moradores que eram os personagens principais daquela cena. Solicitou aos presentes que denunciassem aqueles policiais que estavam trabalhando mal e também os casos de

tráfico de drogas. Encerrou revelando que havia um ano e três meses que não ocorria morte por homicídio no Borel, isto é, as "coisas finalmente mudaram". Observei a reação de Pirulito à fala do Comandante. Ele deu um sorriso, levantou e saiu. Não permaneceu no debate dos grupos de trabalho.

Em nossa última conversa, o jovem me revelou que gostaria de ser entregador em uma rede de *fast food*, mas que estava com muitas dificuldades em conseguir tirar sua habilitação para dirigir motos. Estava também esperando a primeira filha, o que lhe impunha uma responsabilidade maior com o trabalho e o fizera abandonar pela terceira vez a escola. Quando do meu retorno ao campo no final de 2013, soube que ele havia se envolvido integralmente com o tráfico local. E não só ele, como vários outros jovens do Borel, reafirmando que, mesmo sob a invisibilidade das armas, a venda de drogas permanece nas favelas ocupadas pela polícia militar.

Segundo Misse (2010), o conceito de sujeição criminal apresenta três dimensões que estão incorporadas na representação do tipo social "bandido". A primeira é a que seleciona o agente a partir de sua trajetória criminável, a segunda é a que espera dele uma experiência social específica e, finalmente, a última dimensão é relativa à sua subjetividade e autoidentidade. Esse processo em sociedades desiguais como no Brasil, por exemplo, acaba por construir representações que inscrevem o crime na subjetividade do agente e não apenas em seu comportamento, tornando suas tentativas de "saída do crime" como inverossímeis para os outros, tendo em vista que ele está subjetivamente ligado à transgressão.

Alba Zaluar, em seu trabalho sobre a Cidade de Deus na década de 1980, revela:

> A identidade de trabalhador constrói-se em parte por oposição a bandidos e vagabundos que não trabalham. Mas se o trabalho é um critério fundamental de diferenciação entre tais categorias, isso não quer dizer que a oposição entre eles seja rígida e absoluta ou que exista, no plano das relações sociais, uma segregação claramente demarcada, separando-os completamente. Ao contrário, as relações entre bandidos e trabalhadores mostram-se muito mais complexas e ambíguas, tanto no plano das representações que a atividade criminosa tem para os trabalhadores, como no plano das práticas efetivamente desenvolvidas entre eles (1985, p. 132).

Destaco essa passagem para pensar a relação que se estabelece no atual contexto. Acompanhei por cerca de um ano a trajetória de Pirulito. Ele não retornou à escola, não encontrou espaço no mercado de trabalho, engravidou sua namorada e permaneceu na rede do tráfico, embora tenha buscado alternativas de saída quando da entrada da polícia na favela. Como analisar, então, o "bandido" que busca ser "trabalhador", mas que não se encaixa nessa categoria

por não reunir os critérios necessários? Como desvencilhar-se do crime se para a sociedade sua subjetividade é de criminoso, ainda que ele não tenha cometido crime algum?

Recorro a Gabriel Feltran (2011) como possibilidade de análise desse processo de reificação do "mundo do crime". Suas reflexões sobre as consequências da "expansão do mundo do crime"[150] e sobre a organização social das periferias e sua apresentação no "mundo público" apontam para as mudanças nas dinâmicas sociais, que perpassam categorias fundamentais como família, trabalho, religião e projetos de ascensão social, e para a forma de "gestão do mundo social" nas periferias de São Paulo.

Essa expansão do "mundo do crime", para o autor, tem duas dimensões politicamente importantes. A primeira se refere às fronteiras internas entre as periferias e o mundo público. Ou seja, a expansão do marco discursivo do crime que regula as ações cotidianas, as formas de se colocar no mundo e a gestão dos projetos sociais nas periferias. A outra dimensão, que confere significado público às margens da cidade, organiza e dá sentido a aspectos relacionados com a "criminalização da pobreza".

Com a entrada e permanência da polícia e a constituição da ideia da "favela pacificada", o enquadramento dos conflitos urbanos se modifica, mas alguns pressupostos, como tentei demonstrar ao longo da tese, ainda permanecem. Tendo em vista que o controle da violência urbana é pautado pela lógica da "guerra às drogas", que a UPP é uma política que se pretende como limitadora da ostensividade das armas por parte daqueles ligados à criminalidade e ao mesmo tempo é a garantia de que outros serviços públicos possam ter sua segurança asseverada nas favelas, esses espaços vão se transformando em uma arena onde novos arranjos de poder se constituem. Esses ajustamentos, entretanto, têm seus limites, suas determinações. A situação de Pirulito escancara algumas delas. Pois, em larga medida, a UPP não só reafirma aquela sujeição criminal apontada por Michel Misse, mas a torna ampliada, do ponto de vista dos jovens moradores. Ora, eles passam a conviver cotidianamente com policiais que acompanham sua rotina em detalhes e detêm largo poder para reprimir.

Esses aspectos são apenas alguns de um debate que não se encerra aqui. Ao olhar atualmente para a "pacificação", são muitas as interrogações que persistem. O conjunto de atores sociais envolvidos na produção da cidade segura está cada vez mais inserido em um contexto

[150] O "mundo do crime", para o autor, é entendido como a representação de um conjunto de códigos sociais engendrado nas sociabilidades locais que perpassam as relações de adolescentes e jovens com uma rede de ilícitos vinculados ao narcotráfico.

dinâmico, que se transforma a todo tempo. O programa UPP Social, por exemplo, em agosto de 2014, alterou mais uma vez a sua diretriz de atuação, inclusive mudando de nome para Rio Mais Social.

No que se refere ao fim dos conflitos nas favelas, efeito mais que festejado pela opinião pública e também por moradores, a realidade aponta muitas fragilidades. Os tiroteios acontecem diariamente, como revelam os moradores do Complexo do Alemão nas redes sociais. O número de mortos em favelas pacificadas também vem crescendo. Em 11 de setembro de 2014, já na redação final desta tese, o comandante da UPP Nova Brasília, no Alemão, foi morto em confronto com traficantes, desencadeando, possivelmente, uma nova etapa no processo de "pacificação da cidade", pois trata-se do primeiro Oficial da Polícia Militar assassinado ao longo desses seis anos.

Ao longo deste trabalho, procurei tomar o processo de "pacificação" numa perspectiva mais global, levando em consideração não apenas a polícia, mas outros atores imbuídos da gestão da paz na cidade. Sobretudo neste momento que o programa aparece fragilizado, essa parece ser uma chave relevante. Foi também nesse sentido que busquei contribuir para a reflexão sobre as possibilidades de produção e promoção efetivas de políticas de segurança que não sejam ancoradas em uma retórica da paz, mas, sim, na possibilidade real de segurança para todos os habitantes no Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. *A evolução urbana no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: IPLANRIO, Zahar, 1987.

_____. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates,* v. 37, n. 14, 1994, p. 33-46.

AGIER, M. *Antropologia da cidade*: lugares, situações, movimentos. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.

ALBERNAZ, E. R. et al. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, jul.-dez. 2007, p. 39-52.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S. et al. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

AMORIM, C. *Comando Vermelho*: a história secreta do crime organizado. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1993.

AMOROSO, M. *Caminhos do lembrar*: a construção e os usos políticos da memória no morro do Borel. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ARAUJO SILVA, M. C. *A transformação da política na favela*: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____; CARVALHO, M. B. Circuitos políticos em uma favela pacificada: os desafios da mediação política. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social.* No prelo.

BANCO Mundial. *O retorno do Estado às favelas*: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação. Documento do Banco Mundial. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037_20130315120855/Rendered/PDF/760110ESW0P12300Rio0de0Janeiro02013.pdf. 2013.

BARREIRA, C.; ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira. In: MARTINS, C. B. et al. *Horizonte das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 2010.

BARBOSA, A. R. Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, n. 6, 2012, p. 256-265.

BIRMAN, P. Favela é comunidade? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). V*ida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, p. 99-114.

BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ALVITO, M.; ZALUAR, A. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 25-60.

_____et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago.-dez., 2011, p. 49-98.

CANO, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro.* ISER, 1997.

_____ (Coord.). *"Os donos do morro"*: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, LAV/UERJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros*: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34, Edusp, 2000.

CARDOSO, I. C. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano? *O social em questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, ano XVI, n. 29, 2013, p. 69-100.

CARVALHO, M. A. R. Cidade escassa e violência urbana. *Violência e participação política no Rio de Janeiro. Série Estudos*, n. 91. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995.

CARVALHO, M. B. *Questão habitacional e controle social*: a experiência dos Parques Proletários e a ideologia "higienista-civilizatória" do Estado Novo. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

_____. *Uma Maré de lutas*: memória e mobilização popular na favela Nova Holanda, Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Memória Social). Programa de Pós-Graduação em Memória Social, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

_____. A ação do Estado nas favelas do Rio de Janeiro: a experiência da UPP Borel. Curitiba, Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2011.

_____. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. *O social em questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, ano XVI, n. 29, 2013, p. 285-308.

CAVALCANTI, M. *Of shacks, houses and fortresses*: an ethnography of favela consolidation in Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Antropologia) Chicago: University of Chicago, 2007.

_____. Tiroteios, legibilidade e espaço urbano: notas etnográficas de uma favela carioca. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, v. 1, n. 1, 2008, p. 35-59.

_____. Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 69, 2009, p. 69-80.

_____. À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 2, 2013, p. 191-228.

CAVALLIERI, P. F. Favelas cariocas: mudanças na infraestrutura. INSTITUTO de Planejamento Municipal. *4 estudos*: consolidação de favelas, favelas cariocas, regularização fundiária de loteamentos, rendimentos no Rio. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1985.

CEFAÏ, D. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, v. 2, n. 4, 2009, p. 11-48.

CHALHOUB, S. *Cidade febril*: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHINELLI, F.; MACHADO DA SILVA, L. A. O vazio da ordem: relações políticas e organizacionais entre as escolas de samba e o jogo do bicho. *Revista do Rio de Janeiro*, ano I, n. 1, UERJ, 1993, p. 42-52.

COELHO, E. C. *As profissões imperiais*: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro (1822-1930). Rio de Janeiro: Record, 1999.

COIMBRA, C. *Operação Rio*: o mito das classes perigosas – um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.

COMITÊ Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro.* Relatório, 2014.

COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, 1999, p. 91-114.

CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. da S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos do Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, jul./ago./set. 2011, p. 371-401.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. ALVAREZ, S. et al. (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

DAS, V.; POOLE, D. *Anthropology in the margins of the state*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.

DAVIES, F. A. Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos Comandos das UPPs. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 1, 2014, p. 24-46.

DIAS NETO, T. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. IBCCrim, 2000.

DINIZ, E. *Voto e máquina política*: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1982.

FARIAS, J. *Estratégias de visibilidade, política e movimentos sociais*: reflexões sobre a luta de moradores de favelas cariocas contra a violência policial. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

_____. Da asfixia: reflexões sobre a atuação do tráfico de drogas nas favelas cariocas. MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Vida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

FELTRAN, G. S. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva nas periferias de São Paulo. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 79, 2010, p. 201-233.

_____. *Fronteiras de tensão*: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP: CEM: CEBRAP, 2011.

FGV. Avaliação do impacto do policiamento comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta. Relatório de Pesquisa. 2009.

FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, v. 14, n. 30, ago. 2012, p. 194-222.

_____; KABAD, J. Metonímias da participação pacificada. 29º Congresso Latino-Americano de Sociologia – ALAS, Santiago, 2013.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão.* Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. *Em defesa da sociedade*. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Segurança, território, população*. Curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, L. L. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. *O social em questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, ano XVI, n. 29, 2013, p. 101-128.

FREIRE-MEDEIROS, B. *Gringo na laje:* produção, circulação e consumo da favela turística. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GOMES, A. C. et al. *Estado Novo*: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GOMES, M. *As lutas do povo do Borel*. Rio de Janeiro: Muro, 1980.

GONÇALVES, R. S. *Favelas do Rio de Janeiro*: História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, R. S.; SIMÕES, S. S.; MAGALHÃES, A. F. Apresentação. *O social em questão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, ano XVI, n. 29, 2013, p. 9-20.

GUIMARÃES, A. P. *As classes perigosas*: banditismo urbano e rural. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008. Revisitando o Brasil, v. 1.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anablume, 2005.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação. 2011. Disponível em: www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf.

HERSCHMANN, M. et al. *Missionários do progresso*: médicos, engenheiros e educadores no Rio de Janeiro (1870-1937). Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.

HOLLANDA, C. B. *Polícia e direitos humanos*: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro, 1983-1986). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HOLLOWAY, T. H. *Polícia no Rio de Janeiro:* repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

IBASE. Histórias de favelas da Grande Tijuca contadas por quem faz parte delas. Projeto Condutores de Memória. Rio de Janeiro: IBASE – Agenda Social Rio, 2006.

IBPS. Instituto Brasileiro de Pesquisa Social. *O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas da cidade do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2010.

JUSTIÇA GLOBAL. Execuções sumárias no Brasil (1997-1993). Rio de Janeiro: Justiça Global/Núcleo de Estudos Negros, 2003.

_____. *Relatório RIO*: violência policial e insegurança pública. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004.

KANT DE LIMA, R. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro*: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*, Rio de Janeiro 50.2, 2000, p. 45-124.

KELLING, G.; PATE, T.; DIECKMAN, D.; BROWN, C. E. A experiência de patrulhamento preventivo da cidade de Kansas – Relatório condensado. Cadernos de Polícia, n. 1. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1993.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos.* São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. *Viver em risco*: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LA ROCQUE, E. Novo impulso à virada do Rio. In: REIS VELOSO, J. P. (Coord.). "Nem um dia se passa sem notícias suas". Cúpula de favelas: implementação do plano de favelas para sua inclusão social e econômica. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

_____. Rumo ao fim da cidade partida. In: REIS VELOSO, J. P. (Coord.). "Teatro mágico da cultura" e Favela como Oportunidade. Rio de Janeiro: INAE, 2013.

LANDIM, L. *A invenção das ONGs*: do serviço invisível à profissão sem nome. Tese (Doutorado em Antropologia) – Museu Nacional/UFRJ. Rio de Janeiro, 1993.

LE GALÈS, P.; LASCOUMES, P. *Sociologie de l'action publique.* 2. ed. Paris: Armand Colin, 2012.

LEAL, A. B. et al. *Sonho de uma polícia cidadã*: coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LEEDS, A.; LEEDS, E. *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LEEDS, E. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local. ALVITO, M.; ZALUAR, A. (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

LEITE, M. P. Da metáfora da guerra à mobilização pela paz: temas e imagens do Reage Rio. *Cadernos de Antropologia e Imagem*, ano 3, v. 4, 1995.

_____. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, 2000.

_____. *Para além da metáfora da guerra*: percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Vida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

_____. “Las ‘ciudades’ de la ciudad de Rio de Janeiro: reestructuración urbana en el contexto de los ‘grandes eventos’". *Proposta*, ano 36, n. 125, 2012(a), p. 20-23.

_____. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e política de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, ago.-set. 2012(b), p. 374-389.

_____. Entre a “guerra” e a “paz”: UPPs e gestão dos territórios de favelas no Rio de Janeiro. *Dilemas:* Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social. No prelo.

LIMA, N. V. T. *O movimento de favelados do Rio de Janeiro*: políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1989.

LIMA, W. da S. *Quatrocentos contra um: uma história do Comando Vermelho*. Laboretexto Editorial, 1991.

MACHADO DA SILVA, L. A. A política na favela. *Cadernos de Estudos Brasileiros*, v. 9, n. 41, 1967.

_____. A continuidade do “problema favela”. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). *Cidade*: história e desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). *Vida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

_____. Afinal, qual é a das UPPs?. Observatório das Metrópoles, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 2010(a), p. 10-17. Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br.

_____. “Violência urbana”, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 59, maio-ago.2010(b), p. 283-300.

_____. As UPPs, a linguagem da violência urbana e a sociabilidade no Rio de Janeiro. SANTOS, A. P. et al. (Org.). *Rio de Janeiro*: Um território em mutação. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2012.

_____; FIGUEIREDO, A. Urbanização X remoção: uma polarização recente. V Encontro Anual da ANPOCS. Friburgo, 1981.

_____; L. A; LEITE, M. P. Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, L. A. et al (Orgs.). *Rio*: a democracia vista de baixo. Rio de Janeiro: IBASE, 2005.

_____. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: _____ (Org.). V*ida sob cerco*: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

_____. Circulação e fronteiras no Rio de Janeiro: a experiência urbana de jovens moradores de favelas em contextos de "pacificação". CUNHA, N. V.; FELTRAN, G. S. (Org.) *Sobre periferias*: novos conflitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2013.

MAILLARD, J.; ROCHÉ, S. La sécurité entre secteurs et territoires. FAURE, A.; DOUILLET, A. C. (Org.). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

MATTAR, F.; CHEQUER, J.; DIAS, M. UPP: tecendo discurso. *Democracia Viva*, n. 45, jul. 2010.

MENEZES, P. Os rumores da "pacificação": a chegada das UPPs e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*. No prelo.

MICELI, S. *O que ler na Ciência Social brasileira.* Editora Sumare, 1999. v. 4.

MISSE, M. As ligações perigosas: mercado informal, ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *Contemporaneidade e Educação*, v. II, n. 1, 1997, p. 93-116.

_____. *Malandros, marginais e vagabundos*: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

_____. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*: estudos da sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido". *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, 2010, p. 15-38.

_____ (Coord.). "Autos de resistência": uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Relatório de pesquisa. NECVU/UFRJ, 2011.

MUNIZ, J. O. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, 1999.

MUSUMECI, L. et al. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim de Segurança e Cidadania*, n. 14, nov. 2013.

O'DONELL, G. Situações microcenas da privatização do público em São Paulo. *Novos Estudos*, n. 22, CEBRAP, out. 1988, p. 45-52.

OST, S.; FLEURY, S. O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconômicos da pacificação no Santa Marta. *Dados*, v. 56, n. 3, set. 2013, p. 635-671.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v. 20, n. 1, abr. 2014, p. 125-161.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo. ALVAREZ, S. et al. (Org.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PANDOLFI, D.; GRYNSZPAN, M. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.). *Cidade*: história e desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PARISSE, L. *Favelas do Rio de Janeiro – evolução – sentido*. Caderno do CENPHA, Rio de Janeiro, Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, n. 5, 1969.

PERALVA, A. *Violência e democracia*: o paradoxo brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PERLMAN, J. *O mito da marginalidade*: favelas e políticas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano estratégico. Pós-2016*: o Rio mais integrado e competitivo*. 2012. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf.

RIBEIRO, L. C. de Q.; OLINGER, M. A favela na cidade-*commodity*: desconstrução de uma questão social. In: MELLO, M. A. da S. et al. *Favelas cariocas ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 331-348.

_____; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, 2013, p. 23-42.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Estadual de Segurança Pública. *UPP veio para ficar*. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: http://www.upprj.com/upload/multimidia/LIVRO_UPPs.pdf.

RIZEK, C. S. Práticas culturais e ações sociais: novas formas de gestão da pobreza. XIV Encontro Nacional da APUR, Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. *Elemento suspeito*: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ROCHA, L. de M. *Uma favela "diferente das outras*"?: rotina, silenciamento e ação coletiva na favela do Pereirão, Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, 2009.

_____; PALERMO, L. C. “O morro está na calmaria”: mídia impressa e o repertório da paz no contexto da pacificação. *Dilemas:* Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social. No prelo.

ROCHA, V.; SILVA FILHO, D. S. Quem pacifica o pacificador e quem tem medo do caveirão? As representações da violência segundo jovens da favela no Rio de Janeiro. In: CARNEIRO, S. S.; SANT’ANNA, M. J. G. *Cidade*: olhares e trajetórias. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

RODRIGUES, A. et al. Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. *Comunicações do ISER*, n. 67, ano 31, 2012.

RODRIGUEZ, A. *Labirintos do tráfico*: vidas, práticas e intervenções, em busca de saídas possíveis. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

SANTOS, C. N. F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SASSEN, S. *The global city*: New York, London, Tokyo. 2. ed. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2001.

SENTO-SÉ, J. T. L. Imagens da ordem, vertigens do caos: o debate sobre as políticas de segurança pública no Rio de Janeiro nos anos 80 e 90. *Arché Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, v. VII, n. 19, 1998, p. 41-73.

_____. *Brizolismo*: estetização da política e carisma. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SILVA, E. S. *Testemunhos da Maré*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2012.

SILVA, I. ROCHA, L. de M. Associação de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. *Justiça Global. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

SIQUEIRA, R. et al. O *funk* está “pacificado”? RODRIGUES, A. et al. Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. *Comunicações do ISER*, n. 67, ano 31, 2012, p. 80-88.

SKOLNICK, J. H.; BAYLEY, D. H. *Policiamento comunitário*: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro.1. ed. 1. reimp. São Paulo: EdUSP, 2002. Série Polícia e Sociedade, n. 6.

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

_____. *Meu casaco de general*: quinhentos dias no *front* da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TELLES, V. da S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TRINDADE, C. P. *"Não se faz omelete sem quebrar ovos"*: política pública e participação social no PAC Manguinhos – Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

UPP SOCIAL. *Panorama dos territórios*: UPP Borel. Instituto Pereira Passos, 2014.

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro.

VALLA, V. V. *Educação e favela*: políticas para as favelas do Rio de Janeiro (1940-1985). Petrópolis: Vozes, Abrasco, 1986.

VALLADARES, L. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. *A invenção da favela*: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____; MEDEIROS, L. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro (1906-2000)*: uma bibliografia analítica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FAPERJ, Urbandata, 2003.

VELÁSQUEZ, H. A. Os governos locais e a segurança cidadã. 2006. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf.

VELHO, G. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: _____; ALVITO, M. (Org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 1996.

_____. *Nobres e anjos*: um estudo de tóxicos e hierarquia. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. O desafio da proximidade. In: VELHO, G.; KUSCHNIR, K. (Org.) *Pesquisas urbanas.* Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003, p. 11-19.

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

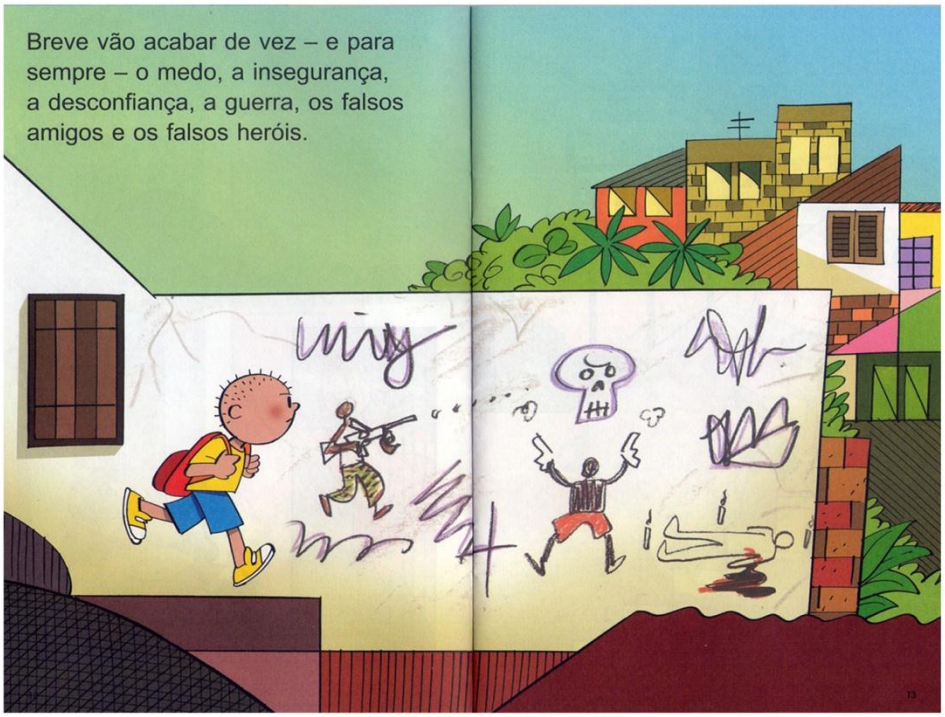
ZALUAR, A. *A máquina e a revolta*: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

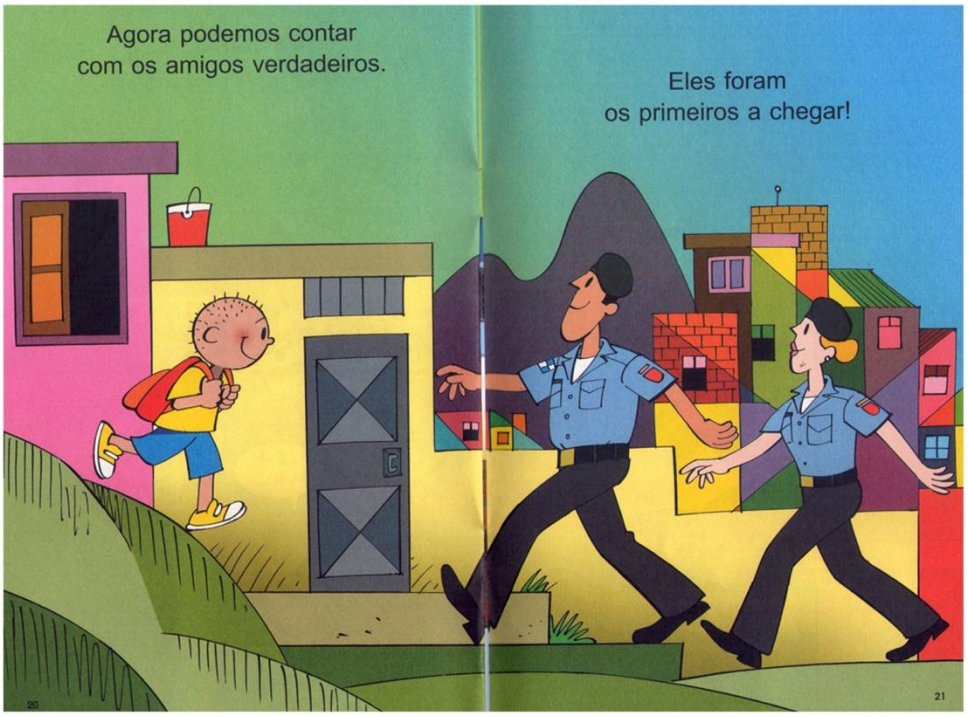
_____. Crime, medo e política. In: ALVITO, M.; ZALUAR, A. (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. *Integração perversa*: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ANEXO

UPP
A CONQUISTA DA PAZ
CIDADÃO
CIDADÃ


Breve vão acabar de vez – e para sempre – o medo, a insegurança, a desconfiança, a guerra, os falsos amigos e os falsos heróis.


Agora podemos contar
com os amigos verdadeiros.
Eles foram
os primeiros a chegar!
20
21

... Dever de se ligar,
de seguir as leis e,
principalmente,
respeitar
os direitos
dos outros!
Não vai ser difícil. Estamos,
entre outras coisas boas,
conhecendo NOVOS AMIGOS.
E vamos viver numa cidade inteira.
Inteira e justa, como nos
nossos SONHOS.
28
29