

UPP

A redução da favela a três letras:

uma análise da política
de segurança pública
do Estado do
Rio de Janeiro

Marielle
Franco



uff

Universidade Federal
Fluminense

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,
CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO



UPP
A redução da favela
a três letras

Uma análise da política de segurança pública
do Estado do Rio de Janeiro

Marielle Franco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora:

Prof^ª Dr^ª Joana D'Arc Fernandes Ferraz



Universidade Federal Fluminense

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,
CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Niterói, RJ
2014

BANCA EXAMINADORA

Assinatura

Prof^ª. Dr^ª. Joana D’Arc Fernandes Ferraz
Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-Graduação em Administração - UFF/PPGAd

Assinatura

Prof. Dr. Joel de Lima Pereira Castro Jr
Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-Graduação em administração - UFF/PPGAd

Assinatura

Prof. Dr. Claudio Roberto Marques Gurgel
Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-Graduação em Administração - UFF/PPGAd

Assinatura

Prof^ª. Dr^ª. Lia de Mattos Rocha
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais - PPCIS

Niterói 2014

SUMÁRIO

Agradecimentos	6
Resumo	9
Abstract	11
Introdução	13
1. Do liberalismo ao atual estado penal: reflexões teóricas	19
1.1 A importância do liberalismo para o pensamento neoliberal na atualidade	27
1.2 Do keynesianismo ao estado de bem-estar social	29
1.3 Neoliberalismo	32
1.4 Uma análise preliminar da reforma do estado no Brasil	37
1.5 Neoliberalismo e o estado penal	40
1.6 Neoliberalismo e o conceito de ideologia	42
1.7 Conceito de ideologia como ferramenta para compreender as UPPs	46
2. O objeto e o campo	50
2.1 As unidades de polícia pacificadora	50
2.2 O Estado, a UPP e as favelas	59
2.3 As UPPs e os investimentos sociais	76
2.4 As UPPs, o social e o mercado	82

3. A militarização da favela	89
3.1 A política de segurança no estado penal e os mecanismos de controle	90
3.2 Outro cenário carioca, pré UPP com violações, homicídios e desaparecidos	94
3.2.1 Operações de pré- UPP na maré - onde uma tragédia não apaga a outra	94
3.2.2 Violações e homicídios	96
3.2.3 Os desaparecidos das UPPs: amarelado - e mais de seis mil, em todo o estado	103
3.2.3.1 Caso do "trabalhador pé de boi"	107
4. A organização popular e as resistências possíveis	109
4.1 Cartilha organizada pelos movimentos sociais sobre abordagem policial no Santa Marta	110
4.2 Campanha Maré de direitos - anistia internacional, observatório de favelas e redes da Maré	112
4.3 Ocupa Borel	115
4.4 Desmilitarização da polícia militar e a PEC-51	116
5. Considerações finais	120
Referências	125
Sites consultados	131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Propaganda da Imprensa Oficial	49
Figura 2 - Mapa com 34 Unidades	52
Figura 3 - Mapa com 28 Unidades Pacificadoras	52
Figura 4 - Capa do Extra RJ de 31.03.14	75
Figura 5 - Os grandes negócios contrários às favelas	79
Figura 6 - Cinturão de Segurança 1 - Base Olímpica	81
Figura 7 - Cinturão de segurança 2	82
Figura 8 - Cartilha Popular	110
Figura 9 - Contracapa da Cartilha de Abordagem Policial	111
Figura 10 - Material Informativo da campanha "Somos da Maré e Temos Direitos"	113
Figura 11 - Material para residências - Campanha "Somos da Maré e Temos Direitos"	114
Figura 12 - Aspiração dos favelados	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de mortes de policiais em UPPs, entre 2011 e ago/2014	98
Gráfico 2 - Índice das mortes de civis em UPPs, entre 2011 e ago/2014	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos oficiais pesquisados	54
Quadro 2 - Empréstimo da ALERJ para as UPPs	88
Quadro 3 - Desaparecidos entre 2007 e 2012, segundo o ISP	105
Quadro 4 - Desaparecidos nas áreas de UPPs	106

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio de algumas pessoas, que contribuíram cada qual a sua maneira para que esse estudo fosse concluído.

Agradeço à Universidade Federal Fluminense (UFF), mais especificamente ao PPGAd-UFF por ter formulado e implementado um curso, instigante do ponto de vista intelectual e que proporcionou ao corpo discente diversos encontros interessantes. Além disso, fui bolsista durante o período do Mestrado e sou grata a CAPES e a coordenação, pela viabilização deste recurso. Sem o qual não seria possível o deslocamento, o investimento em livros e a tranquilidade necessária para a dedicação aos estudos frente a tantas disciplinas. Salve a turma de 2012. Ali fiz amigos: Em especial Analyese, Angeline, Rosane, Ricardo, Zé, Flávia e Eliane

Agradecer as amigas e os amigos tudo! De pesquisa, de bar, de praça, de prosa e de versos constantes. Intelectuais orgânicos que miro como um horizonte para se manter nessa profissão. Tia Sulange-Bulão, Tia, pesquisadora e pedagoga nas horas vagas, Pâmella Passos amiga-funkeira e cumadre. Ao NOS-Núcleo Organizado das Sereias: Lia Rocha, Cláudia Trindade, Daniela Fichino, Gabriela Buscácio e Juliana Farias, José Renato Baptista antropólogo e o mais recente professor universitário, Felipe Lins jovem promissor que traz alegria

para os trabalhos juntos como pesquisador, Paulo Jorge ex professor da PUC, atualmente antropólogo na UERJ. Seu humor peculiar é inspirador para lidar com a temática da violência. Raíza Siqueira flamenquista e pesquisadora que me pegou pelas mãos para ingressar no Mestrado, Suellen Guariento negona doutora da zona Oeste, Paulo Victor e Tássia Mendonça alegria na Maré, no vaca atolada ou no Museu, Adriana Vianna e Facina inspirações no horizonte acadêmico antropológico. Guilherme Pimentel, Lidiane Lobo, Daniele Ribeiro e Tatiana Lima. Funkeiros- suburbanos querid@s.

Obrigada pelo percurso. AQUI EXISTE AMOR!

O que dizer do bonde de Intelectuais da favela? Sim a nova geração que fez pré-vestibular comunitário, e se constituiu como Mestres e Doutores. Aos Mareenses: Elis, Rejany, Dejany, Chicão, Renata, Mariluci, Leo, Monica Tereza - A.D.M.V., Michelle Lima, Claudia Santos, Shirley, Chalaça, Alexandre, Cida e Soraia Denise saudades de vc que já não está entre nós...

Obrigada ao Mandato Marcelo Freixo, sem esta equipe, que prefiro não citar nominalmente, pois muitos passaram e outros chegaram, não seria possível crescer a cada dia. Fato que muito me construiu como profissional e pesquisadora, e fundamentalmente facilitou o acesso aos dados e as informações necessárias para a realização deste trabalho. Um abraço especial à equipe que fica baseada no porão 307. Ou melhor, na sala da Comissão de DH. Lugar frio e sem luz do dia, mas que nos últimos anos aquece o coração a cada sexta feira de grupo de trabalho.

Agradeço à minha irmã, Anielle por ter me incentivado a continuar, por ter sempre acreditado que eu conseguiria concluir. Muito obrigada Naninha! Sua força e presença amiga fortalecem a alma. Thanks so much!!! De quebra ao agregado - cunhado - fanfarrão: Fabio Barbosa.

Às vezes acham que ela é irmã, talvez pela aparência e amizade. Filha-amiga-Luy. Que tanto se orgulhou e muito esperou. As distâncias, ausências e gritos só podem ser afagadas com um muito obrigada. Além de agradecer desejo que você trilhe o seu caminho de felicidade no ORIENTE com o MAXIMO RESPEITO que Vc me ensinou. Sigamos juntas!!

Mais um agradecimento muito especial. Edu, companheiro, parceiro e amigo. O processo de elaboração de uma tese é exigente, angustia e obriga que a autora priorize o trabalho em detrimento de outras áreas da vida. Neste caso em especial, Edu foi mais que um leitor atento, debateu, reescreveu, questionou o texto e, principalmente, foi cirúrgico com toda a sua experiência que qualificou ainda mais o resultado final desse trabalho. Amor, obrigada!

Por último, e mais importante, agradeço aos meus pais, Marinetha e Toinho. Graças a eles sou o que sou hoje. Tive a educação que foi possível, mas sempre fui motivada a estudar, o que contribuiu muito para que eu escolhesse trilhar esse caminho de aprofundamento nos estudos. E a busca para melhorar de vida. Já que favelada pra subir na vida além de pegar o elevador, tem que se esforçar muito. Por tudo isso, agradeço muitíssimo, de todo coração, aos meus pais.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é demonstrar que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), enquanto política de segurança pública adotada no estado do Rio de Janeiro, reforçam o modelo de Estado Penal. Para tal é necessário apresentar um estudo sobre o significado das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) pela perspectiva da Segurança Pública e fundamentado nos elementos da Administração Pública. Trata-se de averiguar quais as relações contidas nestas Unidades, intrínsecas ao processo de elaboração e consolidação de políticas na área de segurança pública. Nesse sentido, haverá um esforço de identificar se as Unidades de Polícia Pacificadoras representam uma alteração nas políticas de segurança ou se estas se confirmam como maquiagem dessas políticas. Busca-se analisar, em perspectiva teórica ampla, se o modelo neoliberal no Brasil incorpora os elementos de um Estado Penal, considerando o processo de formulação e de implementação das UPPs nas favelas do Rio de Janeiro, no período de 2008 a 2013, peça chave para a compreensão deste fenômeno. Considerando a Favela da Maré como um dos elementos que corroboram para esta análise, uma vez que estes são caracterizados por elementos que sintetizam o modelo teórico proposto por Loïc Wacquant (2002), a saber, o processo de penalização ampliado, que colabora sobremaneira para a consolidação do Estado Penal, parte-se do pressuposto de que o mo-

delo de análise proposto por esse autor; se aplicado ao caso proposto e guardadas as peculiaridades de cada contexto histórico-político, permite identificar um Estado Penal que, pelo discurso da “insegurança social”, aplica uma política voltada para repressão e controle dos pobres. A marca mais emblemática deste quadro é o cerco militarista nas favelas e o processo crescente de encarceramento, no seu sentido mais amplo. As UPPs tornam-se uma política que fortalece o Estado Penal com o objetivo de conter os insatisfeitos ou “excluídos” do processo, formados por uma quantidade significativa de pobres, cada vez mais colocados nos guetos das cidades e nas prisões.

Palavras-chave: Administração Pública. Política Pública. Segurança Pública. UPP.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to demonstrate that the Pacifying Police Units (UPPs), while public safety policy adopted in the state of Rio de Janeiro, reinforce the penal state model. This requires present a study on the meaning to present a study about the significance of the Police Pacification Units (UPP) from the perspective of Public Safety and based on the elements of the Public Administration. This is to ascertain the intrinsic relationships in these units, from the development to the consolidation in the area of public safety process of policies. In this sense, there will be an effort to identify whether the Police Pacification Units represent a change in the security policy or it is just a make up of these policies per se. Also, it seeks to examine, in a broad theoretical perspective, if the neoliberal model in Brazil incorporates the elements of a Penal State, considering the formulation process and implementation of UPPs in the Rio de Janeiro favelas, in the period of 2008-2013, which is the key to understand this phenomenon. It is also important to say that I have considered Mare favela as one of the elements that supported this analysis. Once these are characterized by proposed elements that synthesize theoretical model, by Loïc Wacquant (2002), the process of expanded sanctions, which contributes greatly to the consolidation of the penal state, start from the assumption that the analysis model proposed by this author, if applied

to the proposed case and saved the peculiarities of each historical and political context, allow you to identify a Criminal State that, by the speech of “social insecurity”, that applies a policy focus on controlling and rebuke the poor. The most predominant factor of this framework is the militaristic encircle in the favelas and the growing process of incarceration in its broadest sense. The UPPs become a policy that strengthens the penal state in order to contain the dissatisfied or “excluded” process, formed by a significant number of poor, who have been placed in the ghettos of the cities and prisons in a significant amount of number and times respectively.

Keywords: Public Administration. Public Policies. Public Safety. UPP.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), enquanto política de segurança pública adotada no estado do Rio de Janeiro, reforçam o modelo de Estado Penal, absolutamente integrado ao projeto neoliberal. Ainda que tragam diferenças, centradas na substituição das conhecidas incursões policiais por um modelo de controle e ocupação de território por armas oficiais, esse fato não significa necessariamente uma alteração profunda da política em curso. Cabe destacar que a política estatal de combate às drogas e à criminalidade violenta nesses territórios das favelas é caracterizada por estratégias de confronto armado contra o varejo do tráfico, em que as incursões policiais ou a permanência nesses locais reforçam a iminência de confrontos e cerceamento da vida cotidiana.

Para tanto, incorpora-se, como objetivos específicos desta pesquisa, a demonstração de que o discurso de “guerra contra as drogas” e de controle dos territórios são iniciativas para conquistar o apoio do conjunto da cidade com uma alusão à paz. Sobretudo, através de recursos ideológicos como instrumentos fundamentais para conquistar a opinião pública e o senso comum, a fim de sustentar as contradições desta política.

Outro objetivo específico a ser apresentado neste estudo é o de evidenciar que não há “guerra” nesse processo. O que, de fato, existe

ou está indicado é uma política de exclusão e punição dos pobres, que está escondida por trás do projeto das UPPs.

Ainda no campo dos objetivos, busca-se apontar que a administração da segurança não construiu qualquer alteração qualitativa, ao contrário, atuou como força auxiliar no fortalecimento de um modelo de cidade centrada no lucro privado e não na sua população, sustentado pela política hegemônica do Estado, marcada pela exclusão e punição.

Definido o objetivo geral e os objetivos específicos, na introdução também é feita a apresentação do tema, a questão da pesquisa e sua relevância.

O capítulo 1 apresenta as bases teóricas para o desenvolvimento desta dissertação, as reflexões e compreensões a respeito do Estado, considerando o Liberalismo, as mudanças ou transmutações, até o Neoliberalismo e sua imbricação com o Estado Penal.

O segundo capítulo expõe a revisão bibliográfica e a trajetória metodológica percorrida para a execução da pesquisa, com foco na sua concepção, nos documentos que fundamentam as UPPs, detalhando as abordagens de investigação utilizadas, bem como a caracterização do ambiente e as situações estudadas.

O capítulo 3 expõe e analisa os dados da pesquisa de campo e do levantamento documental, com foco na militarização das favelas e dos territórios “pacificados”.

Por fim, na Conclusão, no caminhar para o fechamento do trabalho, são abordadas algumas dimensões frente às resistências possíveis e a conjuntura analisada. Bem como, a diversidade da participação e do processo organizativo que orienta a vida coletiva e os arranjos produtivos nas favelas.

Nas considerações finais, faz-se uma reflexão sobre as conquistas e os resultados alcançados, as limitações que balizaram seu desdobramento e, ainda, registra-se recomendações para futuros trabalhos ou mesmo sua continuidade a partir de linhas potenciais de investigação.

APRESENTAÇÃO DO TEMA, A QUESTÃO DA PESQUISA E SUA RELEVÂNCIA

A adoção de estratégias de controle, segurança e repressão tem sido a marca da ação do Estado nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Portanto, nesse sentido, por meio desta dissertação, pretende-se apresentar um estudo sobre o significado das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) pela perspectiva da Administração Pública. Uma vez que as relações contidas nestas Unidades são intrínsecas ao processo de elaboração e consolidação de políticas na área de segurança pública, estas devem fazer parte da análise. Nesse sentido, parte-se de uma perspectiva teórica que busca analisar se o modelo neoliberal no

Brasil incorpora os elementos de um Estado Penal, considerando-se o processo de formulação e de implementação das UPPs nas favelas do Rio de Janeiro, no período de 2008 a 2013, peça-chave para a compreensão deste fenômeno.

O foco de implementação das UPPs é o município do Rio de Janeiro, dado que esse processo tem maior ocorrência em sua região metropolitana, onde se localizam todas as unidades inauguradas no período mencionado.

É importante, no entanto, ressaltar a mudança no tocante ao acompanhamento da Favela da Maré, que, de acordo com os órgãos oficiais, teria sua UPP inaugurada no ano de 2013. Contudo, esta passou pelas fases iniciais de ocupação pelas Forças Federais somente em 2014. Atualmente, a Maré está ocupada pelo Exército, e tudo indica que seguirá assim até o final do ano corrente. Sendo assim, inclui-se a Favela da Maré como objeto de análise desta pesquisa, porém, como o processo de implementação da UPP nesse território está em curso, não será possível aprofundar suas atuais condições. Mesmo assim, serão indicadas questões importantes, como o respeito aos direitos dos moradores, as diversas resistências possíveis e as alterações nas relações sociais, com a chegada das Forças Armadas.

Tais processos são analisados de maneira ampla e, especificamente no caso da Maré, são caracterizados por elementos que sintetizam o modelo teórico proposto por Loïc Wacquant, em suas obras referenciadas. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que o modelo de análise escolhido por esse autor, se aplicado aos casos analisados e propostos, e guardadas as peculiaridades de cada contexto histórico-político, permite identificar um Estado Penal que, pelo discurso da “insegurança social”, aplica uma política voltada para repressão e controle dos pobres:

Sempre houve um enorme debate sobre como a sociedade e o Estado, como se relacionam, qual deveria subordinar o outro e qual encarnar os valores morais mais elevados. Assim, ficamos acostumados a pensar que as fronteiras da sociedade e do Estado são as mesmas ou, se não, poderiam (e deveriam) ser. [...] Vivemos em Estados. Há uma sociedade sob cada Estado. Os Estados têm história e, portanto tradições. [...] Esta imagem da realidade social não era uma fantasia, tanto assim que os teóricos colocados em perspectivas ideográficas e nomotéticas desempenhavam-se com razoável desenvoltura, utilizando esses enfoques acerca da sociedade e do Estado e alcançando alguns resultados plausíveis. O único problema era que, à medida que o tempo corria, mais e mais “anomalias” revelavam-se inexplicadas nesse esquema de referência; e mais e mais lacunas (zonas de atividade humana não pesquisadas) pareciam emergir. (WALLERSTEIN, 1991, p. 246 apud IANNI, 2001 p. 238)

Para fazer essa reflexão, este estudo visa indicar os elementos de militarização e desenvolvimento do capitalismo, considerando os pontos de vista histórico, sociológico e tradições históricas. Diante dessa questão, surgiu a necessidade de situar a relação entre Estado e Sociedade. Para em seguida: o peso do discurso ideológico como instrumento para que se criasse um ambiente favorável para a consolidação de tal política. Ou seja, o financiamento privado para a implementação das UPPs, adicionado ao discurso ideológico de combate ao chamado tráfico de drogas, em um período de grandes eventos, indicam a possibilidade de desmanchar qualquer possibilidade de uma alteração significativa nas políticas públicas de segurança. Indicando como Wallenstein aborda: “anomalias” inexplicadas nesse esquema de referência dual entre sociedade e Estado.

Assim, orienta-se, parcialmente, que a junção de elementos econômicos e sociais refletidos sob vários aspectos, sobretudo, considerando as alterações da vida financeira, e também em relação à segurança nos territórios “pacificados”, impactam de maneira preponderante no conjunto da cidade e na relação Estado- Sociedade. Nesse sentido, o Estado se apropria de discursos que justificam tais iniciativas. Utilizando-se dos encaixes entre o modelo Neoliberal-Penal, predominante na análise teórica proposta, verifica-se uma administração pública caracterizada por políticas de segurança frágeis, inacabadas e inconsistentes, tal como as UPPs. No entanto, independente das debilidades da política, essa política demonstra os aspectos hegemônicos do Estado.

Há duas ações predominantes no Estado, frente aos territórios populares: tornar-se ausente, ou não se faz absolutamente presente. Significa que o Estado sintetiza outra face. As duas opções demonstram a escolha feita pelo Estado, quando sob a prerrogativa da garantia de direitos, opta por baixos investimentos e poucos equipamentos. E/ou marca a presença com o uso da força e da repressão, principalmente por meio da ação policial. Reforça-se, assim, a visão predominante de que favelas e periferias são locais de ausência, carência, onde predomina a “vagabundagem”, ou a narrativa do assistencialismo, em um espaço considerado território de “pobres coitados”. Por outro lado, o que se pretende, também neste trabalho, é realizar uma reflexão que reforce a ideia de favelas e periferias como de produção, melhor descrito como potência, onde seus moradores, mesmo diante da realidade de baixos investimentos pelo Estado, inventaram suas diversas formas de regular e de resistir a vida: por meio das artes, moradias, mobilidade, encontros etc.

Para isso, pretende-se analisar o que representam as UPPs. Questiona-se em que medida estas representam políticas que, de certo

modo, alteram a realidade da administração da segurança pública; ou se operam uma espécie de maquiagem dos fatos reais que, com efeito, constroem uma capa ideológica que disfarça e aprofunda o Estado Penal; ou, ainda, se estas unidades seriam, realmente, uma mudança de percurso da política do Estado para a segurança pública do conjunto da cidade, especificamente nas favelas.

Essas questões colocam temas centrais sobre o projeto de cidade que está em disputa. De um lado, uma “cidade mercadoria”, sustentada no lucro, nos grandes empreendimentos e em uma espécie de limpeza da população que não pode ser absorvida, empurrando uma grande quantidade de pessoas para o sistema penal ou para a periferia. De outro lado, um projeto de cidade de direitos, que busca superar os problemas de segurança pública, centrais para o Rio de Janeiro há décadas, construindo uma administração e políticas públicas que alterem o caminho hegemônico até então.

Um dos pontos a ser analisado é se o conjunto de ações que envolvem a implementação das UPPs altera, ou não, os elementos centrais da política de segurança que vem sendo implementada pelo Estado. As UPPs podem ser, basicamente, uma iniciativa ideológica que responde às necessidades do momento, diante de megaeventos, exposição do Rio de Janeiro ao mundo e resposta a investidores, ao invés de assumirem um papel qualitativo de alteração de um dos aspectos centrais das políticas de dominação, que é o modelo de segurança pública. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar um conjunto de elementos que reforcem a hipótese central de que as UPPs se firmam como uma política que fortalece o Estado Penal, com o objetivo de conter os insatisfeitos ou “excluídos” do processo, formados por uma quantidade significativa de pobres, cada vez mais colocados nos guetos das cidades.

Partindo-se desse pressuposto, e visando sua organização e o rigor acadêmico, esta pesquisa se fundamentou em análise documental como fonte primária, por meio de documentos oficiais: decretos legislativos, normativas e boletim interno da Polícia Militar. Como fonte secundária, durante todo o processo de elaboração do trabalho foi utilizada a observação participante, em diversas reuniões com os movimentos sociais e a cúpula da Segurança Pública. Além do exercício profissional junto a equipe da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ.

O objetivo, com este instrumental, foi identificar, através da elaboração, execução, resistências e das organizações nas favelas, os mecanismos possíveis para o acesso da população à Segurança Pública, na comparação ao conjunto da cidade.

Nesse sentido, a dissertação buscou realizar uma análise documental de imagens, gravações, atas de reuniões, boletins informativos,

jornal de bairro, entre outras fontes, no período de 2008-2013, que se refere aos cinco primeiros anos de aplicação dessa política.

Sugere-se, no entanto, uma contraposição dessa fase com o período de 2013-2014, a partir da preparação de uma UPP com diferenças substanciais das demais, em um dos lugares mais densamente habitados e com uma área geográfica mais ampla, que é o caso da Favela da Maré. Trata-se de um território com mais de 130 mil habitantes, com uma significativa rede de organizações da sociedade civil, composta por 16 associações de moradores, mais de 15 organizações do tipo ONG, cerca de dez coletivos e dezenas de projetos em execução.

O processo de ocupação da Favela da Maré para instauração da UPP já está em curso. No dia 30 de março de 2014, houve a primeira investida do Estado, com ocupação do local pelas forças policiais. No dia 5 de abril de 2014 foi iniciada a segunda etapa, marcada pela ocupação pelas Forças Armadas, fazendo valer o decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹. A próxima fase será marcada pela instalação da UPP, prevista inicialmente para 31 de julho, mas adiada e indicada pelos órgãos oficiais apenas para o final do ano de 2014.

A análise e a contraposição deste caso tornam-se relevantes, por ser uma ocupação que se dá após cinco anos do início da aplicação da política, entre 2008 e 2013, ou seja, período em que já deveria estar em sua fase de amadurecimento e consolidação. Ou como apresentado oficialmente no projeto político, composto por quatro fases, na etapa de avaliação e monitoramento. A ocupação da Favela da Maré pela força militar e pelas forças de segurança e, no futuro próximo, a criação da UPP, é a mais atual investida e a mais significativa, levando-se em conta que se trata de um território de mais de dez quilômetros quadrados de extensão, que mobiliza, em sua fase inicial, um efetivo com cerca de 3 mil profissionais militares ou das forças de segurança, em uma localidade que articula as mais importantes vias expressas da cidade (Linha Amarela, Linha Vermelha e Avenida Brasil). Composta por uma população de 140.000 mil pessoas.

1 MD33-M-10, 1a Edição/2013. Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, anexado à Portaria Normativa, publicado no D.O.U. de 20 de dezembro de 2013. Assinado pelo Ministro do Estado e da Defesa.

1. DO LIBERALISMO AO ATUAL ESTADO PENAL: REFLEXÕES TEÓRICAS

Procurar-se-á demonstrar, neste capítulo, que o início da efetivação do Estado Liberal, no qual o mercado influencia o curso histórico, marca o desenvolvimento do Estado com características elementares ao modelo neoliberal, no qual Wacquant inclui o seu conceito de Estado Penal (WACQUANT, 2002).

Desta maneira, compreende-se que há uma espécie de continuidade histórica, que vai do surgimento do liberalismo como forma de organização do Estado e da Administração Pública, e de suas crises que resultaram em desdobramentos distintos, e culmina naquilo que será discutido aqui como efeitos do neoliberalismo e do consequente desenvolvimento do Estado Penal.

Construir, de forma sintética, o percurso do capitalismo tem como objetivo indicar a relação coerente entre o Estado Penal e o momento atual de desenvolvimento do capital. Esse processo, no entanto, foi construído desde a fundação do sistema, quando o lucro e a propriedade privada do capital conquistaram espaço determinante nas formações sociais, ainda que, da fase liberal, passando pelas investidas de Estado de Bem-Estar, até o neoliberalismo, haja pistas para melhor compreender o momento atual.

A partir da segunda metade do século XX, mais precisamente após os anos 1970, o mundo conheceu uma nova roupagem para a

hegemonia capitalista. Esta hegemonia do capital, que se estabelece a partir desse período em particular, tem no neoliberalismo a alternativa para as crises colocadas diante da nova realidade que se apresenta em nível global. Há diversas pistas através das quais será possível compreender como este novo período se apresenta, como sugere Gorender:

O colapso mortal do socialismo e a frustração com a experiência da social-democracia devolveram ao liberalismo a preeminência de pensamento iniciador da modernidade e de repositório de princípios derivados da natureza das sociedades contemporâneas e, por isso, adequados à organização de suas instituições. (GORENDER, 1992, p. 135)

Com a derrocada dos regimes socialistas do Leste Europeu e da hegemonia da União Soviética, o mundo bipolar cedia lugar para um único polo de poder, dirigido pelos grandes monopólios e oligopólios capitalistas. Os ventos sopravam com discursos que decretavam o “fim da história”², e pareciam apresentar uma concepção totalitária da história para justificar as ideias em torno de um “novo” modelo liberal que tomava o mundo.

Esse processo se apresentou para a humanidade em um momento no qual o Brasil ainda estava encerrando o seu ciclo de ditadura militar. No ano de 1989, quando ocorria a queda do Muro de Berlim, considerado o maior símbolo da derrocada do chamado “socialismo real”, o Brasil vivia sua primeira eleição presidencial após um período de 29 anos, marcado pela ditadura militar instaurada em 1964. Entre março de 1985 e março de 1990, o país conheceu o que se convencionou chamar de “Nova República”, ou seja, foi o período iniciado com a eleição de um presidente civil, em 1985, também caracterizado pela transição dos governos militares para os governos civis, até a posse, em 1990, do primeiro presidente eleito pelo voto direto. No período imediatamente anterior, ocorreram os eventos mais significativos do processo de transição da ditadura à democracia: a eleição de um presidente civil, através do Colégio Eleitoral; a realização de eleições diretas para prefeito nas capitais dos estados (1985); a eleição da Assembleia Constituinte, em (1986), e, conseqüentemente, a promulgação de uma nova constituição em 1988, culminando com as eleições presidenciais de 1989 (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Do final dos anos 1970 até as eleições presidenciais de 1989, foram aproximadamente vinte anos de transição para iniciar um novo

2 Após a queda do muro de Berlim, Francis Fukuyama publicou o artigo *Fim da História*, ainda em 1989. O autor apostava na ideia de que o fim do antagonismo da guerra fria estabeleceria um equilíbrio, caracterizado pela relação capitalismo e democracia burguesa, e assim o fim dos processos de mudança.

regime adequado ao período de democratização. Os índices inflacionários, no Brasil, chegaram a percentuais alarmantes. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a inflação, nas décadas de 1960 e 1970, atingiu índices de 40% e chegou, na década de 1980, a médias de 330%. Tal fato acabou por criar um senso comum de que o principal obstáculo a ser superado no período era o grande peso inflacionário, o que permitiu que novas políticas econômicas ocupassem um lugar estratégico (BRESSER-PEREIRA, 2003).

O Colégio Eleitoral de 1974 elegeu o general Ernesto Geisel para presidente, com a promessa de realizar uma distensão para a democracia. No final dos anos 1970, ressurgiu um conjunto de movimentos sociais que iniciaram ações contra a carestia, por democracia, eleições diretas e direitos sindicais. Esse processo atravessou todo o governo do general Figueiredo, o último mandatário do regime militar, até a eleição do governo da Nova República, em 1985 (FAUSTO, 1995).

Com a chegada da Aliança Liberal ao poder através do Colégio Eleitoral, aprofunda-se o caminho da democratização, marcado pela eleição dos governadores de estados em 1986, a eleição dos deputados e senadores que compuseram a Assembleia Nacional Constituinte, a partir de 1987, e a promulgação de uma nova Constituição em 1988, com eleições diretas para a Presidência da República marcadas para o ano de 1989.

A eleição de 1989 levou ao poder o candidato Fernando Collor, o que representou um realinhamento das forças conservadoras face ao avanço gradual das forças progressistas. Este avanço se delineava desde o processo eleitoral de 1986 e ficou marcado com a conquista das prefeituras de inúmeras capitais de estados brasileiros por partidos de esquerda, nas eleições municipais de 1988.

A vitória de Collor, portanto, não apenas significou o realinhamento das forças conservadoras, posto que este representasse as oligarquias nordestinas, mas, sendo um político forjado no campo do partido da Arena, durante o regime militar, abria a possibilidade de instalação de uma política econômica de corte neoliberal.

Para melhor compreender esse processo, é importante levar em consideração algumas questões:

- a) a classe dominante vivia uma profunda crise de hegemonia nas políticas de representação, o que abriu uma vaga para todos os partidos lançarem seus candidatos;
- b) Collor representava uma aliança de partidos que não compunham centralidade de representação dos setores dominantes;

- c) seu governo, no entanto, não foi capaz de enfrentar os principais problemas apontados pela sociedade (o processo inflacionário brasileiro);
- d) Collor fortaleceu uma propaganda de um governo não corrupto, porém, não se apresentou como força dirigente capaz de preparar e conduzir o processo de construção do neoliberalismo no Brasil.

Tais fatos levaram à sua cassação e criaram um ambiente favorável para a criação do que seria o governo futuro de Fernando Henrique Cardoso, que assumiu um papel central na formação da política neoliberal brasileira.

A importância do período que se abre a partir de 1992, com a queda do primeiro presidente eleito após a ditadura militar, foi descrita por Passarinho:

Somente nos anos 1990, e após a eleição e posteriormente ao impedimento de Collor, é que um novo pacto hegemônico começa a se conformar, com a conclusão do processo de renegociação da dívida externa, o lançamento do Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência do país, em 1994. (PASSARINHO, 2010, p. 4)

A adoção da agenda liberalizante ganha hegemonia e sepulta de vez o passado desenvolvimentista do país, ao construir um novo consenso em torno da pauta de reformas ditada pelos interesses do capital financeiro, cristalizando uma unidade programática entre os seus diversos setores - bancos, multinacionais e grandes corporações nacionais. (PASSARINHO, 2010, p. 4)

Assim, em consonância com essa política, emerge também uma agenda internacional, chamada reforma gerencial, adotada por diversas Nações. No Brasil, a implementação dessa agenda obteve forte tinta e profunda marca na elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), durante o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (TORRES, 2004). A partir de então, visando atender à necessidade de reformular a Administração Estatal e substituir o modelo burocrático, adota-se a chamada Administração Pública Gerencial, ou a *New Public Management* (TORRES, 2004; COSTA, 2010). Para Costa (2010), as principais características da administração pública gerencial são:

Descentralização administrativa e política; devolução de funções e autonomia ao mercado e à sociedade; flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças; ênfase na qualidade dos processos e dos resultados; preocupação com a eficiência e a redução

dos custos; busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos. (COSTA, 2010, p. 150)

Embora a Reforma do Estado tenha ocorrido em 1995, intui-se que as práticas preconizadas naquela época se perpetuam até hoje, quando se tenta criar modelos empresariais ou introduzir práticas de natureza privada nas organizações públicas com base em um discurso que visa, à priori, a melhoria de seus serviços, dispondo-se na essência da reforma gerencial.

É nesse contexto histórico que se abriu um conjunto de reformas, por meio das quais se colocou a perder um variado grupo de direitos sociais e trabalhistas no país. Os servidores foram os mais atingidos por essas “reformas” neoliberais. Nesse sentido, destacam-se, principalmente, as Emendas Constitucionais 19 e 20, que retiraram direitos existentes até então, no Regime Jurídico Único, instituíram o modelo de privatização (com ampliação das terceirizações) e alteraram a previdência dos servidores. Com essas mudanças, os trabalhadores do serviço público foram os que mais perderam, pois desapareceram suas conquistas advindas da Constituição de 1988 e da Lei 8.112 de 1990. Nesse sentido, pode-se afirmar que as reformas constitucionais, que se proliferaram a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, buscaram justamente adequar o Brasil ao novo consenso hegemônico e abriram uma nova realidade de poder e gestão (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Tais mudanças tiveram como fundamento alterações no conjunto do Estado, em suas formas de propriedade, nos diferentes formatos de trabalho e nas diferentes posições a que cada grupo de atividades do Estado passou a ser realocado. Ao incluir o modelo chamado gerencial, pretendia-se entrar em um processo chamado de desburocratização, que tinha como objetivo o realinhamento das propriedades (estatal, pública, não estatal e privatizada) e formas de administração, com a intenção de alterar o controle e os contratos de trabalho (burocrático e gerencial). Vários setores passaram a se organizar em ambientes que permitiam tanto propriedades como modelos de gestão distintos de até então. Não demorou muito para que vários estados federativos acompanhassem esse processo. Isso ocorreu também na segurança pública que, situada na propriedade estatal, foi incluída na forma gerencial, o que permitiu a entrada de investimentos privados e outras formas de controle e contratos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No tocante à Segurança Pública, foi possível observar esse processo, de investimentos privados e outras formas de contratos e con-

trole, especificamente sob a análise do estado do Rio de Janeiro. Uma vez que as metrópoles são administradas em torno dos interesses dos grandes investimentos, de uma parcela de empreendedores, ou ainda, de um pequeno grupo de empresários que controlam o circuito financeiro do estado, cada vez mais o interesse público está subordinado aos ditames do setor privado, como no anúncio do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 2010, a respeito de um convênio para investimentos em conjunto com a EBX (R\$ 20 milhões), o Bradesco Seguros (R\$ 2 milhões/ano), a Coca-Cola (R\$ 900 mil/ano), a Souza Cruz (R\$ 400 mil/ano), a CBF (construção da sede próxima à UPP-Cidade Deus), além do Metrô, Light, com investimentos não divulgados. Assim, a hegemonia financeira, referida por Wacquant nos Estados Unidos, também pode ser identificada pela ação conjunta com grandes corporações no Rio de Janeiro:

[...] é precisamente devido ao fato de que as elites estatais, convertidas à nova ideologia dominante do mercado todo-poderoso, irradiada dos Estados Unidos, reduzem ou abandonam as prerrogativas do Estado nos assuntos socioeconômicos que elas devem, de todas as formas, aumentar e reforçar sua missão nos assuntos de “segurança” - após terem-na reduzido abruptamente à sua única dimensão criminal - e, além disso, fazer a assepsia do crime da classe baixa nas ruas, em vez de enquadrar as infrações da classe alta nas grandes corporações (WACQUANT, 2007, p. 203).

Os grandes investimentos do capital nas várias metrópoles, dentre as quais o Rio de Janeiro, reforçou o processo desigual de tratamento da polícia e da política de segurança. Isso dá uma visão dúbia, que muitas vezes leva a crer que há alguma impunidade nas grandes cidades e nos países em que o neoliberalismo alçou patamares hegemônicos. Contudo, as punições é que são desiguais entre pobres e ricos, ampliando-se em quantidades elevadas o número de pobres que sofrem as diversas punições por esse modelo de Estado Penal.

Amplia-se absurdamente, dessa forma, a quantidade de “rejeitados da sociedade de mercado”³. Assim também se amplia o número de detentos no Brasil. Segundo Wacquant (2011), a quantidade de detentos já havia dobrado no início dos anos 1990, alcançando o número de 74 para cada 100 mil habitantes. No entanto, em menos de uma década, em 2004, essa quantidade já alcançava 183 detentos para cada 100 mil habitantes no país (WACQUANT, 2011, p. 169).

3 Wacquant (2008), em “As duas faces do gueto”, utiliza o termo “Os rejeitados da sociedade de mercado” para apresentar a política de superencarceramento que ocorre nos EUA, voltada para “administrar o populacho que incomoda”, formado basicamente por toxicômanos, psicopatas e sem-tetos.

A maioria dessas prisões é de pobres, assim como os que sofrem com torturas, violações e as consequências de uma polícia militarizada - com características cada vez mais ostensivas, repressivas e menos preventivas.

Considerando as reflexões acima e a justaposição da análise econômica associada ao quadro político e social da Política de Segurança Pública no Brasil, torna-se imprescindível analisar, nos últimos anos, a atuação das UPPs. Para tal, será considerado como elemento de controle o caso da favela da Maré. Neste ponto da análise, a conexão requer dois elementos fundamentais:

- a) a prerrogativa federal das leis de segurança pública;
- b) os limites de investimentos frente ao orçamento local, amparados pelas leis federais.

Esses elementos são fundamentais para possíveis aprofundamentos futuros, tendo em vista que as UPPs são, até agora, uma política do estado do Rio de Janeiro, ainda que existam exemplos similares em outros estados e em outros países, como a inspiração advinda da Colômbia. Esta última será desenvolvida ao longo do texto, já que a experiência internacional orienta e fundamenta muitas das ações em curso no Rio de Janeiro. Mas é importante ter a noção da diferenciação entre quem formula as políticas e quem as executa, pois existem questões que muitas vezes são limitadas aos governos locais ou subnacionais. Nesse sentido, ressalta-se umas das afirmações de Arretche:

Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante - e até mesmo pouco usual em termos comparados - no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gastos e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal. (ARRETCHE, 2012, p. 175)

No caso brasileiro, é o Governo Federal que estabelece, em nível nacional, percentuais de investimentos em serviços, bem como percentuais que dizem respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal. Por outro lado, cabe também à esfera nacional a decisão sobre a responsabilidade que cabe os municípios, aos estados e ao governo central nas ações de segurança pública. Da mesma forma que compete ao parlamento federal a formulação de leis que decidam sobre os delitos, o patamar de maioria e os diversos tipos de pena. Tanto as razões das penas como as penas em si são prerrogativas federais, sobre as quais pouco se interfere em nível estadual.

Pelo exposto, é possível indicar que as questões da Segurança Pública não se restringem ao policiamento, armamentos, crime e/ou castigo, mas repousam, sobretudo, em análises e perspectivas que envolvem todas as áreas da sociedade, desde os investimentos públicos, considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal, até a mudança de paradigmas para o conjunto da sociedade. Entende-se que a Segurança Pública deve ser considerada como o resultado da articulação de diversas políticas sociais, visando a defesa de direitos, garantia e promoção da liberdade, como será tratado no desenvolvimento deste trabalho, principalmente porque segurança pública é muito mais que ação da polícia. Diversamente do que predomina no senso comum, ruas cheias de polícia representam insegurança e não segurança, como predominantemente é divulgado por meio da ideologia dominante.

Nos territórios de uma cidade que não vive os riscos permanentes dos conflitos entre polícia e grupos criminosos armados, a presença da polícia nas ruas passa um sentimento de segurança. O contrário ocorre nas favelas e periferias, que vivem sob controle de grupos criminosos, e a presença do policiamento ostensivo traz risco permanente e medo para os moradores. Isso, no entanto, é um sentimento de uma realidade que apresenta a questão de segurança apenas pela força e não por meio de políticas públicas que apostem na mobilidade, no encontro dos corpos, na participação e na ocupação das ruas. Essa situação gera desigualdades cada vez mais profundas no tratamento dado aos moradores desses diversos territórios que compõem a cidade.

O fundamental, ao se pensar em uma política de segurança cidadã, está em manter o foco em investimentos em iluminação, pessoas nas ruas, praças ocupadas, esquinas de encontro, atividades públicas de esporte e lazer, como demonstrações de práticas de segurança pública. Políticas públicas nesse campo devem predominar nas ações das várias instâncias do Estado (no caso do Brasil, prefeituras, estados federativos e nível federal). No entanto, o predomínio do neoliberalismo, com as políticas de privatização e maximização do capital, contribuíram para esvaziar essa postura pública que deveria ser predominante nas ações do Estado. Ainda que antes de 1980 tais investimentos não fossem significativos, a partir dos anos 1990 tais políticas hegemônicas, que reforçam o papel do Estado para assegurar o lucro e não a garantia da vida e o investimento na qualidade, têm predominado nas ações estatais. É importante que se faça esse trajeto até a fase atual do capitalismo no Brasil, chamado de neoliberalismo, para se construir uma compreensão objetiva e de profundidade sobre a realidade do Estado e sua relação com a sociedade civil.

1.1 A IMPORTÂNCIA DO LIBERALISMO PARA O PENSAMENTO NEOLIBERAL NA ATUALIDADE

O liberalismo é um dos grandes fatos do século XIX, século que ele domina por inteiro e não apenas no período onde todos os movimentos alardeiam explicitamente a filosofia liberal. (RÉMOND, 1974, p. 25)

O liberalismo nasce como uma filosofia revolucionária do seu tempo, que tenciona o fim do Antigo Regime e apresenta um conjunto de elementos variáveis ao modelo dominante até então vigente. As principais marcas desse processo foram a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, que apresentaram um novo mundo, na passagem do século XVIII para o século XIX. O conjunto de revoluções, guerras, movimentos que foram inspirados no liberalismo se alastrou por países como a França, Inglaterra, no conjunto da Europa e nos Estados Unidos. As grandes potências constituíram regimes políticos assentados nas ideias liberais e em uma profunda vocação de liberdade individual e de representação política “e o Liberalismo como conceito de organização social e econômica, que iguala a maximização dos lucros individuais à maximização do bem-estar geral” (SANTOS, 1978, p. 67).

Os contratos e acordos estabelecidos em sociedade, a concepção de moderna república, o individualismo, as relações entre o público e o privado são elementos trazidos pelas mais complexas e distintas práticas da política neoliberal. A relação com o Iluminismo e com as várias visões que buscam superar o obscurantismo são produtos de visões sociais de mundo liberais que se alastraram nas entranhas do mundo moderno.

Todo esse conteúdo filosófico e de práticas políticas e econômicas, que influenciou o novo momento da História que se abria no final do século XVIII, articula-se com o liberalismo nas suas mais complexas significações.

De um lado está a superação dos regimes absolutistas e de outro, o desafio de colocar novas práticas em exercício. Há, nesse processo, a constituição de um conjunto de normas e instituições absolutamente novas, que reorganizam os sistemas políticos de governo e administração do Estado. Nesse sentido, para o liberalismo, “o poder deve ser limitado”, e estão justamente no seu fracionamento as bases determinantes das garantias de sua limitação, “a tal ponto que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão diz, explicitamente, que uma sociedade que não repousa sobre o princípio da separação dos poderes não é uma sociedade ordenada” (RÉMOND, 1974, p. 28).

Em outras palavras, é possível admitir que a história do capitalismo no mundo se confunde com o próprio liberalismo. Ainda que em seu passado tenha se apresentado como uma visão de mundo profundamente revolucionária, podemos afirmar que, no presente, é tão somente uma ideologia voltada para manter a qualquer custo o lucro máximo e sustentar as relações sociais de produção baseadas na exploração e no individualismo e na maximização da racionalidade a qualquer custo, como apresenta Wanderley Guilherme dos Santos:

Das considerações éticas de Hume e Bentham e das considerações econômicas dos fisiocratas e de Adam Smith origina-se a ideia básica de que a própria sociedade, isto é, indivíduos tentando obter o máximo de lucro pessoal enfrentando-se uns aos outros, em uma abstração chamada “mercado”, seria suficiente para produzir eficiência na extração e na alocação de valores na sociedade, ademais de justiça social e bem-estar geral. Esta concepção torna desnecessária a existência de algum poder, cuja responsabilidade consistiria em garantir a maximização da racionalidade e a felicidade coletiva. (SANTOS, 1978. p. 68)

É certo que o liberalismo também acabou por sistematizar as relações sociais de trabalho que nasceram na esteira da Revolução Industrial. O conjunto inovador de tecnologias, que surge a partir da segunda metade do século XVIII e continua a percorrer todo o século XIX, constituiu um conjunto de relações sociais de trabalho distinto. E justamente nesse processo é que foram formuladas as concepções de economia, nas quais predomina o princípio da defesa da livre concorrência e da não interferência do Estado nas relações econômicas. Os princípios do *laissez-faire* apresentam uma concepção de Estado voltada para assegurar as concorrências econômicas e garantir a propriedade privada. E essa visão, inaugurada pelo liberalismo, presente na fundação do capitalismo que toma o mundo a partir do século XVIII, oscila com maior e menor predominância no mundo até os dias de hoje.

O século XIX foi um período no qual as marcas do liberalismo obtiveram predomínio inquestionável, tanto nas teorias econômicas hegemônicas no Estado capitalista como na formação das instituições que compõem o próprio Estado. Nesse sentido, observa-se a constituição de um Estado complexo, com uma diversidade de aparelhos, tanto os voltados prioritariamente para o controle e a repressão, quanto os voltados para o fortalecimento da ideologia capitalista. Foi no início do século seguinte, após a Primeira Guerra Mundial, que surgiram as ideias que apresentavam outras formas de gestão do Estado, com hegemonia do capital.

A Primeira Guerra Mundial, entre 1914 e 1918, foi um evento de grande importância para um conjunto de transformações no mundo, o que contribuiu para criar novas ideias no campo do capitalismo. A profundidade dos destroços da guerra, com 19 milhões de mortos entre civis e militares, forçou reorganizações no mundo inteiro e também trouxe enormes consequências para o próprio sistema capitalista.

Dez anos após a Primeira Guerra, o mundo entrou em uma depressão econômica. A chamada Grande Depressão tomou o mundo com um colapso profundo, causando altas taxas de desemprego acompanhadas de grandes quedas, tanto na produção e quanto nos PIBs de vários países. Além disso, tratou-se de um período relativamente longo, tendo em vista que se iniciou em 1929 e prosseguiu até 1930. Como resposta a tal situação, os chefes dos Estados capitalistas lançaram mão das políticas que ficaram conhecidas como de bem-estar social.

Tais visões de mundo, por sua vez, conviveram com eventos significativos como a formação da União Soviética e a intensa crise capitalista 1929. Esses elementos criaram uma brecha importante para que as visões sociais de mundo que apresentavam elementos para um maior controle da economia pelo Estado pudessem encontrar predominância em determinados períodos, no centro do capitalismo. O surgimento de projetos, no campo da ideologia capitalista, que se apresentaram com posições e relações distintas entre o público, o Estado e a iniciativa privada, apresentaram também consequências sociais diferenciadas. Mesmo dentro de uma perspectiva ideológica, foram abertas visões sociais diferenciadas de mundo, que disputaram no mesmo campo e com visões sociais de arenas utópicas.

1.2 DO KEYNESIANISMO AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Entre os anos de 1938 e 1945, o mundo viveu uma das mais bárbaras experiências. A Segunda Guerra Mundial, responsável por mais de 70 milhões de mortes em todo o mundo, foi decisiva para uma mudança geopolítica. A vitória dos aliados trouxe uma nova ordem, por meio da qual uma aliança entre países capitalistas e comunistas saiu vitoriosa frente ao nazismo, o que iniciou outro tipo de disputa, relacionada à divisão do mundo.

As formulações de Keynes, principalmente na década de 30 do século passado, permitiu tensões e transformações no pensamento econômico hegemônico da época. Conferiu as bases teóricas para o que posteriormente foi conhecido como Estado de Bem Estar Social, implementado na Europa, e com medidas similares em outras localidades, como um breve período nos EUA e na América Latina.

Para além da importância da intervenção do Estado em políticas sociais e da formulação do Pleno Emprego, o que foi conhecido como

Estado de Bem Estar Social (e suas variações similares) se dedicou, de alguma forma, dentro dos limites de cada formação social, na implementação de políticas de investimentos do Estado em seguridade, moradia, saúde, etc. Na visão liberal, que perdeu força na grande crise de 1929, mas seguiu disputando com os modelos de bem-estar social implantados nos países desenvolvidos, a separação entre o econômico e o político é algo fundamental.

Já para a teoria marxista e também para as influências teóricas que constituíram as bases do novo modelo capitalista de então, conhecido majoritariamente como Estado de Bem-Estar Social, tal distanciamento é impossível. A criação dos projetos sociais, tendo o Estado como o principal investidor de ações que alteraram a condição de vida das pessoas, só foi possível por conta de tal aproximação. Além disso, havia também uma disputa explícita entre o capitalismo, o fascismo e o comunismo, o que gerou o receio de esses projetos avançarem pelo globo terrestre:

A economia política burguesa, de acordo com Marx, universaliza as relações de produção quando analisa a produção abstraindo suas determinações sociais específicas - relações sociais, modos de propriedade e de dominação, formas políticas ou jurídicas específicas. Isso não quer dizer que a “base” econômica se reflita em certas instituições “superestruturais” e por elas seja mantida, mas que a base produtiva em si existe sob o aspecto de formas políticas, sociais e jurídicas - em particular, formas de propriedade de dominação. (WOOD, 2003, p. 29)

A instauração dos modelos baseados nas teorias de bem-estar social alterou não apenas a economia, mas todo o edifício ideológico de sustentação do capitalismo, assim como seu corpo jurídico. Nos Estados Unidos, a prosperidade construída com o *New Deal* se estendeu durante toda a década de 1960. Já na Europa, os modelos de bem-estar introduzido pelos variados estados europeus seguiram fortes, perdendo força na década de 1980. Nesse período também entra em crise o modelo conhecido como socialismo real, o que acaba levando, no início dos anos 1990, ao recuo da conhecida bipolaridade na disputa pela hegemonia no mundo. Esses fatos geraram o domínio capitalista e o surgimento de uma fase de uma única polaridade em nível global.

Pode-se afirmar que na América Latina houve o período de construção do Estado de Bem-Estar Social, porém, muito limitado, em que eram previstas políticas que garantissem modelos de desenvolvimento autônomo, com políticas públicas que resolvessem os problemas das diversas colonizações diferenciadas. Nessa fase existiu o fortalecimento do Estado, a introdução de políticas capitalistas, o avanço do predomínio do capitalismo, em relações sociais que se constituíam ainda sob as bases de modos de produção anteriores.

Nesse sentido, houve avanços em conquistas sociais, se comparadas à própria história de subdesenvolvimento da América Latina. Mas tais conquistas não chegaram a representar os avanços democráticos e sociais que foram auferidos nos países de ponta do imperialismo.

Os seis anos seguidos de Segunda Guerra Mundial não conseguiram enfraquecer os vários modelos de bem-estar que se espalharam pelos países capitalistas desenvolvidos. A vitória dos aliados em 1945 criou grandes alterações no alinhamento político mundial. De um lado, se estabeleceu a Organização das Nações Unidas (ONU), para a construção de uma cooperação global nos territórios capitalistas e para evitar novos conflitos armados. De outro lado, ganhou força a União Soviética, principal representante do modelo de socialismo real, que disputava terreno com as políticas capitalistas. Abriu-se, assim, um período da chamada “guerra fria”, polarizado de um lado pelos Estados Unidos e de outro, pela União Soviética, que se estendeu até o início da década de 1990. Tal polaridade, por sua vez, rompeu-se com a crise do socialismo real, e sobre os seus destroços ergueu-se uma recuperação neoliberal com um discurso social.

A partir desses eventos, toda a superestrutura erguida para constituir o edifício legal e ideológico para implementação dos modelos de bem-estar social entrou em crise. A necessidade de recolocar os altos níveis de lucro na economia capitalista e refazer a prioridade do Estado em seus investimentos, apontando para a iniciativa privada, desencadeou uma alteração profunda nas políticas governamentais, ainda mais levando-se em conta que os fantasmas do fascismo e do comunismo não eram mais presentes. Abre-se um período de reformas capitalistas profundas, por meio das quais os direitos conquistados no modelo anterior começam a cair por terra:

O Estado Liberal não surgiu na história por puro acaso, certamente, mas também não é a consequência de uma necessidade lógica, silogística ou dialética, conforme se queira, a justificar as teorias naturalistas-objetivistas da aventura humana. Tal como todas as demais instituições políticas e sociais significativas, o Estado liberal foi o provisório resultado do choque entre interesses, ideias, projetos e ações geradas por novas e imprevisíveis relações sociais e econômicas. (SANTOS, 1978. p. 108)

A tentativa de implementação do chamado modelo de bem-estar social no Brasil aparece com a fisionomia de um Estado reforçado no controle e na repressão. Os direitos sociais conquistados ou em disputa foram assimilados pelo Estado, que se reforçou para assegurar o desenvolvimento capitalista e se constituiu como instrumento do subdesenvolvimento. Não se pode dizer, portanto, que o que foi conhecido com Welfare State foi implementado no Brasil. Aqui acabou sendo

criado um modelo próprio, mais conhecido com desenvolvimentismo, fruto da correlação de forças e do capitalismo tardio brasileiro. Trata-se de uma abordagem expressa por Mandel, em seu livro *O Capitalismo Tardio*, que apresenta a crise de reprodução do capital, em que ocorre uma exaustão dos recursos naturais.

O desenvolvimentismo encontrou uma fase conflituosa e de pequena duração. Isso ocorreu por vários motivos:

- a) seja pela inexistência das chamadas reformas de base, tão anunciadas pelo governo de João Goulart;
- b) seja pela crise política que se abriu no início dos anos 1960;
- c) seja ainda pela implementação da ditadura militar em 1964.

Constituiu-se, assim, um modelo fechado de administração do Estado, com criminalização e proibição dos movimentos operários, e mais, com a cassação e prisão dos operários envolvidos. O modelo político que foi instaurado no país serviu, para além do fechamento dos poros democráticos, também como asfixia do desenvolvimento da soberania, reforçando a posição subalterna dos cidadãos e o crescimento da hegemonia imperialista.

Esse processo perdurou até o final da década de 1970, quando a ditadura militar começou a perder forças e dar pistas de sua superação. Abriu-se, assim, uma transição até o modelo neoliberal ser implementado, em sua totalidade, na década de 1990. Antes disso, durante toda a década de 1980, houve pistas das políticas neoliberais, com os diversos governos existentes, sejam os mandatários finais do regime militar, seja o da Nova República, ou mesmo com o Governo de Collor, que foi eleito em 1989. Mas somente no Governo Itamar, com a criação do Plano Real e, principalmente, com o Governo de Fernando Henrique Cardoso, o neoliberalismo assume o papel hegemônico no país.

1.3 NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo pode ser considerado como uma concepção política que recupera as bases econômicas e filosóficas do liberalismo desde a segunda metade do século XX. Ainda que o “apelido” neoliberal tenha sido registrado na década de 1930, não foi nessa etapa que ganhou força política em nível internacional. Intelectuais liberais como Walter Lippmann, Jacques Rueff, Maurice Allais, Walter Eucken, entre outros, introduzem uma das máximas neoliberais, por meio da qual se afirma que a vida econômica é regida pela ordem natural. Mas tal abordagem aparece como uma roupagem que defende o disciplinamento

por meio da economia de mercado, função que pode ser exercida e intermediada pelo Estado.

Defensores da privatização, da livre atuação das forças de mercado, da integração econômica livre no mercado mundial, não deixam de ver o mercado como um “regulador” de todo esse processo. Registra-se que, para os defensores dessa política, não cabe ao Estado executar, garantir e manter ações econômicas e mesmo sociais (com algumas exceções), mas seu papel-chave é regular aquilo que deve ser feito, prioritariamente ou exclusivamente (dependendo das funções) pelo mercado. Um dos principais efeitos do neoliberalismo está na chamada reforma gerencial, na qual há um conjunto de alterações na forma de propriedade do Estado no Brasil. Tais alterações abriram caminho para que o Estado ampliasse o espaço do setor privado e servisse como aporte de investimentos. Nesse sentido, torna-se importante refletir o significado e o peso da Reforma do Aparelho de Estado e suas consequências para o país.

Para Hayek (2010), economista austríaco-britânico, o Estado não poderia controlar completamente ou preponderantemente a economia. Com o argumento de que o controle econômico não pode ser tratado, pensado ou gerido para controlar apenas uma parte da vida humana, não cabe ao Estado o controle da economia. Ao lançar mão da defesa das liberdades humanas, com o controle total ou abusivo do Estado, Ele defende que tais liberdades encontram progressivamente seu fim. Ou seja, quanto maior o planejamento do Estado, maior o planejamento do próprio indivíduo pelo Estado e com isso o fim progressivo da liberdade. Esses argumentos, apresentados com mais clareza em ênfase em sua obra original de 1944 - *O Caminho da Servidão* - são fundamentos para o pensamento liberal e capitalista da época. Questões centrais na disputa contra os argumentos de Keynes e contra toda concepção conhecida como Estado de Bem Estar Social.

A correlação de forças em nível internacional concedeu à visão keynesiana um forte predomínio. A disputa entre capitalismo e “comunismo”, principalmente durante todo o período da chamada “guerra fria”, após a Segunda Guerra Mundial, deu musculatura suficiente para que o modelo keynesiano resistisse aos ataques neoliberais.

Decerto que se tratava de um formato político e de uma prática econômica estatal que preservava o capitalismo frente à disputa com o modelo comunista em curso. Não é por menos que o declínio do modelo comunista, a partir dos anos 1980, foi mola fundamental para que o modelo capitalista, em curso até então, perdesse sua hegemonia para a política neoliberal.

As formulações de Keynes, suas influências no modelo conhecido como Estado de Bem Estar Social, (fundamentalmente a própria

implementação desse modelo político) o qual fora para a Europa um forte aliado de conquistas sociais dentro do capitalismo. No entanto, para a América Latina, serviu como anteparo na luta contra o subdesenvolvimentismo. Foram conquistas diferentes, com conteúdos distintos, tendo em vista que de um lado se encontrava a ponta do imperialismo e do outro o centro da periferia do capital.

Desse modo, o único caminho que restara era chegar a uma correta combinação entre Estado, mercado e instituições democráticas, cujo objetivo poderia ser atingido por essa nova formatação que se desenvolveu sobre os pilares do neoliberalismo. Nesse contexto, dois países se destacaram para a consolidação e implementação das finalidades neoliberais: Grã-Bretanha e Estados Unidos (HARVEY, 2011).

Na Grã Bretanha, a então primeira-ministra Margareth Thatcher fora umas das precursoras para a difusão desse modelo. Segundo Harvey (2011):

[Ela] demonstrou uma forte determinação de acabar com as instituições e prática políticas do Estado socialdemocrata que se consolidara a partir de 1945. Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva (como as expressas pela governança municipal e mesmo o poder de muitos profissionais e de suas associações), dismantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas, (incluindo às dedicadas à moradia popular), reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócio favorável para introduzir um forte fluxo de investimentos externos (particularmente do Japão). (HARVEY, 2011, p. 32)

Já os Estados Unidos, durante o governo Reagan, foram responsáveis por uma pujante mudança nas relações entre as nações. Destaca-se, segundo Harvey (2011), a inserção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial como centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado”. Um exemplo pode ser demonstrado quando da ocorrência do chamado “choque Volcker”⁴, que conduziu o México a uma profunda crise financeira entre 1982 e 1984, corroborando para que o país renegociasse seus empréstimos com o FMI.

Contudo, para que fosse efetivado um possível reescalonamento de sua dívida com o fundo americano, foi exigida a execução de reformas neoliberais ao país latinoamericano. Entre elas, segundo Harvey

4 Práticas econômicas ocorridas durante a presidência de Paul Volcker no Federal Reserve dos Estados Unidos que contribuiu para uma grave recessão no país, bem como de levar países devedores à solvência (HARVEY, 2011).

(2011): cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização.

Desse modo, as reformas implementadas por Thatcher e Reagan, e outras ações similares como as impostas ao México pelo FMI, foram sendo estendidas de forma a também exigir mudanças na administração pública dos países. Caberia ao Estado, a partir de agora, não se colocar como defensor ou promotor de políticas sociais. No lugar disso, o Estado deveria salvar as empresas, repassar o lucro, abrir a porta para o investimento em serviços que estavam na mão do próprio Estado e alterar o formato de sua administração.

Para atender a essa nova modificação de funções que caberiam ao Estado, no período compreendido entre 1970 e 1990 emergiu uma agenda internacional chamada de reforma gerencial, baseada na Administração Pública Gerencial ou na chamada *new public management* (TORRES, 2004; COSTA, 2010).

Nesse contexto, ocorre em 1995, no Brasil, uma tentativa de Reforma do Estado que, *a priori*, está em consonância com os ditames do ideal neoliberal, em que as grandes instituições internacionais de controle mundial como ONU, FMI e Banco Mundial exercem papel de relevância. Não é por menos que o Plano Diretor da Reforma do Estado data desse primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas as reformas constitucionais, que buscam criar um arcabouço legal para a implementação das bases do supracitado PDRE, só apareceram em 1998, último ano do primeiro governo de FHC. Para implementação desse projeto, destacam-se duas emendas fundamentais: a de número 19, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e a de número 20, que modifica o sistema de previdência social.

A ONU foi criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial. O FMI foi criado em 1944 (formalmente em 1945) e homologado pela ONU em 1964. A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi criada em 1948. Enquanto o Banco Mundial criado em 1945, e é composto por duas instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O Grupo Banco Mundial abrange estas duas instituições e mais três: Sociedade Financeira Internacional (SFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

O conceito de imperialismo se movimenta para as grandes instituições, que, por sua vez, mantêm suas sedes nos chamados países imperialistas ou hegemônicos do imperialismo.

Assim, de acordo com a pressão sobre os países centrais para implementar o neoliberalismo na América Latina, o mundo passou por uma grande mudança a partir dos anos 1970. A progressiva crise dos países do “socialismo real” levou à formação cada vez mais específica de uma realidade diferenciada. No lugar da bipolaridade entre capitalismo e socialismo, presente de forma predominante, principalmente após a vitória dos aliados na Segunda Guerra, surgiu uma nova onda imperialista.

Abriu-se, assim, uma hegemonia capitalista de outra ordem, o que reforçou a disputa entre os centros capitalistas, de um lado, e por outro, ampliou cada vez mais a pressão de imposição do neoliberalismo na América latina. Ainda que os países da América Latina, entre eles o Brasil, tenham uma formação de capitalismo tardio, marcada pela:

[...] expansão das grandes corporações multinacionais, a globalização dos mercados e do trabalho. É um estágio de desenvolvimento, balizado pelo o crescimento do consumo e da produção, o qual acarreta a insustentabilidade dos recursos naturais. (MANDEL, 1982, p. 75)

Esse estágio também diferencia a formação social local do novo modelo imperialista, no qual se busca reforçar o aspecto de dependência com a implementação das bases neoliberais com razoável velocidade:

O leviatã neoliberal, que não está pautado apenas pela modernidade tardia, mas pela dinâmica modernizadora da produção capitalista e das trocas de mercado, nos leva a crer que pode ser abarcado por governos de esquerda ou de direita, com indicações que nos levam a articular duas assertivas teóricas fundamentais: 1- *Aparato penal é um órgão essencial do estado*, expressão da sua soberania e fundamental na imposição de categorias na sustentação de divisões materiais e simbólicas e na modelagem de relações e comportamentos através da penetração seletiva do espaço físico e social. A polícia, os tribunais não são meros apêndices técnicos destinados ao cumprimento da ordem legal (como a criminologia afirmaria), mas sim veículos para a produção política da realidade e para a vigilância das categorias sociais desfavorecidas e difamadas e dos territórios que lhe são reservados. (WACQUANT, 2008, p.29)

Nesse sentido, a ideia de reformar o Estado, lançar mão de um conjunto de conhecimentos técnicos e modernizar os serviços ocupa um papel de grande importância. Deve-se responder a uma estrutura que precisa corresponder ao conjunto dos problemas sociais enfrentados na realidade de países de capitalismo tardio. A pobreza, portanto, exige um Estado com capacidade de apresentar programas sociais com uma das mãos e a polícia, com o aparato penal, com a outra. Isolar, na periferia, nas formas repressivas e nas prisões o conjunto de pobres, com um modelo que apresente sentido de modernidade, é um papel

fundamental para cumprir os desafios do neoliberalismo. É nesse sentido que a chamada reforma gerencial, iniciada na década de 1990 no Brasil, ganha tanta importância para a compreensão desse contexto.

1.4 UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

As tentativas de modernizar a gestão estatal brasileira começaram há muitos anos, no período da ditadura militar. A promulgação do Decreto-Lei 200/67, a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR) na década de 1970 e, no início dos anos 1980, a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PRND) já estabeleciam uma tentativa de mudança na gestão do Estado (PDRAE, 1995).

Contudo, foi na reforma que teve como norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que esta ganhou vigor. Criado durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o plano tinha por meta reformar a gestão pública, devendo, assim, atender aos anseios preconizados pela agenda gerencial a partir de então (TORRES, 2004). O plano, criado pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, pregava que:

O Estado passava por uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se tornava negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, o qual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 10-11)

A superação da administração burocrática proposta se daria pela introdução da Administração Pública Gerencial (TORRES, 2004). A administração pública burocrática tem como características a profissionalização, a ideia de carreira e hierarquia, o conceito de impessoalidade e a formalidade. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas (MARE, 1995 apud COSTA, 2010).

Já a administração pública gerencial fundamenta-se nos valores da eficiência, visando uma melhor prestação de serviços públicos. Eficiência e eficácia, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos, é deixar explícito como estes foram conseguidos.

Existe claramente a preocupação com mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica, que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, fazer o melhor com os menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

É importante frisar que o modelo não nega todos os princípios da administração pública burocrática. Contudo, a principal diferença entre esses modelos está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (MARE, 1995 apud COSTA, 2010).

Ainda sobre a importância da Reforma, para o Estado, o Plano Diretor, nas palavras do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o discurso que se desenhava era de que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (CARDOSO, 1980 apud BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 7)

Pode-se constatar, então, que um dos principais objetivos do Plano era transferir para a iniciativa privada órgãos que estavam inseridos na administração pública, em consonância com os pressupostos da ideologia Neoliberal, ou seja, privatizá-los (direta ou indiretamente). Segundo Di Pietro (2009), privatizar é:

Transferir ao setor privado uma atividade afeta até então ao setor público. Privatizar um setor da economia. Transferir a acionistas privados a propriedade das participações majoritárias detidas pelo Estado no capital de uma empresa. Privatizar uma empresa nacionalizada. Desnacionalizar. Desestatizar. (DI PIETRO, 2009, p. 8)

Contudo, a autora enfatiza que a privatização é algo mais amplo. Na visão dela, é possível afirmar que a concessão de serviços públicos e de obras públicas e os vários modelos de ajustes ao setor privado, entre eles a parceria público-privada, representam formas de privatizar; e até mesmo a desburocratização (preconizada pelo PDRE, como este ensaio demonstrou) proposta para algumas atividades da administração pública constitui mecanismo de fomento à privatização (DI PIETRO, 2009).

Desse modo, embora o plano possa se apresentar como uma forma de desonerar o Estado, visando melhores serviços para os cidadãos, na verdade ele pode estar sendo utilizado para dar mais vigor

ao livre mercado, onde as organizações privadas poderiam também atuar e auferir lucros vantajosos sobre a administração, já que os modelos de privatização acima discutidos estão intrinsecamente detalhados nas formas de propriedade apresentadas pelo plano.

É nesse contexto histórico que se abre um conjunto de reformas por meio das quais se coloca a perder um variado grupo de direitos sociais e trabalhistas no país. As reformas constitucionais que se proliferaram no país a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado buscam justamente adequar o Brasil ao novo consenso hegemônico o que proporciona uma nova realidade de poder e gestão. Assim, pode-se perceber com mais nitidez, sob a hegemonia dos Estados Unidos, a afirmação de Wacquant de que, para as classes dominantes:

[...] expandir o Estado penal lhes permite, em primeiro lugar, abafar e conter as desordens urbanas geradas nas camadas inferiores da estrutura social pela simultânea desregulamentação do mercado de trabalho e descomposição da rede de segurança social. Também permite que os eleitos para cargos majoritários contenham seu déficit de legitimidade política com a confirmação da autoridade estatal nessa limitada área de ação, em um momento no qual têm pouco para oferecer a seus eleitores. (WACQUANT, 2007 p. 203)

Pode-se compreender que esse é um dos aspectos fundamentais da formação do modelo neoliberal, mas não o único. Levando-se em conta as considerações de Wacquant (2012), é possível identificar o conjunto dos elementos que formam essa arquitetura. Nesse sentido, o autor apresenta que:

[...] três rupturas analíticas mostraram-se indispensáveis, tanto para diagnosticar a invenção de um novo governo de insegurança social, que combina o trabalho social gerencial com o regime prisional punitivo, quanto para explicar a virada da política punitiva. A primeira delas consiste em romper com o círculo vicioso do crime e castigo, que continua a representar uma camisa de força nos debates acadêmicos e políticos sobre o encarceramento, mesmo quando o divórcio desse casal familiar cresce de forma cada vez mais descarada. A segunda ruptura requer que se volte a relacionar bem-estar social com políticas penais, uma vez que essas duas linhas de ação governamental para com os pobres tendem a ser formadas pela mesma filosofia behaviorista, que se vale da discussão, da vigilância, do estigma e de sanções gradativas para modificar a conduta. O bem-estar social renovado como trabalho social e a prisão despida de sua pretensão reabilitadora formam agora uma única rede organizacional, lançada sobre a mesma clientela atolada nas fissuras e trincheiras da metrópole dualizadora. Eles trabalham em conjunto para invisibilizar populações problemáticas, obrigando-as a sair da lista de ajuda pública, por um lado, e mantendo-as atrás das grades, por outro, e, no longo prazo, empurrando-as

para os setores periféricos do florescente mercado do trabalho secundário. A terceira ruptura envolve a superação da costumeira oposição entre as abordagens materialistas e simbólicas, derivadas das figuras emblemáticas de Karl Marx e Émile Durkheim, de modo a levar em consideração e manter coesas as funções instrumentais e expressivas do aparato penal. (WACQUANT, 2012, p. 13-14)

As três rupturas sugeridas são elementos analíticos fundamentais para entender as contradições pelas quais vive o país, com o conjunto das políticas em curso no período neoliberal. Exige compreensão nessa relação subordinada entre obediência e dependência. Punição e assistência social devem se articular, para que se mantenha o controle e a dominação em curso. Ao mesmo tempo em que o Estado é capaz de apresentar um conjunto de ações compensatórias, lança mão de um conjunto de políticas de punição, para combinar o controle da pobreza em curso. São, portanto, os pobres o alvo, o setor social de referência, sobre os quais o conjunto das políticas mais importantes de controle se desenrola na fase atual de dominação. Para estes também estão voltados os principais discursos e as principais elaborações ideológicas que sustentam essa combinação.

Nesse processo, a punição, que dá estrutura à arquitetura do Estado penal não de forma isolada, mas na complexidade da sua combinação com a assistência, deve ser vista além do foco da repressão. Novas categorias foram articuladas, no campo das políticas públicas, buscando a combinação das alternativas no campo da assistência e no âmbito do combate à criminalidade. Para isso, são forjadas políticas de governos e vários tipos de tecnologias governamentais, apresentando-se como um modelo moderno e qualificado.

O importante são as mudanças no campo gerencial, assim como a inclusão das políticas de assistência, combinadas com as novas formas que privatizam e repassam para organizações da sociedade várias funções e programas, componentes fundamentais do chamado Estado Penal (WACQUANT, 2002), nessa atual fase do neoliberalismo.

1.5 NEOLIBERALISMO E O ESTADO PENAL

Esse período é apontado por Loïc Wacquant como a sedimentação do que ele denomina de Estado Penal. O que está em jogo, portanto, é reafirmar as estruturas centrais da ordem sociomoral. E, nesse sentido, a penalidade aparece como o “ambiente original da aplicação da coerção legal” (WACQUANT, 2007, p. 17).

É que cada tempo histórico tem suas perguntas sobre o passado, pois cada conjuntura produz uma história para justificar o seu presente. Há que se mapear lembranças do passado não tão distante, “pois dizem respeito à produção de nossos modos de viver e existir no mundo.

Nessa perspectiva, os indivíduos são apenas um dos aspectos para as várias formas de subjetividades possíveis” (COIMBRA, 2001, p.17).

O viver no mundo exige mais do que “subjetividades possíveis”, principalmente quando as Doutrinas de Segurança Nacional ainda se encontram presentes nos discursos da paz-pacificada, como nas favelas cariocas, atualmente tão enfatizados e repetidamente lembrados desde a implantação das UPPs:

Ou seja, como sob novas maquiagens, mas valendo-se de estratégias semelhantes, os discursos sobre segurança pública, ainda hoje, são profundamente influenciados pela Doutrina de Segurança Nacional - introduzida e enraizada em nosso cotidiano naqueles anos - e como, ao longo das décadas de 80 e 90, veio a ser criada uma outra Doutrina, voltada agora para as parcelas miseráveis de nossa população. (COIMBRA, 2001, p.18-19)

Misturar a complexidade do Estado, objeto de disputa por diversos atores, a um cenário marcado por políticas inacabadas, de atendimentos precários em toda a rede de assistência social, a uma tecnologia criminal pautada na guerra, é um resultado perfeito para a construção de um ambiente favorável ao crescimento e fortalecimento do Estado Penal. Modelo que atua para além do aspecto repressivo, ao ser combinado com o conjunto de fatores promovidos pela etapa neoliberal, que criou outro ambiente de controle, adequado para ser implementado e reproduzido com sutilezas e interfaces para o controle dos chamados “pobres problemáticos”. É isto que está em jogo.

Na substituição de políticas sociais que apostem em investimentos no campo dos direitos, abre-se uma política que fortalece o Estado Penal, com o objetivo de conter os que se encontram à margem ou “excluídos” do processo, formados por uma quantidade significativa de pobres e negros, cada vez mais colocados nos guetos das cidades:

O “rosto” neoliberal, aquele de uma nova ordem mundial, está presente e radicaliza os demais “rostos”. O “livre mercado”, o “livre comércio”, o Estado mínimo”, as privatizações, o “homem endividado”, o **marketing**, a propaganda, a rotação rápida, o capitalismo financeiro, “a existência e o pensamento para o mercado”, o “indivíduo-massa”, a cifra, a senha, a informática e os computadores, o “isolamento tecnocrático”, a cultura-mercado, a contração do espaço público, a cultura do terror, os projetos neoliberais, a sociedade de controle globalizado são louvados cotidianamente e tornam-se a cada dia mais concretos, mais reais. (COIMBRA, 2001, p. 251)

Nesse processo, o discurso ideológico cumpre um papel central:

A teatralização da penalidade migrou do Estado para a mídia comercial e para o campo político, estendendo-se da cerimônia final de sanção

para abarcar a cadeia punitiva, outorgando um lugar privilegiado às operações policiais em áreas habitadas por populações de baixa renda e às confrontações nas salas de audiência em torno dos réus célebres. (WACQUANT, 2012, p. 23)

Nesse sentido, busca-se conferir realidade ao discurso em voga. A ideia de guerra ao tráfico ou de combate à criminalidade ganha eco na casa dos cidadãos da cidade. Há um local de destaque para esta análise de retirada do varejo do tráfico. É fundamental que a população seja convencida de que o que está em jogo é a garantia da segurança de cada cidadão. Nesse sentido, o discurso ideológico com vias ao convencimento já esteve em maior crescimento, porém, atualmente se encontra estável, sobretudo de maneira favorável.

A forma como a polícia militarizada do Brasil trata jovens negros, pobres, como inimigos em potencial do Estado de Direito precisa produzir uma impressão, na população, de que está em jogo a defesa de todos. Ou seja, produz no imaginário social a diferenciação de classe e a diferenciação racial, uma vez que são justificadas as incursões que vitimam o público descrito acima. Nesse âmbito, a compreensão do papel da ideologia, articulada com o conjunto de elementos utópicos apresentados, é instrumento fundamental para melhor se compreender e gerar conhecimentos que possam se contrapor a esse modelo em curso. De certo, em longo prazo.

1.6 NEOLIBERALISMO E O CONCEITO DE IDEOLOGIA

Para melhor compreender o neoliberalismo, faz-se necessário lançar mão do conceito de ideologia. Trata-se de perceber o modelo que surge do esgotamento do chamado “socialismo real”, de um lado, e de outro lado, o modelo de Bem-Estar Social. Este último se tem firmado com um discurso ideológico novo, ou seja, para a manutenção da ordem. Tal discurso resgata uma crítica ao liberalismo, mantendo a defesa da não intervenção do Estado e se apropriando, na propaganda, dos elementos da garantia social. Introduzir o conceito de ideologia é fundamental para que se possa compreender o quanto a realidade é invertida no discurso que acaba ganhando força e predominância na sociedade atual:

Para Marx, a ideologia é uma forma de falsa consciência, correspondendo a interesses de classe: mais precisamente, ela designa o conjunto de ideias especulativas e ilusórias (socialmente determinadas) que os homens formam sobre a realidade, através da moral, da religião, da metafísica, dos sistemas filosóficos, das doutrinas políticas e econômicas etc. (LOWY, 1985, p 10)

Ou seja, trata-se de um conjunto de aparelhos de Estado, privados ou estatais, voltados para construir um senso comum sobre as políticas hegemônicas que são implementadas pelo aparelho estatal. Os objetivos precisam ser invertidos, principalmente quando significa que o centro da política está entre os interesses privados e não entre os públicos. O discurso, portanto, que segue ganhando o mundo contemporâneo a partir do final do século XX, trabalha com o convencimento de que o Estado é para todos. Isso é absolutamente improvável, tendo em vista que o Estado, no limite, fará valer os elementos para manutenção da ordem, ou seja, os elementos ideológicos.

Com essa compreensão, o conceito de ideologia aqui apresentado reúne o conjunto de ideias que são apropriadas para assegurar a reprodução da situação atual. Isso não quer dizer que um conjunto de ideias pelo fim da ordem estabelecida deixe de se misturar ou aparecer em algum momento. A correlação de forças entre os interesses que circulam na sociedade civil é determinante para que o Estado assimile ou se aproprie das ideias e propostas. O limite da apropriação e da assimilação está justamente no desequilíbrio entre as ideias ideológicas e utópicas que circulam e os interesses em jogo na sociedade civil.

Há grupos de ideias diferentes que, para melhor serem compreendidas, a contribuição de Mannheim (LOWY, 1985) aparece como a mais sugestiva. Para esse autor, a compreensão de que nem todas as ideias em disputas são ideológicas apresenta uma possibilidade de melhor entender o que está em jogo. O ponto de apoio para esta compreensão, por sua vez, está justamente em como tais ideias se posicionam frente à ordem estabelecida. Assim, há a sugestão de que as ideias que mantêm a ordem são ideológicas; por sua vez, as ideias críticas à ordem são utópicas:

M Mannheim atribui uma outra significação, bem mais restrita, ao mesmo termo: ideologia designa, nesta acepção, os sistemas de representação que se orientam na direção da estabilização e da reprodução da ordem vigente - em oposição ao conceito de utopia, que define as representações, aspirações e imagens-de-desejo (Wunschbilder) que se orientam na direção da ruptura da ordem estabelecida e que exercem uma função subversiva (umwälzende Funktion). (LOWY, 1985, p. 10-11)

O conceito de utopia avança para além de um significado da não existência na realidade. Passa a compor um significado mais amplo, de ideias que estão em disputa na atualidade para alterá-la. Mais além que um futuro imprevisível com alcance no infinito, apresenta-se um futuro que está no presente em disputa. As ideias em disputa no momento atual encontrarão, no seu conflito, a indicação dos rumos da sociedade e dos elementos que serão predominantes nas políticas do Estado atual.

A questão, no entanto, ao se pensar esse conjunto de ideias em disputas e tensões, é construir um conceito que consiga ir além dos limites que a ordem impõe. Nesse sentido, o conceito agrupado ao conjunto de ideias apresentadas por Mannheim aparece como insuficiente.

É um grande avanço teórico, para melhor compreender a realidade e agrupar suas contradições, partir dos princípios de que existem posições com potência para manutenção e outras com potência para superação. Ao agrupar e compor um conjunto sistêmico de tais posições, no entanto, não é possível trazer de volta apenas as ideias para o campo da ideologia. Essa é uma das inúmeras visões. Todavia, as reflexões e indicações de Lowy (1985) aparecem melhor apropriadas para a reflexão que se apresenta:

Parece-nos que o melhor conceito para designar o que Mannheim chama de “a ideologia total”, quer dizer a perspectiva de conjunto, a estrutura categorial, o estilo de pensamento socialmente condicionado - que pode ser ideológico ou utópico -, é o de *visão social de mundo*. (LOWY, 1985, p.12)

Ou seja, ainda que se esteja dialogando no campo das ideias, sempre, pois todas as ideias representam uma construção do real, por mais invertido ou objetivo que tal reflexão se pretenda ou que consiga alcançar, o ponto de apoio está nas tensões e interesses na sociedade. São justamente as condições e o posicionamento de cada classe ou grupo social que determinam o conjunto de ideias em disputa ou que conseguem predomínio.

Esta é uma perspectiva de compreensão determinante. O conceito de visão social de mundo rompe com a concepção maniqueísta ou dualista de que existam apenas dois interesses ou duas grandes ideias em conflito na sociedade. O conjunto de interesses e o conjunto de ideias que são produzidas por tais interesses, ou criadas para justificar os interesses em disputa, são diversas, estão em campos distintos e se misturam.

A mistura das ideias não ocorre apenas no campo da apropriação do Estado, ao contrário, dá-se inclusive no campo da formação das próprias ideias, se for levada em conta a complexidade do desenvolvimento do capitalismo no mundo contemporâneo. Nessa perspectiva, as visões sociais de mundo representam muito mais que a construção de dois grandes blocos, um com visões ideológicas e outro com visões utópicas. Isso, de fato, já seria um grande avanço, tendo em vista que no lugar de um pensamento monolítico, trabalhar-se-ia com a diversidade que existe em cada um desses blocos, permitindo o reconhecimento de visões diferenciadas para manter e superar a ordem estabelecida.

Mas é preciso ir muito além desses limites. Para melhor tratar os conceitos de ideologia e de utopia, deve-se considerar que o limite entre esses dois campos é estreito, ténue, não apenas pelo tempo e a mudança que várias ideias possuem com as mudanças da realidade. O Iluminismo não nasceu para defender a ordem estabelecida, no entanto, a influência sobre a ordem e a incorporação dessas ideias pelas classes e grupos sociais dominantes permitiu um deslocamento de tais ideias em blocos distintos. Tal movimento já seria suficiente para se compreender a mistura das composições das ideias entre blocos ideológicos e utópicos. No entanto, sugere-se avançar um pouco além dessa compreensão a partir de Lowy (1985), com relação ao termo social:

Acrescentando o termo social - visão social de mundo - queremos insistir em dois aspectos: a) trata-se da visão de mundo social, isto é, de um conjunto relativamente coerente de ideias sobre o homem, a sociedade, a história e sua relação com a natureza (e não sobre o cosmos ou a natureza como tais; b) esta visão de mundo está ligada a certas posições sociais (stanbortgebundenheit) - o termo é de Mannheim - isto é, aos interesses e à situação de certos grupos e classes sociais. (LOWY, 1985, p. 13)

Nesse sentido, a formulação exposta por Lowy (1985) surge “como uma luva”, ou seja, muito apropriada para o texto que se apresenta. Principalmente tendo em vista que, quando se trata das visões sociais de mundo, o que chama atenção é o quanto elas influenciam posições e apropriações sobre como homens e mulheres se situam em sociedade. O quanto que tais visões influenciam tanto os modos e as formas de relacionamento, e dentre elas, as posições políticas. No campo das posições políticas estão desde a relação com a natureza, a relação com a economia e o Estado, assim como as relações entre os diversos protagonistas da história: homens e mulheres que formam classes e grupos sociais específicos.

Essa visão contribui, ainda, para a superação dos limites aos pequenos grupos que consideram que, por si só, seja possível a manutenção ou a superação da ordem. Está na relação que constrói, na sociedade, o ponto de apoio para que a ordem tenha potência de manutenção ou superação. O posicionamento na produção e na reprodução econômica, assim como as posições assumidas na esfera da política e em relação ao Estado, são fundamentais e determinantes para que exista maior ou menor grau de alterações na realidade estabelecida. Portanto, seguindo as contribuições de Marx, Mannheim e Lowy, avança-se com mais precisão para melhor entender o objeto da questão - a Segurança Pública a partir das UPPs -, correlacionada às análises no tocante à ideologia.

1.7 CONCEITO DE IDEOLOGIA COMO FERRAMENTA PARA COMPREENDER AS UPPS

Quando se fala nas UPPs, a primeira impressão é que se trata de um conceito de policiamento de proximidade que fora apropriado pelo Estado, no Rio de Janeiro, de uma forma invertida. Invertida-falseada, na concepção de Marx, e adiante desenvolvida e analisada enquanto política pública que está pregando para a sociedade um tipo de policiamento que, na prática e na realidade, não é executado a contento das propagandas.

Apresenta-se, assim, uma base utópica, pois, no lugar de incursões policiais, com a justificativa da “guerra contra o tráfico”, indica uma nova forma de policiamento na cidade. Porém, não é isso que ocorre na prática. O controle territorial, antes realizado através do ostensivo uso das armas nas mãos dos grupos criminosos, passa para uma atuação permanente e uma exposição ao controle policial, com a ostensiva utilização de armas por grupos legais, representantes do Estado, sejam policiais ou militares.

De certo que muitos elementos utópicos persistem nas disputas políticas na sociedade e no próprio Estado, o que apresenta possibilidade de construir alternativas ao modelo hegemônico atual. Há setores organizados que apresentam importantes contribuições para novos projetos de relações humanas e sociais que apontam outros modelos de sociedade absolutamente distintas da atual. Principalmente no que diz respeito a uma cidade de direitos, superando o modelo de cidades de mercadorias que são absolutamente hegemônicas. As expectativas com relação ao crescimento de concepções nesse horizonte democrático estão pautadas na possibilidade de construção, ao menos, um processo que possa conduzir uma regulação completa, através de políticas públicas, nos vários territórios. Espaços públicos de ouvidoria com os moradores, assim como instituições de ações de políticas públicas voltadas para cultura, educação, saúde, saneamento, legalização de espaços comerciais etc., são possíveis de serem conquistados. Para além de enfrentar e superar o regime neoliberal, trata-se de rumar contra o modelo militar atual que se sustenta na lógica repressiva do Estado. Isso porque, construir uma alternativa de regulação da violência e da força do Estado, e apostar na diminuição da lógica bélica em toda a sociedade civil, principalmente com ações coerentes com essa lógica nos territórios de controle dos grupos criminosos armados, são medidas estratégicas para a alteração da ordem estabelecida.

Ao se criar uma alcunha de propaganda para uma ideia diferenciada no campo das políticas públicas, carimbando o modelo como Unidade de Polícia Pacificadora, busca-se reforçar a ideia de outra

atuação. Contudo, a ideia da “guerra” e a propaganda política do programa delinea-se de forma presente.

Não é por menos que, ao chegar às favelas que recebem as UPPs, a polícia trata imediatamente de colocar a bandeira como marca de controle territorial. Isso porque os territórios em questão não são vistos como dos moradores, e sim como um território inimigo tomado pelo poder dos criminosos. Desta forma, também se reforça a concepção de guerra e se estimulam os conflitos constantes dos grupos criminosos, ao buscarem reocupar e controlar novamente tais territórios. Um conjunto de políticas públicas fica, nesse sentido, submerso e não aparece na ação do Estado (ou aparece de forma tímida e secundária), reforçando a ação policial como a questão central. Por sua vez, tal prática não busca criar instrumentos de redução progressiva do uso da arma e da quantidade de efetivos para sustentar tais ocupações. Isso torna o projeto frágil e com prazo de validade, pois tais espaços da cidade continuam vivendo com o risco dos conflitos armados, o que causa o temor permanente no conjunto dos moradores.

De certo que muitos elementos utópicos persistem nas disputas políticas na sociedade e no próprio Estado, o que apresenta possibilidade de construir alternativas ao modelo hegemônico atual. Há setores organizados que apresentam importantes contribuições para novos projetos de relações humanas e sociais que apontam outros modelos de sociedade absolutamente distintas da atual. Principalmente no que diz respeito a uma cidade de direitos superando o modelo de cidades de mercadorias que são absolutamente hegemônicas. As expectativas com relação ao crescimento de concepções nesse horizonte democrático estão pautadas na possibilidade de construção, ao menos, um processo que possa conduzir uma regulação completa, através de políticas públicas, nos vários territórios. Espaços públicos de ouvidoria com os moradores, assim como instituições de ações de políticas públicas voltadas para cultura, educação, saúde, saneamento, legalização de espaços comerciais etc., são possíveis de serem conquistados. Para além de enfrentar e superar o regime neoliberal, trata-se de rumar contra o modelo militar atual que se sustenta na lógica repressiva do Estado. Isso porque, construir uma alternativa de regulação da violência e da força do Estado, e apostar na diminuição da lógica bélica em toda a sociedade civil, principalmente com ações coerentes com essa lógica nos territórios de controle dos grupos criminosos armados, são medidas estratégicas para a alteração da ordem estabelecida.

No entanto, o limite está em apresentar, para esses territórios, alternativas que não correspondem à realidade do conjunto da cidade, que ampliam as desigualdades, ao não criarem condições para que alterações mais profundas ocorram com o processo. Para isso, é

fundamental que instituições policiais abertas às denúncias civis, como as delegacias legais, e instituições como a procuradoria e a defensoria cheguem em tais espaços. É importante criar uma cultura, há muito tempo perdida, nesses territórios, de denúncia e de cidadania ativa contra a regulação da força, seja ela legal ou ilegal.

Sem que isso seja feito, por sua vez, a tendência, nesse horizonte, é manter os pilares de ampliação do lucro e do Estado Penal, conceito que será desenvolvido ao longo deste trabalho, que compõe elementos fundamentais do modelo neoliberal em curso. Isso porque a ocupação militar ou da polícia servirá para ampliar o espaço para a chegada de novos negócios, o que visa garantir a ação da propriedade privada tão somente enquanto os moradores ficarem em segundo plano, na defesa de sua vida e de suas liberdades. A visão social de mundo que acaba prevalecendo é aquela que reforça os elementos ideológicos da dominação em curso, ainda que inicialmente traga no seu corpo elementos utópicos de alteração, mesmo que parcial, da realidade na qual se vive:

O poder ideológico do Estado, porém, nos faz crer que a ação violenta e arbitrária desses grupos opõe-se ao Estado democrático. Assim, somos levados a acreditar que há distorção entre o que o ordenamento do Estado propõe, como por exemplo: as normas legais e o funcionamento democrático das instituições, e paralelamente, a prática dos grupos militares e paramilitares expressas nas chacinas, nos sumiços e nas crueldades. (FERRAZ, 2007-2008, p. 203)

É justamente devido a essa complexidade e à relação com a atuação do Estado democrático, apresentado por Ferraz (2007), que se sugere compreender o tema da Segurança Pública nas favelas do Rio de Janeiro, mantendo a atenção para a correlação de forças em andamento e para as contradições que surgem no processo de implementação da política. Lançando mão dessa compreensão, é possível construir uma visão mais totalizante do processo e talvez alternativas com novos elementos, para melhor abrangência do tema aqui tratado.

Seguindo o raciocínio que se apresentou até o momento, pode-se identificar que a realidade de aplicação das UPPs não apresentou qualquer alteração de qualidade na forma de políticas públicas, sequer de policiamento. Até agora, o que se pode verificar é o predomínio de uma ideologia que conquista significativamente a cidade articulando a paz com a ação policial. Porém, não é possível, por meio de ações policiais, conquistar um ambiente de paz ou de segurança.

Abaixo, na figura 1, destaca-se uma das muitas imagens propagandeadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro. O objetivo é exemplificar o processo ideológico, de falseamento da realidade em curso.

Figura 1 - Propaganda da Imprensa Oficial



Fonte: Site oficial <www.rj.gov/imprensa>.

O crescimento ostensivo do contingente policial e da sua presença nas ruas representa uma realidade de insegurança e a existência de um território de medo. As propagandas até agora foram eficientes para criar um senso comum que não corresponde a uma prática objetiva de alteração da segurança ou da polícia.

As alterações, como a redução das incursões policiais nos locais que foram instaladas as UPPs, podem ser consideradas mudanças pontuais, sem constituir, até agora, alterações estruturais de qualidade que, de fato, alterem a realidade. Buscar-se-á tratar dessas questões no decorrer dos capítulos que seguem.

2. O OBJETO E O CAMPO

O objeto deste trabalho são as UPPs. Trata-se de analisar sua implementação, e o papel do Estado e dos territórios em que o projeto citado é implementado. O programa das UPPs não é para o conjunto da cidade. É um modelo de ação policial voltado para enfrentar, nas favelas, o poder dos grupos criminosos armados. É uma regulação diferenciada, frente a uma realidade que distingue os vários territórios da cidade. Nesse sentido, o campo de investigação é tanto o arcabouço legal constituído pelo Estado (decretos, lei, programas, políticas) quanto a execução deste no espaço territorial das favelas. Haverá o cuidado de identificar com destaque o processo da favela da Maré, tendo em vista seu espaço territorial, sua geografia estratégica na cidade, o grande apelo populacional e a tradição de organização que há nesse território.

2.1 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

Perseguir-se-á, neste capítulo, identificar as bases gerais da implementação das UPPs na cidade do Rio de Janeiro. O que se pretende é identificar o que foi alterado com a implementação do programa das UPPs, com a perspectiva de apontar aquilo que não se alterou ou que é apresentado ideologicamente como alteração, mas acaba por manter as condições anteriores. A busca por elementos que di-

ferenciam a situação atual em comparação com a anterior é, no entanto, o que se tem de mais importante para perseguir. Isso será importante para qualificar o que é representado e propagandeado como diferenças, e para apontar o que se deve alterar de fato no campo da segurança pública. Nesse sentido, o desafio fundamental é destacar o que há de novo, daquilo que aparece na legislação e nas políticas públicas.

Pode-se identificar que esse processo esquentou a inquietação acadêmica de analisar a Política de Segurança e sua interface em territórios historicamente negligenciados pelo Estado. Essa questão pode ser compreendida como um grande desafio, pois a apresentação de bases que alterem a realidade no campo da segurança é de grande importância para a sociedade. Especificamente pensar as UPPs é uma “empreitada” sob vários aspectos. São divisões relacionadas a temas que englobam: acesso a serviço público, a moradia, a saneamento, ao comércio e ao transporte, para citar apenas alguns direitos.

Ocorre que a chegada das forças de segurança não amplia esses acessos. Muitas vezes esses direitos, secundarizados, permanecem ineficazes ou ficam limitados aos decretos de baixa influência, de baixa execução nas práticas legais e cotidianas de pequenas intervenções políticas. E não correspondem à possível “retomada da soberania” dos territórios e ao crescimento apresentado, de investimentos públicos nesses territórios. Estes “esbarram”, por exemplo, nas relações com a esfera municipal, conectadas através de políticas restritas ao município, e com a esfera federal, pois é centralmente a esfera de deliberação de leis de segurança, de leis fiscais e de investimentos, que podem, de forma associada, possibilitar alterações de formatos e intervenções na Segurança Pública.

A despeito da especificidade deste trabalho, faz-se necessário o recorte das Políticas de Segurança Pública a partir das 38 unidades em funcionamento até o segundo semestre de 2014. Pois, de acordo com o *site* oficial da Secretaria de Segurança Pública, a primeira UPP foi inaugurada em 2008, no Morro Santa Marta, no bairro de Botafogo, e a última em março de 2014, na zona oeste⁵, como é possível averiguar no mapa (figura 2).

5 Trinta e oito UPPs já estão implantadas e, até o final de 2014, a previsão é de 40. Em abril de 2014, a Polícia Pacificadora contava com um efetivo de 9.293 policiais. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/historico>> Acesso em: 20 março 2014.

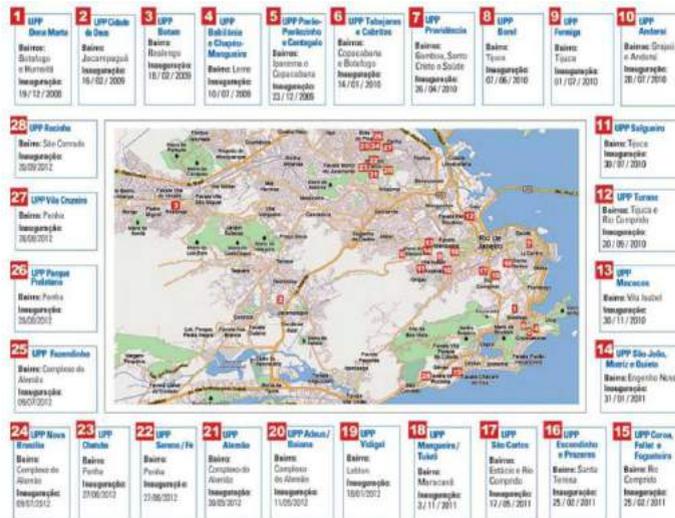
Figura 2 - Mapa com 34 Unidades



Fonte: Secretaria de Segurança Pública (SESEG).

Não obstante, de acordo com o *site* das UPPs, o mapa apresentado a seguir é exibido com uma defasagem de muitos meses de diferença, pois nele constam somente 30 unidades, oito a menos do que as apresentadas nos números oficiais publicados pela Secretaria de Segurança em seu *site* e seus boletins. Daí a ressalva quanto à sua discrepância, deixando, inclusive, de citar a UPP Social, pois no mapa abaixo (figura 3) são apresentadas apenas 28 unidades.

Figura 3 - Mapa com 28 Unidades Pacificadoras



Fonte: UPP Social (IPP).

No cenário segundo o qual o Rio de Janeiro é composto por mais de mil favelas, de acordo com o censo 2010 do IBGE (IBGE, 2010), porém, tendo as UPPs uma abrangência de aproximadamente 200 comunidades, as divergências territoriais e especificidades de cada favela devem ser consideradas com a devida relevância. No caso deste trabalho, é importante que algumas áreas, mesmo sem grande aprofundamento, figurem no desenvolver do trabalho, a partir do corte da ocupação militar, ou ainda, como a sua militarização será tratada. Nesse sentido, é possível apresentar o “debruçar” sobre a favela da Maré como contraponto, pelas suas dimensões e especificidades.

Ou seja, as discrepâncias entre os órgãos oficiais, relatadas acima, relacionadas à diferenciação de ao menos dez Unidades Pacificadas, podem indicar que existe um tratamento diferenciado e ineficiente quanto a recursos, pessoal e investimentos nas Unidades. Também foi verificada, no desenvolver desta análise, a oposição de informações legais que balizem as informações veiculadas pela imprensa, por exemplo. Ou seja, não há decreto, ou legislação estadual, apenas a Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁶, que regulamenta a intervenção política e de polícia na favela da Maré, porém, esta é apresentada como uma das UPPs.

Para a Administração Pública, as legislações, normativas, decretos e portarias são os instrumentos que balizam a consolidação das políticas. Para cada ente, há a denominação e a sua função delineada. Como por exemplo, nos trâmites legislativos da apresentação de um Projeto de Lei (PL), até sua sanção, há etapas nas Comissões Legislativas, seguidas e garantidas pela atuação do Executivo, com orçamento próprio. No estado do Rio de Janeiro, as UPPs foram legitimadas em um processo advindo diretamente do Poder Executivo, promulgado como uma política apenas de estabelecimento pelo Decreto N° 42.787 de 06 de janeiro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011). Porém, é importante ressaltar que a data de publicação ocorreu quase três anos após a primeira instalação física de uma unidade. O que sucedeu em 2009 foi a publicação de outro Decreto, o de n°. 41.650 de 21 de janeiro de 2009, o qual “dispõe sobre a criação da unidade de polícia pacificadora - UPP e dá outras providências”⁷.

6 (GLO) MD33-M-10 (1ª Edição/2013) Decreto n° 7.974, de 1° de abril de 2013, anexado a Portaria Normativa, D.O.U. n° 247 de 20 de dezembro de 2013. Assinado pelo Ministro do Estado e da Defesa.

7 Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 22 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM=> Acesso em: 20 março 2014.

No quadro 1 será possível dimensionar o percurso traçado pelo poder executivo, na tentativa de consolidar tal política.

Quadro 1 - Documentos oficiais pesquisados

<ul style="list-style-type: none"> • 21 de Janeiro de 2009 - Decreto-lei nº 41.650 publicado no D.O. de 22 de Janeiro de 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a criação da UPP dentro da PMERJ
<ul style="list-style-type: none"> • 22 de Janeiro de 2009 - Decreto-lei nº 41.653 publicado no D.O. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determina a gratificação de R\$ 500,00 mensais para os policiais lotados em UPP
<ul style="list-style-type: none"> • 05 de Fevereiro de 2009 - Nota nº 202 Boletim da Polícia Militar 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevê a desvinculação com o batalhão da área, vislumbrando maior autonomia operativa
<ul style="list-style-type: none"> • 05 de março de 2010 - Ato comandante Geral PMERJ Portaria 0337 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprova o Regimento Interno do Comando de Polícia Pacificadora (RI- 20)
<ul style="list-style-type: none"> • 06 de Janeiro de 2011 - Decreto-Lei nº 42.777 publicado no D.O. de 07 de janeiro de 2011 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre: Objetivos, implantação, estrutura, organização e funcionamento.
<ul style="list-style-type: none"> • 02 de Abril de 2013 - Nota nº 059 Boletim da Polícia Militar 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretriz geral de Polícia de Proximidade - Gestão estratégica
<ul style="list-style-type: none"> • 26 de Abril de 2013 - Decreto-lei nº 44.177 publicado no D.O. de 29 de abril de 2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Dá nova redação ao Dec. 42.777. Altera estrutura, organização e funcionamento das UPPs.

Fonte: A autora (2014).

Até a conclusão deste trabalho, no segundo semestre de 2014, o último documento oficial publicada data de 26 de abril de 2013⁸, o Decreto-lei nº 44.177, que ainda é passível de questionamentos e inconclusões. Passados cinco anos, portanto, ainda há incongruências na prática e nos termos utilizados por órgãos oficiais, uma vez que no decreto 44.177/2013 se lê: Programa das UPPs, Projeto das UPPs e Política das UPPs. Contudo, a UPP será tratada, neste trabalho, como uma política pública. De fato incompleta, mas uma política pública, como exposto no parágrafo anterior. Todavia, por decreto próprio, normas e previsão orçamentária.

O documento oficial, o Decreto-Lei 42.787/2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), delimita cinco etapas para a sua correta implementação: Intervenção Tática, Estabilização, Implantação, Avaliação e Monitoramento.

A primeira etapa se caracteriza pela ocupação militar, com o auxílio de tropas especializadas como - Batalhão de Operações Especiais

8 Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 29 de abril de 2013. (RIO DE JANEIRO, 2013)

da Polícia Militar do Rio de Janeiro (Bope/PMERJ), Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque), Forças Armadas ou a criação de um Batalhão local com comando e estrutura próprios, incluindo, nesta etapa, algumas políticas sociais específicas em cada localidade.

A segunda etapa diz respeito à estabilização, na qual ainda são intercaladas as operações tática e militar e alguma interação na localidade, ou seja, há a indicação de possíveis intercessões. A terceira etapa, de implementação, refere-se ao momento em que chega à localidade a polícia de proximidade, com características de polícia comunitária, formada para tal função. E, segundo o Decreto, a última etapa é de avaliação e monitoramento: quando as ações da polícia pacificadora são de fato acompanhadas.

Para viabilizar essas ações, o governo do Estado do Rio de Janeiro determinou a criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)⁹, também pelo Decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011, que “tem como missão dirigir estrategicamente as ações e operacionalizar o plano de implantações das Unidades de polícia pacificadora - UPP, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2011).

Um dado divulgado no mês de maio de 2013 se refere à possível dificuldade e descontinuidade que o gestor responsável pela Coordenadoria de Polícia pode estar enfrentando, uma vez que, passados alguns meses de completar cinco anos de funcionamento, já estiveram no alto posto de direção da política quatro comandantes distintos, tendo o último assumido em agosto de 2013. E, neste caso, a possível descontinuidade não é produto de mudanças políticas partidárias, já que estas não ocorreram e o mesmo grupo se encontra no poder desde 2007.

Aliada à missão de dirigir estrategicamente as ações e operacionalizar o plano de implantações, a sua meta é, conforme consta no Decreto N° 42.787/2011, construir a gestão do projeto de “pacificação” nas favelas a partir dos seguintes modelos conceituais de política pública: eficácia, eficiência e efetividade, sem que haja a necessidade de “reproduzir a gestão tradicionalmente militar” (RIO DE JANEIRO, 2011).

Neste Decreto, o governo do Estado do Rio de Janeiro assume que não deseja seguir o “modelo tradicional de polícia e propõe um novo modelo de segurança pública do Rio de Janeiro”, baseado na “pacificação” (RIO DE JANEIRO, 2011). Para a implementação deste projeto, foi criada a Coordenadoria Geral, que chefia todas as missões

9 De acordo com o informado no site oficial do Comando das UPPs. Disponível em: <<http://coordenadoriapp.com.br/>>. Acesso em: 20 março 2014.

das outras quatro coordenadorias setoriais, a saber: Coordenadoria Administrativa, Coordenadoria Operacional, Coordenadoria de Informação e Coordenadoria de Ensino e Pesquisa.

A Coordenadoria Administrativa objetiva gerenciar as demandas administrativas da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, oferecer suporte técnico ao setor de pessoal, finanças, logística e engenharia, com o fim de “assessorar o Coordenador Geral na tomada de decisões referentes à implantação, modificação e modernização das estruturas físicas das Unidades de Polícia Pacificadora” (RIO DE JANEIRO, 2011). Os princípios desta gestão, conforme constam no referido Decreto, são: qualidade total, otimização de pessoal e de recursos materiais.

A Coordenadoria Operacional tem como meta coletar, tratar e analisar os dados relativos às fases de implantação, avaliação e monitoramento das UPPs, por meio das seções de planejamento operacional, de análise de dados e monitoramento e de apoio, assessorando o Coordenador Geral de Polícia Pacificadora no processo de tomada de decisão. Para esta meta, serão utilizados os recursos tecnológicos e humanos de excelência, alocados no “Observatório das UPPs” previsto no Decreto que rege a CPP. Porém, até a presente data, ela inexistente. Ou seja, um instrumento para o acompanhamento de uma política pública de grande porte, passados quase cinco anos, ainda não está em funcionamento, pois não há sua alocação em qualquer órgão da segurança. O objetivo oficial de qualificar o assessoramento necessário ao Coordenador Geral de Polícia Pacificadora parece não ser prioridade até o momento.

A Coordenadoria de Informação visa implantar um suporte tecnológico para o fluxo de informações, produzir conhecimentos e avaliar as condutas profissionais dos policiais, produzindo informações “seguras, oportunas e fidedignas” (RIO DE JANEIRO, 2011).

Por fim, a Coordenadoria de Ensino e Pesquisa tem como meta a capacitação e difusão dos policiais que atuam nas UPPs e o desenvolvimento de parcerias com outras instituições, a fim de padronizar as ações destes policiais. Desta forma, ela visa garantir a qualificação dos profissionais para assegurar a qualidade dos serviços por eles prestados (RIO DE JANEIRO, 2011).

Contudo, essa organização documental não garante a efetividade do processo em curso. Atualmente, há inúmeros questionamentos sobre as UPPs e sua capacidade de mudar o padrão de violência vigente, em especial em algumas áreas da cidade. Como nos últimos episódios, acontecidos no primeiro trimestre deste ano (2014), quando oficialmente foram apresentados como uma crise nas UPPs Rocinha e Alemão, tendo as duas favelas características populacionais similares, com mais de 100 mil habitantes.

Se, por um lado, há uma representação positiva do projeto de “pacificação”, por outro, ele tem sido questionado no que se refere à relação entre Estado e as populações nas favelas. Tem-se discutido tanto a chegada dos serviços, quanto o controle exercido sobre a rotina nessas áreas da cidade. Nesse sentido, compreende-se política pública a partir da abordagem de Enrique Saravia, como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou destinado a modificar a realidade, reduzindo desequilíbrios (SARAVIA, 2006, p. 28), principalmente as políticas públicas sociais implementadas depois da chamada “pacificação”.

Nesse modelo de “pacificação” descrito acima, considera-se que as políticas públicas sociais chegam, no mínimo, em segundo plano, e em determinadas regiões nem chegam. Ocorre que a polícia figura como força reguladora e responsável pela manutenção da “ordem” nas favelas. E as políticas sociais absorvem como interlocutores outros mediadores locais, como diferentes agentes de programas e projetos sociais. Esses programas e projetos são frutos de ações sociais públicas e privadas que parecem fundamentais para a legitimidade e aceitação pública das UPPs. Daí surgem as forças complementares ou contraditórias. A combinação entre o policiamento e o projeto social, promovido a partir das UPPs, tem sido, ainda que com pouca força, motivo de questionamento por parte de pesquisadores, operadores de políticas públicas, lideranças locais e moradores. Para uma parcela desses questionadores, busca-se a análise a partir do processo de militarização das favelas ou de militarização do social (FLEURY, 2012).

Por outro lado, esses programas e projetos presentes na UPP Social indicam alguma disposição para um contexto de diálogo público, ou talvez apenas de “escuta forte”¹⁰ com os diversos atores locais, principalmente através dos agentes de campo, dado que todas as favelas pacificadas até 2012 tiveram a presença dos fóruns locais. Uma vez que, no terceiro ano das UPPs, entre 2011 e 2012, 15 fóruns locais ocorreram, estes eram chamados de Fórum da UPP Social. Dentre esses, ao menos 70% foram acompanhados sistematicamente pela pesquisadora, já como trabalho de campo prévio para o fortalecimento desta dissertação. Dentre os fóruns destacam-se: Fórum Tabajaras Cabritos, Fórum Mangueira, Reunião Comunitária Batan, Reunião Comunitária Cidade de Deus, Fórum Vidigal, Fórum Alemão, Fórum Rocinha, Fórum Santa Marta. Esta última foi a primeira comunidade a ter uma UPP instaurada e uma das últimas a ter inaugurado o Fórum da UPP Social.

10 Expressão e metodologia utilizada nos Fóruns de UPP Social, o qual visava fortalecer os espaços de participação já existentes e também atuar como intermediário entre a população, as lideranças locais e o Estado.

Para tal, fundamentar-se-á a descrição a partir da pesquisadora do Instituto de Estudos da Religião (ISER), Suellen Guariento (2013):

Inicialmente vinculado à Secretaria Estadual de Direitos Humanos, o programa UPP Social foi realocado em 2011 para a esfera municipal, depois de algumas mudanças político-partidárias e jogo de forças no interior dos governos estadual e municipal, mesmo que na imprensa a modificação foi divulgada como fruto de um acordo entre governador e prefeito. Atualmente, o órgão responsável pela sua execução é o Instituto Pereira Passos, responsável pela geração de dados e pesquisas sobre as favelas cariocas. O programa é financiado pelo convênio entre Prefeitura e a ONU-Habitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. A UPP Social nasce no contexto de uma retórica de valorização da favela e fortalecimento da participação. Em 2010, ressaltava as políticas públicas construídas com a população. (GUARIENTO, 2013, p. 8-9)

A capilaridade em algumas favelas e as considerações sobre o programa UPP Social, melhor descritas na seção 2.2, podem ser encaradas como outro ponto de análise tendo como referência as UPPs, pois, além do levantamento de demanda para melhorar a articulação entre a favela e o Estado, o programa também está estabelecido em relação à polícia pacificadora. “A UPP Social com a intervenção social assume a mesma marca da política de segurança - UPP - o que, para além do caráter simbólico, indica a hierarquização das prioridades nas políticas públicas aplicadas às favelas” (FLEURY, 2010), seja a partir da entrada, ou início do projeto, seja a partir da correlação entre as duas, ou pela confusão causada pela associação direta entre UPP Social e UPP.

Isto posto, no trabalho de campo, a partir do acompanhamento de reuniões setoriais sobre o lixo ou algum outro tema como, por exemplo, o processo de remoção em algumas favelas, ou ainda, nos Fóruns da UPP Social, percebeu-se que, devido ao fato de o escopo de representação ser composto pela presença maciça das forças de segurança, o conjunto dos moradores confunde as questões sociais com as questões de segurança, tratadas pela polícia pacificadora. E outros apenas se ausentam das reuniões.

Em entrevista ao gestor da UPP Cantagalo, Pavão, Pavãozinho, o Capitão Felipe relata a dificuldade encontrada em relação à presença dos moradores e à organização dos espaços aos quais a polícia os convida:

Durante três meses, fiquei chamando os moradores para uma reunião, decidimos falar sobre abordagem. Na reunião estavam presente cerca de 20 moradores, mas ninguém relatou, em ata, nenhum abuso [...] e não acaba aí, ainda tive que selecionar meu efetivo, pois só participam os graduados [oficiais].

Os números oficiais apontam que há cerca de 10 mil moradores na região mencionada, e os dados da SESEG indicam que os maiores problemas com abordagem são referentes aos praças, e não aos oficiais.

Mesmo sendo parte integrante da política das UPPs, no âmbito do governo municipal, as UPPs Sociais vigoram com a proposta de articular as ações sociais em favelas com UPPs por meio da integração das secretarias. Pesquisas como as desenvolvidas pelo Fórum Nacional de Segurança, através das publicações periódicas - Favela como oportunidade -, apontam uma mudança significativa no processo de gestão do programa UPP Social, principalmente depois da chegada da economista com trajetória no campo de finanças públicas, a ex-secretária municipal de Fazenda, Eduarda La Roque, que se tornou responsável pelo programa que “articula” as ações da prefeitura nas favelas com UPP, através das parcerias público-privadas, as quais o terceiro setor denomina de “PPP3”. Ou, como dito pela própria secretária, em seminário proferido no IESP em janeiro de 2014, “PPP4”, em que ela atualizou a expressão e incluiu o termo “o povo”:

A presidente do Instituto Pereira Passos citou o programa UPP Social, que tem trabalhado para a integração das favelas ao restante da cidade, com investimentos em Educação, Saúde, Habitação, Obras e Conservação. A Prefeitura foi buscar, no exemplo da iniciativa privada, métodos para garantir mais eficiência na aplicação de recursos e na gestão pública, com a instituição de metas e monitoramento delas, que dão aos servidores que as cumprem o direito a um prêmio, é a chamada meritocracia. (UPP SOCIAL, 2014)

Pois, passados aproximadamente três anos de execução, com resultados que essencialmente enfatizam os conceitos de empreendedorismo, gestão profissionalizada, captação de recursos, gerenciamento, desenvolvimento sustentável, gestão, otimização e parceria - categorias de análise muito utilizadas no modelo gerencial e de forte atuação do mercado no Estado -, o que se fortalece é o argumento da correlação entre a política de segurança e a política econômica: “é uma concepção cada vez mais privatista e técnica da ‘questão social’. As desigualdades sociais ficaram reduzidas a um problema de gestão” (GUARIENTO, 2013, p. 62).

2.2 O ESTADO, A UPP E AS FAVELAS

Ao investigar alguns aspectos de infraestrutura, de desenvolvimento econômico e de políticas redistributivas, tais quais as políticas habitacionais, educacionais, de saúde pública, saneamento básico e geração de emprego e renda, deve-se considerar a perspectiva de desenvolvimento local integrado e sustentável, que pressupõe a articu-

lação e a cooperação intersetoriais, uma vez que as políticas sociais tendem a ser marcadas pela fragmentação institucional e pela falta de coordenação das diferentes iniciativas, inviabilizando soluções efetivas e sustentáveis.

O que se observa é um grau de dificuldade e impasse na conformação de parcerias entre os setores público e privado que, de fato e de direito, garantam, a partir dos objetivos sociais, as prioridades à execução de políticas efetivas pertencentes à cidade, sendo especificamente nesses espaços, também conhecidos por territórios populares.

Algo relevante a ser considerado são as políticas de controle social implicadas nas propostas administrativas da organização democrática. Estas viabilizam ou forjam as dimensões do Estado. Projetos institucionais de enquadramento do “anormal”, nos termos impostos por uma espécie de controle da “saúde coletiva e individual”, transmutam na base das estratégias do Estado para lidar com o novo problema: o paradigma da participação na gestão da população favelada.

Grande parte da população é marcada por percepções segundo as quais as favelas são vistas como territórios, em oposição ao conjunto da cidade. Tal fato tem grande interferência na vida dessas comunidades, pois com frequência o papel do Estado é legitimado pelo senso comum, o que reforça as incursões policiais e uma atuação diferenciada dos territórios da cidade.

Decididamente, o Estado cumpre um papel de agente para o mercado e não agente de cidadania. Existe negligência e abandono desses territórios, de modo a que grupos criminosos armados - o tráfico ou as milícias - acabam por impor a sua própria ordem, seja com a complacência ou com a indiferença do conjunto da cidade.

Isso é possível, entre outros fatores, porque há predominância, na sociedade, de uma visão conservadora sobre o significado da favela. Chegou-se mesmo a conceituar esse território como um “aglomerado subnormal”, como fez o IBGE, nos censos de 1990 a 2000 (IBGE, 2010). O fato é que, se os “favelados” não “descessem” ou viessem para o asfalto para a execução de vários trabalhos, inclusive em serviços e residências dos setores médios ou dominantes da sociedade, a cidade praticamente pararia, pois a classe trabalhadora pertencente a esses espaços não ocuparia seus postos de trabalho.

O preconceito e a discriminação, que crescem com a atual ênfase na criminalização da pobreza, ganha predominância na subjetividade coletiva. Tal situação se sobrepõe, inclusive, à própria objetividade das relações sociais. Por exemplo, há uma visão impregnada na sociedade de que os moradores de favelas são, em sua maioria, participantes do varejo das drogas imposto pelo tráfico na comunidade. No entanto, o censo realizado em 2000, organizado pelo IBGE em parceria com

instituições locais, mostrou que menos de 1% dos moradores têm envolvimento com o tráfico local. Em outras palavras, dos 132 mil moradores, cerca de 1 mil 300 pessoas tinham algum tipo de envolvimento¹¹ (IBGE, 2000).

Contudo, independente da forte estigmatização socioespacial, a favela também é marcada por características que a colocam em contradição com a ideologia dominante. Em seu seio, forma-se um conjunto de movimentos sociais e instituições do terceiro setor que movimentam milhares de moradores, seja em torno de projetos educacionais, culturais, políticos, esportivos ou outros, seja em torno de ações políticas reivindicatórias. Esse processo gera contradições e problemas. Mesmo marcada por níveis elevados de subemprego e de informalidade nas relações de trabalho, baixo grau de soberania frente ao conjunto da cidade, fraco investimento social e outros problemas da mesma ordem, a favela acaba por apresentar uma vida, ações e perspectivas que a colocam, em determinados momentos ou circunstâncias, como um dos protagonistas no desenvolvimento da própria cidade.

Em 2004, tramitou na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) um projeto de lei que visava a construção de muros nos pontos de acesso das favelas às rodovias e vias expressas, dentre elas a favela da Maré. No entanto, surgiu um movimento espontâneo de moradores contra o projeto. Liderados pela Rede Maré Jovem (um grupo de estudantes locais e militantes do campo das políticas públicas para a juventude), aliados a grupos comunitários locais, se mobilizaram e conseguiram se articular para a realização de um abaixo-assinado que contou com grande adesão dos moradores e foi entregue pessoalmente ao vice-presidente da ALERJ à época, fato que se somou a outros questionamentos que resultaram na rejeição do projeto de lei. No mesmo ano, o então vice-governador Luiz Paulo Conde, Secretário de Estado de Meio Ambiente, propôs a construção de muros de concreto para cercar as favelas da Rocinha, do Vidigal e do Parque da Cidade, e “conter a violência” nas preciosas ruas dos bairros nobres da cidade. Na verdade, o resultado desse processo foram intervenções chamadas “eco limites”, ou “cerca viva”, que consistiram na delimitação dos espaços por meio de plantas, ou ainda, de muros erguidos nas Linhas Amarelas e Vermelha, chamados de “barreira acústica”.

Os elementos colocados acima apresentam contradições que passam as favelas de maneira geral, o que também inclui o caso da

11 O Censo 2010 ainda encontra-se em fase de conclusão na análise dos dados. Sendo divulgado parciais que ainda não contemplaram os números oficiais na totalidade dos moradores.

Maré. É assim que, há cerca de dois anos, em meio a um cenário de agudização e recrudescimento da violência local, as favelas da Maré, de forma desigual, avançaram para a conquista de alguns direitos públicos. A disputa do território pelos grupos criminosos armados (do varejo do tráfico e das milícias) e a ação bélica da polícia, representada pelas incursões, ampliaram desigualdades e fortaleceram a insegurança. Nesse sentido, os direitos conquistados, tendo em vista esse quadro, marcaram representações importantes para o território, mesmo se levando em conta as insuficiências e as desigualdades desses direitos, se comparados a outros territórios da cidade.

Essas conquistas ou avanços pontuais de articulação e melhorias são, por vezes, superiores ao que se encontra em outras favelas. O peso, a presença e as ações de grupos sociais organizados na Maré, a partir da sociedade civil, foram fundamentais para essa condição. Principalmente para a organização de uma Conferência Livre de Segurança Pública - conforme será apresentado nos próximos capítulos - e do Seminário "O que é favela, afinal?" (SILVA, et al. 2009). Coordenado pelo Observatório de Favelas e patrocinado pelo BNDES, em 2009, esse seminário contou com a presença de diversas instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil, com os objetivos de tratar, analisar e fundamentalmente agregar opiniões distintas para se chegar a uma definição ampla e consensual acerca da categoria Favela, conforme ilustra a citação a seguir:

O Observatório de Favelas apresenta uma Declaração própria, com o objetivo de contribuir para a formulação de um conceito de favela que abrigue a complexidade e a diversidade desse território no espaço urbano contemporâneo.

1. Considerando o perfil sociopolítico, a favela é um território onde a incompletude de políticas e de ações do Estado se fazem historicamente recorrentes... Portanto, territórios sem garantias de efetivação de direitos sociais.
2. Considerando o perfil socioeconômico, a favela é um território onde os investimentos do mercado formal são precários, principalmente o imobiliário, o financeiro e o de serviços. Predominam as relações informais de geração de trabalho e renda, com elevadas taxas de subemprego e desemprego, quando comparadas aos demais bairros da cidade. Há distâncias entre as condições presentes na cidade como um todo.
3. Considerando o perfil sócio e urbanístico, a favela é um território de edificações predominantemente caracterizadas pela

verticalização e autoconstrução, sem obediência aos padrões urbanos normativos do Estado. A apropriação social do território é configurada especialmente para fins de moradia. A favela significa uma morada urbana que resume as condições desiguais da urbanização brasileira e, ao mesmo tempo, a luta de cidadãos pelo legítimo direito de habitar a cidade.

4. Considerando o perfil sociocultural, a favela é um território de expressiva presença de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com região brasileira, configurando identidades plurais no plano da existência material e simbólica. As diferentes manifestações culturais, artísticas e de lazer na favela possuem um forte caráter de convivência social, com acentuado uso de espaços comuns, definindo uma experiência de sociabilidade diversa do conjunto da cidade. Superando os estigmas de territórios violentos e miseráveis, a favela se apresenta com a riqueza da sua pluralidade de convivências de sujeitos sociais em suas diferenças culturais, simbólicas e humanas. (SILVA, et al., 2009, p.96-97)

A Fundação Getúlio Vargas apresentou, em 2012, os indicadores socioeconômicos de cinco UPPs, compreendidas até 2010. A primeira UPP foi inaugurada em 19 de dezembro de 2008, na unidade no Morro Santa Marta, Zona Sul do Rio de Janeiro, pelo então governador Sérgio Cabral. E a última, dentre as cinco pertencentes ao estudo, foi inaugurada em 23 de dezembro de 2010, também na Zona Sul Carioca, no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo.

Segundo o *site* oficial da UPP, trata-se de 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”¹². Uma apresentação de um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2012) inicia com a seguinte afirmação:

Nos últimos anos, o Estado do Rio de Janeiro vive uma fase de otimismo e renovação, sendo foco de diversos investimentos públicos e privados. Nesse contexto, a área de segurança tem um papel de destaque, especialmente após a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Essa experiência consistiu em um novo modelo de segurança pública e policiamento, que foi além da retomada dos territórios antes sob influência do poder paralelo, propondo medidas efetivas de assistência e aproximação com a população. (FGV, 2012).

12 Disponível em: <<http://upprj.com/wp/>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

O trecho acima tem por objetivo embasar a discussão a ser seguida na dissertação, a partir da política hegemônica do Estado do Rio de Janeiro e das políticas públicas que dele derivam, em particular a política de segurança pública e das UPPs. Compreende-se que a abrangência de pensar a sociedade e a relação com Estado é um desafio colocado. Daí a análise cirúrgica de Wallerstein (1991 apud IANNI, 2001), utilizada na introdução deste trabalho e empregada para embasar a relevância de se analisar o Estado, a sociedade e a realidade social. Nesse sentido, não bastará identificar os projetos de Estado, mas como tais projetos se relacionam com a sociedade, seja ela a *polis* do conjunto da cidade, seja essa sociedade que vive no território no qual se colocam as UPPs. Para pensar essa relação, faz-se necessária a compreensão sobre qual perspectiva de Estado se trata, daí a definição a partir de Gurgel (2007, p. 7):

O Estado é a instituição criada pela necessidade histórica e política da classe dominante de uma nação, em que se definem poderes que podem ser exercidos por um governo em dado espaço e tempo. Modernamente, esses poderes são exercidos em nome da lei, para essencialmente manter a ordem - política, social e econômica. É uma instituição porque é reconhecido como legítimo pelos que o aceitam ou impõem; é criada por acordo histórico em face de representar um momento da história de um povo que se constitui nação e se organiza politicamente, assumindo direitos e deveres, em certas condições relativas de escolha; é político porque se trata de um acordo cercado pelas contingências das disputas de poder, em que classes e segmentos de classe lutam por domínio e hegemonia, uma dominação modernamente exercida com a lei, tendo em vista manter o estabelecido. Eventualmente, em condições revolucionárias, o Estado é usado para transformar a realidade, promover mudanças radicais ou moderadas em dada sociedade. (GURGEL, 2007, p. 7)

Trata-se, portanto, de uma instituição política, marcada pelas disputas existentes na sociedade, com o principal desafio de manter e reproduzir a ordem predominante na realidade. Há momentos em que o Estado assume um papel de promotor de mudanças moderadas ou radicais, conforme o desenrolar da correlação de forças na própria sociedade. São projetos que incorporam, mais ou menos, as influências das classes ou setores de classes que dominam o poder de Estado, sejam esses projetos frutos de posições sociais distintas, nas classes ou interclasses, ou mesmo por conta de perspectivas filosóficas e políticas diferenciadas. Trata-se então de um grande desafio buscar identificar as tensões, posições e tendências que são estabelecidas nas políticas de segurança e, fundamentalmente, na implementação do projeto das UPPs.

Aponta-se, neste trabalho, apenas o acompanhamento pontual da favela da Maré, que vive hoje o período de pré-entrada da UPP

(compreende-se como pré- entrada o período de um ano antes da sua inauguração, que vai de abril de 2013 até a entrada das Forças Militares, no mês de abril de 2014). O período vem sendo acompanhado com razoável mobilização da sociedade civil sobre o assunto, tendo em vista que o trabalho de campo no local indicou uma grande expectativa dos moradores, na qual há uma “certa” espera pela entrada da UPP na Maré. Para outro conjunto de moradores, no entanto, o anúncio de que haverá mais esta ação naquele território geográfico é analisado como mais uma operação de segurança.

A escolha pelo caso específico da Maré se justifica por alguns ensejos, que serão pontuados no desenvolvimento da dissertação. O primeiro deles seria a oportunidade de trabalhar com um caso pouco explorado na literatura atual sobre UPPs, considerando que existe uma série de estudos focados na primeira favela pacificada em 2008, a de Santa Marta, ou em favelas similares. Nesse sentido, faz-se necessário ampliar o “leque” de opções e olhar para favelas com características territoriais e populacionais mais amplas.

Outro aspecto a ser considerado é a questão temporal, pois a política de instalação das UPPs está prestes a completar seu sexto ano. Parte-se do pressuposto de que nesse período houve acúmulo dos procedimentos adotados, e que os operadores da política não estão no mesmo lugar em que estavam no início do processo. Pois acredita-se que a justificativa de estagnação e “marco zero” não se inserem no contexto após mais de cinco anos de existência da política.

Já existe uma série de estudos, de avaliações, mudanças e ajustes; tanto por parte dos gestores, já que houve a promulgação do Decreto de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), que dá origem às UPPs, e também ocorreram revisões de outros documentos já citados anteriormente no quadro 1, como as notas internas da PMERJ, e a revisão que dá nova redação ao último e novo Decreto 44.177/2013 (RIO DE JANEIRO, 2013). Como o capitalizar da própria sociedade no processo de elaboração e consolidação da UPP, vide o caso de controle ou contraponto a partir do caso da UPP na Maré. Isto requer aprofundamento, porém já poderia indicar um amadurecimento político das partes envolvidas.

Assim, o momento atual das UPPs possui um arcabouço institucional de avaliações, documentação e regulações que não existiam em seu momento inicial. Embora seja incipiente, o Decreto de 2011 - que regula o funcionamento das UPPs - já foi promulgado (RIO DE JANEIRO, 2011), revisado e aprimorado a partir dos cinco anos da política em curso.

O material empírico sobre o qual esta dissertação se debruça são diversos materiais coletados e analisados a partir de pesquisas acadêmicas para a revisão bibliográfica, mas também a partir da perspectiva

profissional, uma vez que a autora exerce, como atividade profissional, a assessoria parlamentar na Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ (CDDHC) que tem como função a fiscalização do poder executivo. A diversidade das notas de campo, composta majoritariamente por diversas reuniões locais. O acompanhamento minucioso dos casos emblemáticos, marcada por maiores violações ou maior visibilidade midiática. A participação nos cafés comunitários nas unidades pacificadoras ou no batalhão da área, audiências públicas, reuniões locais com a sociedade civil organizada, e outras conjuntas à secretaria de segurança ou com conselho comunitário de segurança integram este vasto material.

Os acompanhamentos anteriormente descritos, somados à implementação da política em diversos períodos e fases, permitem um melhor aprofundamento dos processos em curso. O período chamado de pré-UPP, de desenvolvimento e, em seguida, de funcionamento, exigiu, além do acompanhamento midiático, um trabalho de campo metódico, que foi realizado em alguns territórios “pacificados”.

Esse trabalho de campo se deu através da participação da autora em algumas diligências, compreendidas como visitas *in loco*, respaldadas por alguns dos órgãos públicos, como o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, ou como integrante de alguma comissão de Direitos Humanos, para o acompanhamento da política ou para averiguação de denúncias, situação que permitiu que o acesso a essas possíveis violações, por vezes, se constituísse de maneira qualificada.

O estabelecimento de uma rede de confiança e o fortalecimento das relações no campo, junto com as orientações, os encaminhamentos e as articulações nas favelas a respeito dos direitos dos moradores, nos processos de participação e implementação da UPPs, caracterizaram o acompanhamento, feito através de participação em reuniões comunitárias nas favelas, e em reuniões com a cúpula (alto escalão, composto pelo secretário e alguns subsecretários) da Segurança Pública.

Questiona-se, então, a partir de todo esse acompanhamento de forma profunda, em que medida as UPPs, enquanto uma política pública, significam um novo modelo de segurança pública. Ou seja, em que medida elas representam uma alteração de rumos frente à política de segurança pública colocada em prática nos anos anteriores no estado do Rio de Janeiro.

O modelo internacionalizado, em cujas veias corre o “sangue” colombiano, marca a inspiração das políticas de segurança pública brasileira, que tratam a “vizinha” Colômbia como um laboratório, dado a visita de alguns governadores ao país, como Aécio Neves (MG), Geraldo Alckmim (SP) e Sérgio Cabral (RJ), para conhecer a experiência colombiana.

A fala oficial do governador Sérgio Cabral, no Palácio Laranjeiras, em entrevista à revista Piauí a respeito da visita a Medellín em 2007, comprova como a Colômbia serviu de inspiração: “A experiência colombiana mostra que o enfrentamento do crime com todas as forças é a única saída para entrar nas áreas ocupadas por criminosos armados” (PINHEIRO, 2007).

Como não é objetivo desta dissertação aprofundar-se nas análises latino-americanas, apresenta-se, a seguir, apenas uma síntese do que há de informação sobre o projeto mais amplo chamado de “Seguridad Democrática”. O ponto de maior pulsação na Colômbia ocorre a partir da redução dos índices de homicídios, que caíram em 79%, em Bogotá, e em Medellín, 90%, nos últimos dez anos. Os números causam impacto, contudo não são suficientes. Ao fazerem parte de um projeto amplo, há diversas áreas do Estado que foram remontadas ao longo dos dois mandatos do Presidente Álvaro Uribe Velez, entre 2002 e 2010.

Advém desse “otimismo ideológico” o encantamento, dos governantes até uma camada significativa da sociedade fluminense, com esta política de segurança, pois paira sob uma parcela da cidade do Rio de Janeiro a “sensação de segurança”, a partir da redução pontual de alguns índices de violência, que atinge diretamente uma camada média da sociedade, como a redução de roubos de carro. E outra “sensação de segurança” surge em uma camada circunscrita às UPPs, na qual há uma diferença na redução dos índices de violência, caracterizando-se como “uma tendência de queda geral nos homicídios dolosos, que se acentua claramente nas comunidades com UPP a partir de 2009. Nelas, os homicídios por mês passam de 04 ou mais por mês para 02 ou menos” (CANO, 2008, p. 35).

Contudo, pelo exposto na fala dos órgãos oficiais, dos governadores na visita ao país, e por pesquisadores como Rodríguez (2010), na pesquisa intitulada *Da guerra à pacificação: o Itinerário das cidades colombianas*, melhor detalhada a seguir, as características da Colômbia são bem distintas, já que naquele país foi dada prioridade à reformulação de várias áreas do estado como, por exemplo, os investimentos na área social. Este último item tem o mesmo peso político que a chegada às comunidades das forças de segurança, pois ambos chegam concomitantes. Já no caso do Rio de Janeiro, observaram-se ações diferentes, se comparadas à área social da política de segurança, uma vez que a UPP Social chega a algumas comunidades, com o seu Fórum de abertura dos trabalhos, mais de dois ou três anos depois da chegada da polícia.

Se na Colômbia as vitórias são comemoradas, principalmente, pela chegada de serviços e legados sociais, como será apresentado a

seguir, no Brasil, no Rio de Janeiro, na favela Santa Marta, após três anos os moradores ainda não desfrutaram do processo de “pacificação” com todas as garantias sociais. As correspondências, por exemplo, ainda devem ser retiradas na associação de moradores. Isso indica que existe outro padrão a respeito da chegada de serviços, que expressa tempos diferenciados:

Na favela Santa Marta, apenas a Light, primeiro serviço a ser regularizado, após o mapeamento para a troca de relógios, tem garantido a entrega das contas nos domicílios. Contudo, todos os endereços têm um único Código de Endereçamento Postal (CEP), que se refere à Rua Marechal Francisco de Moura, um dos acessos ao morro. As demais correspondências continuam sendo entregues pela Empresa de Correios e Telégrafos no endereço da associação de moradores, onde são separadas e distribuídas em ordem alfabética, para facilitar a busca dos moradores, em escaninhos na localidade. Destaca-se que há caixas específicas para empresas de serviços como TV a cabo (Sky, Net), companhias telefônicas, operadoras de celular (Telemar, Vivo, Oi, Claro) e lojas como, por exemplo, a C&A (CUNHA; MELLO, 2011, p. 142)

O exemplo dado contrasta com a experiência colombiana, pois a inauguração de uma cartografia social, com nome, endereço (incluindo o CEP) e a garantia das correspondências nas residências são algumas estratégias exitosas no caso colombiano, tal como:

- a) a participação do prefeito (alcaide) das áreas metropolitanas na coordenação de uma segurança cidadã, desempenhando funções como chefe de polícia, enfrentamento do narcotráfico e da criminalidade;
- b) reforma na corporação policial pelo viés de combate à corrupção, com a exclusão de dois mil agentes envolvidos em assassinatos e favorecimento ao tráfico;
- c) a constituição pelo exército de uma unidade especializada para combate urbano;
- d) a atuação de força pública nas áreas mais remotas, desarticulando as forças violentas e, em seguida, ocupando permanentemente com policiamento ostensivo;
- e) a entrega à população de obras sociais que indicavam a permanência do Estado no território, no prazo de 120 dias após a erradicação dos focos armados. Entre essas obras é possível citar a inauguração de escolas, postos de saúde, delegacia, banco popular Megabanco, parque-biblioteca e sistema de transporte

urbano local adequado às especificidades de cada cidade, como bondes para Medellín e ciclovias para Bogotá; e

- f) O financiamento da iniciativa coberto pela prefeitura, com grande investimento da iniciativa privada.

É a partir desse conjunto de estratégias que se observou a redução dos índices de homicídio. Entre 1993 e 2007, Bogotá os reduziu em 79%, caindo de 80 para 17 homicídios por 100 mil habitantes. Já em Medellín, a redução observada foi de 311 para 26 homicídios por 100 mil habitantes (RODRÍGUEZ, 2010).

Não parece que por meio das UPPs se rompa com questões fundamentais que marcam a implementação do Estado Penal. Por isso, situar a conjuntura política no qual as UPPs tiveram início em 2008 e correlacioná-la com o modelo político de segurança pública até 2014 faz-se necessário para melhorar a compreensão dessa ação política nas favelas.

O cenário indica, ainda, uma política com características de ampliação da população carcerária (na maioria pobres e pretos)¹³, de um lado, e de outro, o isolamento dos territórios ocupados¹⁴ por esses sujeitos sociais.

Além das discrepâncias pontuadas anteriormente, entre a política colombiana e a política carioca, existem as oposições internas na formulação e execução da política de “pacificação”, como é possível verificar a respeito do policiamento comunitário.

Segundo Siqueira, Rodrigues e Lisovsky (2012), que organizaram a publicação *Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões*, do Instituto de Estudos da Religião (ISER), a “pacificação” carioca possui o modelo de polícia comunitária ainda como horizonte, realizando na prática uma polícia de proximidade que, segundo o discurso dos gestores entrevistados pela pesquisadora e sua equipe, caracteriza-se apenas pela “presença diurna em determinada área e uma interação mais estreita com a população local, mas, no futuro, podem se tornar unidades de policiamento comunitário” (SIQUEIRA; RODRIGUES; LISSOVSKY, 2012, p. 41).

13 Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão ligado ao Ministério da Justiça. Com dados das Administrações penitenciárias regionais, o número de encarcerados saltou de 90 mil, em 1990, para 550 mil, em 2012. Nos últimos 22 anos, enquanto o número de habitantes no país teve um crescimento de aproximadamente 30%, a quantidade de pessoas presas teve um aumento de 511% entre 1990 e 2012. Isso assinala para políticas de “superencarceramento” nacional e regional, incluindo-se o Rio de Janeiro.

14 De acordo com a argumentação no decorrer do trabalho, no tocante aos territórios ocupados pelas UPPs.

No entanto, mesmo um ano após a publicação do ISER, o boletim da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) de 2013 ainda expressa dúvidas quanto aos três conceitos. Cabe refletir com rigor se há, de fato, um novo formato de segurança, marcado por um projeto de “pacificação”.

Seguem três diferentes conceitos utilizados pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) para definir o que é realizado com as UPPs: a polícia pacificadora, a polícia de proximidade e a polícia comunitária:

Polícia Pacificadora: Consubstancia-se em uma estratégia de atuação policial ampla, que contempla as fases de intervenção tática, estabilização, implantação de Unidade de Polícia de Proximidade (UPP), monitoramento, avaliação e integração progressiva ao policiamento ordinário, realizados pela ação simultânea ou não de outros policiamentos especializados e de proximidade, que variam conforme a fase e as demandas do território, permitindo a articulação entre ações policiais especiais e ações de aproximação, a fim de criar ambiência favorável para o desenvolvimento da cidadania.¹⁵ (PMERJ, 2013, p. 5)

Segue o que a SESEG e a PMERJ compreendem e estabelecem por um projeto de policiamento de proximidade:

A polícia de proximidade é uma filosofia na qual os policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, a polícia é proativa na busca da participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais. Assim, a polícia de proximidade, inspirada pelos mesmos princípios da polícia comunitária, vai atuar sobre o fenômeno criminal, aproximando-se do cidadão, esteja ele onde estiver, trazendo consigo uma proposta sociológica inclusiva poderosamente transformadora, à medida que não reproduz através de sua denominação a ideia de uma polícia especial para uma determinada comunidade, o que reforçaria a lógica de segregação que justamente é a que se deseja evitar, aduzindo-se que a favela enquanto fenômeno social é construção própria do cenário fluminense, e chamá-la de comunidade sem que nela sejam construídas e reconstruídas as mesmas estruturas sociais que existem nas demais localidades da cidade significa incluí-la nesta apenas pelo viés do eufemismo gramatical “comunidade” com sua “polícia comunitária” especial para ela, porém apartada da Polícia Militar que atua no restante do Estado.¹⁶ (PMERJ, 2013, p. 5)

15 De acordo com Aj G - Adit ao Bol da PM n.º 059 - 02 Abr 13.

16 Ibidem.

Ou como os órgãos de segurança identificam um projeto de polícia comunitária:

A Polícia comunitária é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre polícia e comunidade. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia como a comunidade devam trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas, tais como crimes graves, medo do crime e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área. Observe-se que tanto a polícia comunitária quanto a polícia de proximidade, em essência, estão sob um mesmo feixe de significados, sendo necessário caracterizar a maior adequação da polícia de proximidade, face esta ser uma ação proativa da polícia, consoante o que já foi mencionado na conceituação de polícia de proximidade, para marcar a opção da Corporação por esta denominação.¹⁷ (PMERJ, 2013, p. 5)

Ainda segundo a pesquisa do ISER (SIQUEIRA; RODRIGUES; LISSOVSKY, 2012), no entanto, há uma distinção, além da conceitual, entre polícia de proximidade e polícia comunitária, o que é possível perceber através das reuniões periódicas com a população local, uma vez que a premissa central para um policiamento comunitário é que o público deve exercer papel fundamental, mais ativo e coordenado na obtenção da segurança:

Os novos encontros, mesmo rotineiros e em várias unidades, estão longe de significar um refinamento das escutas. O levantamento das questões e demandas locais, não significa ser protagonista. Implicaria o refinamento de proximidade e o protagonismo comunitário na gestão local da segurança. (SIQUEIRA; RODRIGUES; LISSOVSKY, 2012, p. 41)

O protagonismo comunitário, a gestão local e as ações beneficiárias não são refletidas de maneira equitativa para o conjunto da cidade, ou em comum a todos. O que há acumulado é a escolha de um formato para as favelas tendo em conta a pressão imposta pelos grandes eventos como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016, para assegurar algum nível de controle nesses territórios populares.

Nesse caso, o modelo militarizado dos grupos criminosos em algumas circunstâncias convive, com menor potencial ofensivo, com a presença da UPP e, em outras circunstâncias, permanece nos lugares onde a política de “pacificação” com as UPPs não chegou. Indica-se que o varejo do tráfico é substituído por uma postura militarizada da polícia, agora não mais com operações esporádicas, mas com uma presença permanente nesses territórios. Isso sugere alguma alteração.

17 Ibidem.

Portanto, não se trata de um modelo de segurança, nem ao menos o modelo de ação policial, mas uma administração da ação militarizada, tendo na ocupação policial uma adequação do ambiente para melhor responder às exigências dos grandes eventos.

Nesse sentido, é importante que outras pesquisas possam se debruçar e aprofundar sobre o controle territorial do braço armado do tráfico e sua substituição pelo braço armado das forças de segurança do estado do Rio de Janeiro. Daí a análise a ser desenvolvida a partir do conceito de “militarização do social” (FLEURY, 2012, p. 21), que, mesmo não restringindo e correlacionando a ação do tráfico em relação à polícia, indica mecanismos de atuação policial além das suas funções de polícia, quiçá de polícia de “pacificação”.

A realidade do Brasil demanda um aprofundamento da democracia e políticas sociais que diminuam as desigualdades. Nessa esteira de necessidades, faz-se indispensável retomar a soberania (à frente conceituada) nos territórios controlados pelo braço armado do varejo do tráfico, já que é nesses territórios que a Segurança Pública se relaciona com fenômenos como a desigualdade social, mas, sobretudo com as diretas e múltiplas dimensões da violência, como conceitua Tavares dos Santos (2007):

As violências exercidas pelo Estado no âmbito do Estado-nação, podem ser assim identificadas: violência exercida por membros das polícias, civis e militares, federais, estaduais ou municipais; a violência programada nos programas de colonização e assentamento; as violências do Estado contra os direitos humanos (direitos civis, políticos, sociais e direitos de quarta geração). Porém, aqui devem estar os efeitos violentos da crise do Estado-providência (crise da habitação, da saúde, da educação e da segurança) e os efeitos sociais de políticas econômicas de ajuste estrutural sobre o emprego e a renda. (TAVARES DOS SANTOS, 2007, p.75)

A correlação entre desigualdades, segurança e efeitos sociais requer análises aprofundadas para a superação do senso comum. Neste trabalho, o dispositivo de análise para a política pública se dá através da segurança pública, e a correlação da política nos espaços populares. As políticas públicas foram, anteriormente, muito marcadas por incursões, embates e tiroteios e, atualmente, estão integradas pela UPPs, porém ainda como uma política em construção, em que não está claro seu viés de proximidade ou de efetiva pacificação em algumas áreas. No entanto, para além das áreas pacificadas com ações de enfrentamento, invasões de tropas, homicídios e saída, ainda não demonstrou ser resultado efetivo para a questão da segurança.

A seguir, um breve histórico sobre as atuações nos espaços de favelas e os aspectos atuais, em que a segurança pública, através da

polícia, na perspectiva de oferecer uma resposta ao problema da violência, se comporta nas favelas como o único espaço a ser enfrentado para solucionar o problema das drogas e das armas.

Essa análise compõe o *modus operandi* da chamada “guerra e enfrentamento ao tráfico”, que tem como marca algumas características que são traduzidas como um enfrentamento de “guerra”, que requer uma corrida armamentista, tanto pela perspectiva oficial quanto pela do tráfico de drogas, o que desencadeia uma reação cada vez maior por parte dos grupos criminosos. Consequentemente, o resultado é um clima de suspeição e medo entre os moradores dessas localidades. Este é o ambiente propício para o senso comum que, generalizado, acaba por capturar o imaginário social e justificar, para o conjunto da cidade, esta chamada “guerra ao crime”.

Esta é a “metáfora guerra”, como enfatizou Márcia Leite (2000). O que se ressalta é a estratégia descrita anteriormente, de como é o padrão de atuação e abordagem policial nas favelas. O combate é ao tráfico de drogas e às facções criminosas - que de fato apresentaram expressivo crescimento a partir da década de 1990. Mas as consequências desastrosas ocorrem para seus moradores, pois as ações violentas são justificadas pelas intervenções ou incursões no espaço “inimigo”.

A pretensão, portanto, seria levar a “paz” aos territórios antes dominados pela “guerra”, na qual, diga-se de passagem, a polícia sempre teve participação ativa, como foi vivenciado pela autora, evidenciado pelo acompanhamento das crônicas jornalísticas e por dados estatísticos sobre a violência no Rio de Janeiro.

A UPP, deste modo, é apresentada por seus defensores como condição para superar a falaciosa “guerra ao tráfico”, uma vez que nem as drogas ilícitas, nem os armamentos de pequeno ou grande porte são produzidos nos territórios, aos quais é declarada uma guerra em que os inimigos são os que vivem nas favelas. Não há qualquer garantia ou indício de que o enfrentamento ao varejo do tráfico represente uma efetiva desmobilização do comércio de drogas. O que é vivido nesses territórios de permanência militar pode ser conceituado como uma “guerra aos pobres”. Esta conceituação está baseada na análise de Leite (2004), segundo a qual, os “territórios da pobreza” são tratados como “território da violência”. A partir da “guerra ao tráfico”, legitima-se a guerra aos espaços populares, o que justifica as incursões militaristas que derramam de forma permanente o sangue dos moradores das favelas e acabam por impor uma pena de morte fora da institucionalidade do Estado de Direito.

Medidas de retomada dos territórios demandam, portanto, um conjunto de serviços públicos essenciais, que acabaram excluídos de tais espaços com a justificativa do “terror armado do tráfico”. Isto é o

que diz o governo, mas é sabido que a permissão para que os territórios fossem apropriados pelas mãos do tráfico adveio da negligência do Estado ou da exclusão dos moradores. As favelas são espaços de exclusão desde o início da sua formação, bem anterior ao domínio do tráfico. São desculpas que corroboram uma atuação de estado penal capitalista, que não contempla a totalidade da sociedade. Vide que a cidade do Rio de Janeiro é permeada por mais mil favelas, e até o presente ano (2014), apenas 10% delas foram contempladas com a política das UPPs.

Essas análises auxiliam na compreensão do fenômeno e do que está sendo tratado neste trabalho, em que se tem a percepção de que as UPPs fazem parte de um projeto do capital para viabilizar uma cidade de negócios, e não para a resolução dos problemas com a criminalidade. A compreensão, através da limitada abrangência, somada ao peso militar em detrimento do peso social, orienta algumas críticas, que aparecem ainda de forma incipiente para alguns analistas. Contudo, devido a propagandas e discursos ideológicos, apresentados no capítulo seguinte, sobre a “marca” UPP, ainda são restritas, para a grande maioria da população, algumas análises negativas.

O fato é que ações que deveriam balizar e fundamentar quaisquer políticas públicas, principalmente para área de favela, não foram contempladas até então pelas Unidades de Polícia Pacificadora. Objetivamente, não apareceram até agora, de maneira conjunta, as políticas sociais apresentadas como integrantes das UPPs. As declarações do próprio Secretário de Segurança Pública do Estado, José Mariano Beltrame, em entrevista ao jornal *O Globo*, em maio de 2011 (BOTTARI; GONÇALVES, 2011), apresentam à sociedade o questionamento a respeito da ineficiência da política exercida apenas através da polícia:

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. Se não houver investimentos maciços na dignidade dos cidadãos, na geração de perspectivas para aquelas pessoas, não digo que o programa vá dar errado, mas não é a polícia que vai garantir o sucesso de tudo isso. A UPP criou um ambiente para a sociedade começar a pagar a dívida que todos temos com essas áreas até então excluídas. O sucesso do projeto depende de investimentos maciços, e estes não estão sendo feitos na velocidade necessária. (BOTTARI; GONÇALVES, 2011)

Este pedido público de clemência feito pelo Secretário de Segurança, ao conceder entrevista ao jornal de maior circulação na cidade, com maior entrada e eco junto aos formadores de opinião, expondo em apenas três anos da política as fragilidades da maior propaganda

do Governo, do qual ele faz parte, pode ser analisada como pedido de socorro. Ainda mais quando se percebe que muitos dos problemas e históricos observados nas favelas persistem na atualidade. O programa UPP Social, que surgiu como tentativa de resposta às demandas do tipo feito pelo secretário Beltrame, é analisado a seguir.

No dia 3 de abril de 2014, em Audiência Pública no Centro de Artes da favela da Maré, o secretário Mariano Beltrame reforçou, em aparição pública, as análises e perspectivas apresentadas em 2011 (BOTTARI; GONÇALVES, 2011). Três anos se passaram desde então, e as cobranças continuam, como se pode observar na capa do Jornal Extra que circulou em 31 de março de 2014 (figura 4).

Figura 4 - Capa do Extra RJ de 31.03.14



Fonte: Jornal Extra, edição de 31.03.2014.

2.3 AS UPPS E OS INVESTIMENTOS SOCIAIS

A UPP Social iniciou oficialmente suas atividades em maio de 2011, ou seja, com um vácuo de mais de dois anos entre os dois programas, já que as UPPs começaram a ser instaladas em dezembro de 2008. Assim, é possível compreender a fala recorrente do Secretário de Segurança, ao questionar a descontinuidade ou falta de intersetorialidade entre as secretarias de governo e as políticas públicas.

Além do distanciamento no tempo entre a UPP e a UPP Social, ainda houve a interrupção das atividades desta última entre o final de 2012 e o início de 2013. Já na segunda fase, sob a direção do Instituto Pereira Passos (IPP), a UPP Social apresentava como objetivo a seguinte indicação:

Pretende-se, pois, que a integração das comunidades à morfologia urbana e social da metrópole carioca tenha como horizonte a extensão da qualidade dos serviços oferecidos, assim como das regras de urbanidade, civilidade e sociabilidade praticadas na cidade como um todo a essas regiões e a seus modos de habitar, suplantando qualquer diferença entre a favela e a cidade formal, ou, como se costuma dizer, entre a favela o “asfalto”. (UPP SOCIAL, 2013)

Diante da afirmação oficial, e de acordo com o acompanhamento midiático, como na capa do Jornal *O Extra RJ* de 31.03.2014, e o acompanhamento via trabalho de campo, em reuniões e fóruns, foi possível verificar que a UPP Social não apresenta o funcionamento devido. Assim como também foi possível verificar a insegurança dos agentes de campo ou trabalhadores tercerizados, via ONU Habitat, quando as atividades ficaram suspensas. Diversas atividades foram interrompidas nas favelas, no processo de articulação e levantamento de demandas, e na sede do IPP, no processo de interlocução com as secretarias de governo.

Ao que parece, a contradição também está presente no desenvolvimento das políticas públicas. As políticas que começaram em momentos distintos, concomitantemente entraram em colapso. A função da UPP Social era a de aglutinar as áreas sociais a partir da marca da “pacificação”. Mas o que ocorre é o crescimento de críticas e pressões para maior controle, na perspectiva policial, e maior “civilidade” dos moradores, na perspectiva social, segundo Leite (2012). São duas as principais críticas, que fundamentam a ineficiência, relacionadas à UPP Social:

A primeira diz respeito à pouca efetividade da atuação da UPP Social, que não estaria conseguindo promover de fato a articulação entre as diversas instituições estatais para proporcionar aos moradores, com a agilidade

e qualidade esperadas, os equipamentos e serviços públicos prometidos. A segunda crítica reside nas tentativas do comando de determinadas UPPs de usurpar a representação de suas organizações de base (especialmente, mas não só, as associações de moradores) e assim se converter em mediação política necessária entre moradores de favela e Estado. (LEITE, 2012, 18)

Assim, as ações da UPP Social ficaram restritas a um conjunto de eventos artísticos e esportivos, sem representar, de fato, uma entrada com serviços e aparelhos estatais (ou públicos) que sejam voltados para políticas sociais permanentes. Elas não representaram, dessa forma, um rompimento de fato com a política hegemônica em curso, quando se deu o início das UPPs no Rio de Janeiro.

Outro aspecto a destacar é a ausência de valorização das políticas culturais existentes, como no caso da proibição do *funk* ou os horários limitados para os bailes *funks* nas favelas, inclusive pela grandeza desses eventos, patrimônio desses locais, de acordo com a pesquisa *Configurações do mercado do Funk* (FGV, 2008). Estima-se grande movimentação financeira e de participação nos bailes do Rio de Janeiro, por final de semana. Esta visibilidade apresenta de imediato uma perspectiva questionável sobre os desdobramentos da “pacificação” e da ausência de políticas culturais mais amplas no campo da cultura. Proibições, censuras e perseguições ao gênero musical afirmam-se como recorrentes nos territórios pacificados. A proibição dos bailes *funk*, tradicional expressão sociocultural da juventude da favela, foi denunciada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, nas páginas do *Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania* (CDDHC), de 2009-2012:

Com base no relato da Associação dos Profissionais e Amigos do Funk (ApaFunk), parceira da CDDHC, a repressão e a criminalização da realização dos bailes funk acabou jogando muitos organizadores de eventos para espaços marcados pela ausência do poder público.

Quando o Estado se torna presente nesses espaços através da ocupação militar, tem sido comum a proibição das festas. Os bailes funk tradicionais da Zoa Sul do Rio de Janeiro, como o famoso baile do Chapéu Mangueira, foram proibidos como medida de segurança para efetivar a “pacificação”. Assim, merece destaque e torna o debate mais premente a relação dos bailes em áreas de UPP (CDDHC 2009-2012).

As secretarias envolvidas no processo - de Segurança, Cultura e Casa Civil - não demonstraram disponibilidade política e capacidade para evitar alguns problemas. Entre esses, podem ser citados os abusos policiais na relação com os *funkeiros*, problema restrito à área de segurança, à ausência de diálogo franco e à dificuldade em ampliar as possibilidades de eventos e editais. O desastre dessa relação de “não

direitos” se estende ao campo econômico, tendo chegado à CDDHC o relato da falência de equipes de som de pequeno porte, empreendimentos familiares prejudicados pela ação abusiva da polícia e abandonados pelas demais autoridades estatais (CDDHC 2009-2012). Alguns dados que indicam este processo estão contidos no relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania¹⁸.

O esforço acima descrito, somado à importantíssima luta dos *funkeiros*, em especial através da Associação de Profissionais e Amigos do Funk (APAFUNK), entidade por eles criada para fortalecê-los em suas reivindicações, levaram ao reconhecimento legal do *funk* como expressão cultural do estado do Rio de Janeiro, em legislação aprovada em 2009¹⁹ (LEI 5543, ALERJ 2009). No entanto, a despeito dessa lei, os bailes continuam sendo fechados nas favelas pacificadas, figurando como mais uma atitude de desrespeito do Estado frente às expressões da cultura popular.

Os jovens, mas não só eles, são privados de suas manifestações culturais como também do direito de ir e vir. O toque de recolher, as revistas constantes sob mira dos canos dos fuzis, os maus tratos recorrentes pelas abordagens policiais e os abusos de autoridade são marcas do projeto, como apresentado pela Folha de São Paulo em 02 de setembro de 2013, com o título *Denúncia contra PMs atinge 76% das UPPs*. De acordo com o ISP, dentre as 33 unidades existentes no período, em 25 UPPs delas há casos de denúncias contra a atuação dos agentes. Essas denúncias fazem lembrar uma importante análise de Loïc Wacquant (2012), que se encontra na questão penal no capitalismo neoliberal:

[...] Medidas radicais de expansão penal (BONELLI, 2008): Intensificação do policiamento, concentrado nos bairros, populações de baixa renda, toques de recolher noturno para os jovens, recurso mais frequente à prisão para crimes de rua (em agudo contraste com a despenalização do crime de colarinho branco), negociações judiciais e processo judicial acelerado para delinquentes de baixa periculosidade, sentenças mínimas obrigatórias para jovens reincidentes. (WACQUANT, 2012, p. 29)

Os jovens estão expostos fisicamente, de acordo com o número das prisões, agressões, abordagens e denúncias. E de forma mais profunda, expostos economicamente. Pois não é possível identificar, para

18 CDDHC-ALERJ 2009-2012 e CDDHC-2013.

19 Lei 5543/2009, define o funk como movimento cultural e musical de caráter popular. ALERJ Disponível em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/78ae3b67ef30f23a8325763a00621702?OpenDocument>> Acesso em: 22 de setembro de 2013.

este público economicamente ativo nas favelas, oportunidades a partir da abertura de mercado vigente nas UPPs.

Pode-se, talvez, pensar na substituição progressiva de um mercado criminal para um “mercado oficial”, com a entrada dos grandes negócios na favela e com o crescimento absurdo da especulação fundiária. Esse é um registro fundamental, uma vez que a formalização e chegada em massa de grandes empresas contribui para configurar este cenário.

Figura 5 - Os grandes negócios contrários às favelas



Fonte: Núcleo Piratininga de Comunicação (NPC).

Pode-se crer que a integração dos territórios aos quais chegam as UPPs ao conjunto da cidade é limitado pelas tarifas, por cobranças e impostos, mas não há um acompanhamento de medidas sociais que possam pensar a diferenciação de tal realidade frente ao conjunto da cidade. Essa entrada nas favelas ocorre com cobranças de tarifas que anteriormente não faziam parte do orçamento dos moradores. A entrada da UPP absorve também a entrada da Light S. A.²⁰ e de outras prestadoras de serviços, que começam a cobrar por esses serviços.

²⁰ A Light Serviços de Eletricidade S.A. é uma empresa privada de geração, comercialização e distribuição de energia elétrica localizada no estado do Rio de Janeiro.

Na favela Santa Marta, por exemplo, o primeiro serviço a ser regularizado foi o fornecimento de energia elétrica, em meados de 2009. A partir de então, a Light ampliou o fornecimento tributado de energia na favela, referida pela concessionária como “comunidade modelo” de suas ações. Segundo a empresa, 90% dos quase dois mil domicílios não tinham fornecimento legal de energia. Após o levantamento, o mapeamento das moradias e a análise do consumo, a Light substituiu as ligações clandestinas, conhecidas como “gatos”, pelo fornecimento regularizado, com relógios de medição de consumo para cada residência:

Durante o período de transição, foi fixado um limite de consumo em quilowatts-hora, definido a partir da média do consumo local. Esse teto foi revisado e ampliado a cada quatro meses, como forma de “adaptar” os moradores ao “consumo econômico” de energia e prepará-los para a etapa posterior do processo de regularização. Assim, o limite inicial de 20kWh passou para 40kWh, e assim por diante, até finalmente chegar aos atuais 180kWh. Os moradores que não usassem toda a cota pagariam um valor proporcional a seu consumo. Já aqueles que atingissem ou ultrapassassem o teto pagariam a taxa de R\$ 80,00. Há ainda a previsão de criação de uma taxa social, que permitiria um desconto para aqueles que possuísem Número de Inscrição Social (NIS) por estarem vinculados a programas sociais como o Bolsa-Família ou o Cheque Cidadão. A proposta da Light, entretanto, teria como meta uniformizar as tarifas a partir de agosto de 2011, quando todos os moradores do Santa Marta passariam a pagar a mesma tarifa cobrada no resto da cidade, de acordo, evidentemente, com o consumo de cada unidade residencial e comercial. Com relação ao trabalho da Light, por exemplo, as reclamações são muitas e crescentes. Uma primeira questão diz respeito às distintas percepções quanto às tarifas. Alguns moradores reconhecem a importância do pagamento pelo uso do serviço, afirmando que “o morador de favela tem que pagar luz como qualquer outro para ter direitos”. Sentem-se, portanto, orgulhosos de poder “pagar a conta em dia” e afirmam que, apesar das dificuldades, a taxa de inadimplência na favela tem sido “praticamente zero”. Outros, por sua vez, reclamam, alegando que os critérios de cobrança não estão claros e, sobretudo, não são justos. Argumentam ainda que moradores de favela não podem pagar os mesmos valores cobrados em outras regiões e bairros da cidade, como Ipanema ou Copacabana, já que a qualidade dos serviços oferecidos é muito distinta nessas localidades. (CUNHA; MELLO, 2011, p. 373)

Sobre a mercantilização da vida na favela, há a possibilidade de que essa prática amplie a arrecadação do Estado, mas indica-se, até então, a negativa de tal retorno. A arrecadação para investimentos sociais, ou para o fortalecimento da economia local, ainda aparece de maneira ínfima. Sendo assim, o processo de legalização atribuída, tão logo se estabelece a implantação das UPPs, imposta por meio de ações

policiais locais, pode trazer prejuízo para o conjunto dos moradores e ainda gerar perdas - de acordo com a legalização, impostos e manutenção - de empreendimentos locais que foram criados antes da chegada das próprias UPPs (como o mototáxi, a produção de festas, os bailes *funk*, forró na praça ou pagode do bar local, geralmente no domingo à noite), fatos que serão permeados pontualmente no decorrer do trabalho.

Caberá, portanto, refletir de forma mais profunda, levando-se em conta o momento da implementação da política de pacificação, buscando identificar quais alterações de fato ocorreram na grande política e na política de segurança pública do estado. Principalmente porque se considera que a política de segurança pública é algo central para o Estado do Rio de Janeiro, e nos últimos cinco anos a implementação das UPPs foi apresentada como a principal elaboração do Executivo estadual, ainda que tenha foco exclusivo na geografia carioca, na cidade do Rio de Janeiro, como demonstrado nas figuras 6 e 7, nas quais se observa o “cinturão de segurança” 1 e 2, nome que consta em documentos oficiais do Governo do Estado.

Figura 6 - Cinturão de Segurança 1 - Base Olímpica



Fonte: Dossiê da candidatura Rio 2016. Consultado em: 20 mar. 2013.

Figura 7 - Cinturão de segurança 2



Fonte: Mídia Alternativa <<http://rastreadordenoticias.com/>> Acesso em: 20 mar. 2013.

No perímetro desenhado, estão inseridas as instalações utilizadas durante os megaeventos: a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, disputada no bairro Maracanã, e as Olimpíadas em 2016, a serem disputadas no mesmo bairro, acrescidas da Barra da Tijuca e Deodoro.

2.4 AS UPPS, O SOCIAL E O MERCADO

Nesta seção, são feitas algumas observações em relação aos desdobramentos econômicos da implementação da Unidade de Polícia Pacificadora, ainda que não se trate de um estudo apurado sobre o assunto, mas sim de análises a partir da experiência em alguns acompanhamentos nas favelas “pacificadas”.

Em reportagem intitulada *O efeito UPP*, a revista *Construção, Mercado, Negócios de Incorporação e Construção* afirma:

Um levantamento feito pelo Secovi-Rio²¹ mostra que, entre abril de 2006 e dezembro de 2008, a valorização dos apartamentos de dois quartos no Botafogo foi de apenas 24,95%, enquanto de 2008 a agosto de 2011, os preços subiram 105,32% e chegaram à média de R\$ 676 mil. Com o sucesso da primeira experiência, a pacificação seguiu por outras comunidades da zona sul, sempre com efeitos positivos sobre os preços dos imóveis ao redor, principalmente nas ruas mais próximas à favela. O Secovi acompanhou as primeiras ocupações e calculou uma valorização média de 30% a 40% nos bairros vizinhos. (SECOVI, 2012, 127)

21 Sindicato da Habitação. Maiores informações em <www.secovirio.com.br/>

Nota-se o impacto econômico da instalação das UPPs, que, se for bem verdade, é positivo para os especuladores imobiliários. No entanto, para os moradores da favela significa uma alteração quase que insustentável em seu orçamento. Esse processo de valorização imobiliária será apreciado a seguir. Fica patente que tal Política de Segurança apresenta como desdobramento uma remoção econômica à população com menor poder aquisitivo, que vai sendo aos poucos afastada da cidade.

Quando se analisa o viés econômico e a alta dos preços nas favelas, observa-se que alguns estabelecimentos comerciais, por exemplo, fecharam as portas por não conseguirem arcar com as taxas decorrentes do processo de regularização. Aliado a isso, observou-se uma valorização de até 200% no preço dos imóveis, tanto para aluguel quanto para compra e venda, após a ocupação da favela pela Polícia Pacificadora.

Algumas pesquisas, como a do Núcleo de Solidariedade Técnica (SolTec/UFRJ, de 2011) e a do Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade (IETS), de 2010, fazem referência a esse índice. O jornal *O Globo* de 30/05/2010, no entanto, faz referência a um aumento de até 400% nos preços de imóveis no entorno das favelas ocupadas pelas UPPs.

Desse modo, o que tem sido chamado de “pacificação” tem possibilitado, nos quadros das cidades concebidas como *commodities*, a implementação de projetos de regularização fundiária e urbanística que trazem consigo a virtual transformação das favelas por processos de gentrificação²², sobretudo naquelas localizadas nas regiões mais nobres da cidade (MELLO, 2010).

Percebe-se que a implementação das UPPs trouxe importantes impactos econômicos à cidade, como retrata a reportagem do jornal *O Globo*, citada acima, de maio de 2010. Não apenas o entorno das favelas pacificadas vivenciou a alta de preços, mas também o interior dessas comunidades, como é possível verificar em entrevista que o presidente da associação de moradores do bairro, Sr. Sebastião Al-leluia concedeu ao *Lé Monde Diplomatique* (edição de 07.01.2013), quando apontou alguns receios. Em síntese, enquanto os moradores do entorno comemoram o retorno à ordem, dentro da favela a ordem que impera é a econômica:

22 “Fenômeno simultaneamente físico, econômico, social e cultural. Gentrificação comumente envolve a invasão da classe média ou grupos de alto poder aquisitivo em áreas previamente ocupadas pelas classes trabalhadoras. [...] Envolve a renovação ou reabilitação física de habitações que eram geralmente deterioradas e seu melhoramento, para irem de acordo com as demandas dos novos moradores” (HAMNETT apud HAMNETT, 1991, pp. 175).

Hoje estamos entrando em uma nova realidade, já que nossos terrenos são agora desejados pelo capital. A pressão se tornou imobiliária, e a especulação, nossa realidade. É apenas o começo: vemos desembarcar brasileiros e principalmente estrangeiros, trazidos pela crise europeia e interessados no potencial de nossos bairros. Um apartamento duplex situado no Baixo Vidigal, estimado em R\$ 50 mil há um ano, se negocia hoje por R\$ 250 mil reais. (LE MONDE, 2013, p. 06)

Um dos enfoques foi a lógica da regularização e da “formalização”, que gerou grande impacto na economia local. Quem corrobora esta análise é o pesquisador Luiz César Queiroz Ribeiro, diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) do Observatório das Metrôpoles, que, em entrevista ao *Le Monde Diplomatique*, orienta a compreensão do fenômeno:

Controlar o território é também dar garantias para o capital. É preciso então regularizar e regular a ocupação dos terrenos. O objetivo principal? “Permitir que o mercado tenha acesso a essas zonas informais e então estabelecer bases jurídicas da propriedade territorial.” Ou, para dizer com outras palavras, modernizar o país para permitir aos investidores se instalarem melhor. Assim, para favorecer futuras transações, as autoridades colocaram em ação um programa de regularização imobiliária, nessas favelas que o cadastro ignorava pura e simplesmente desde uma lei de 1937 (revogada em 1984, sem que a situação dos terrenos tenha sido realmente esclarecida). (LE MONDE, 2013, p. 07)

Indicando a centralidade do mercado nas UPPs, destaca-se um trecho da série especial do portal G1 notícias, vinculado ao Globo, que tinha como objetivo “contar história de empreendedores nas comunidades”²³. A relação entre a formalização e a UPP é apresentada logo no início da primeira reportagem, como se pode ler a seguir:

A UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) é uma novidade muito bacana, e traz a necessidade da formalização das atividades empresariais”, diz Carla Teixeira, coordenadora do Programa de Desenvolvimento do Empreendedorismo em Comunidades Pacificadas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio de Janeiro (Sebrae-RJ 2013).

A “necessidade” da formalização, apresentada pela coordenadora do Sebrae, é uma pista para analisarmos de que maneira a ocupação policial, que já apresenta aspectos delicados no campo social e cultural em sua relação com as comunidades, também adentra no aspecto econômico, alterando a dinâmica local. Tal formalização se dá sem

23 Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2011/07/pacificacao-abre-caminho-para-for-malizacao-nas-favelas-do-rio.html>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

um estudo apurado da viabilidade dos comerciantes que, por anos, em alguns casos décadas, garantiram o funcionamento da economia na região. Nas reportagens da série *Histórias de Sucesso*, suas histórias eram apresentadas indicando as melhorias a partir da criação do CNPJ e da “legalização do empreendimento nas favelas pacificadas”.

Como se pode prever, os empreendimentos que não tiveram “sucesso” não entraram nessas páginas, talvez pela própria concepção do darwinismo social presente no discurso neoliberal. Conforme observa Loïc Wacquant (2008), a conceituação dessa massa como “subclasse” dificulta serem considerados devidamente os referenciais da conjuntura econômica, enfatizando as atribuições dos indivíduos e sua (in) capacidade de corresponder e se adaptar às demandas do mercado, da (in)capacidade de se transformar e sobreviver, daí a análise relacionada ao darwinismo social.

Assim, não há dúvidas de que cabem e são necessárias análises atuais que possam qualificar e situar com mais objetividade esse processo nos cinco anos em curso, pois a soberania nos territórios de favelas não deve ser analisada apenas pelo consumo ou cifras.

Segundo a AgeRio (2013), agência estadual de fomento, através de depoimento de José Domingos Vargas, enquanto a taxa média de inadimplência nas grandes instituições está na casa dos 3%, entre os moradores de comunidade está em apenas 0,68%, ou seja, a grande maioria dos favelados que pedem empréstimo para abrir seus negócios não atrasam suas parcelas e não deixam de pagar:

“O morador de comunidade paga sempre em dia porque o CPF é seu maior patrimônio”, analisa Vargas, executivo da Caixa Econômica Federal que assumiu o desafio de tocar a agência em setembro de 2013. “Há quatro pilares que sustentam a nova fase do Rio. A infraestrutura, com obras de mobilidade urbana, por exemplo; a prestação de serviços em saúde e educação; a segurança pública com as UPPs e o desenvolvimento econômico. Era justamente este pilar, o do financiamento, que faltava. (AGE-RIO, 2013)

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.1180) apresentam soberania como:

[...] o poder de mando em última instância, intimamente ligado à constituição do poder político e intrinsecamente relacionado ao surgimento do Estado. A soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido de transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito, exercido enquanto poder de mando, em última instância pela autoridade suprema.

O conceito de soberania nos espaços é depreciado e considerado apenas na relação de consumo financeiro. Ao apresentar, na política de

pacificação, o fim do poder do braço armado varejista ligado ao tráfico, há o questionamento a respeito da representação e a integração da mesma soberania em todos os espaços da cidade. Das análises a respeito das favelas cariocas devem fazer parte não apenas o controle financeiro nesses territórios, mas também uma análise ampla relacionada a segurança, violência, mercantilização e a militarização da vida social.

A “dita” presença aproximada da polícia, com o fim das incursões militares nas favelas com UPPs, representa uma integração para a chegada de um conjunto de serviços e direitos ou limita-se a uma intervenção policial?

No discurso oficial da Secretaria de Segurança Pública, as UPPs representam o início de integração das favelas com o conjunto da cidade, com elementos objetivos e simbólicos que fazem tanto os moradores das favelas quanto os moradores das outras partes da cidade reconhecerem a soberania - como já conceituado anteriormente - do mesmo Estado e governos no conjunto dos territórios? Uma breve resposta a esses questionamentos indica que um dos grandes riscos estabelecidos na UPPs é o controle político da população que mora em áreas ocupadas pela “pacificação”. Alguns estudiosos sugerem que o poder conferido oficialmente aos capitães pode esvaziar e enfraquecer cada vez mais o poder de reivindicação dos moradores de favelas e provocar o esvaziamento do próprio discurso do Estado, tornando unilateral sua atuação nas favelas, ou seja, dirigindo seu trabalho apenas no sentido da segurança e da contenção da violência:

O problema é a Polícia Militar fazer o papel de mediador entre os moradores de favelas e o poder político, tornando inoperante, nesta perspectiva, o papel das associações de moradores e do poder de reivindicação das pessoas que moram nas favelas ocupadas. (MACHADO DA SILVA, 2012. p. 49)

De acordo com o desenvolvimento deste trabalho, e na medida em que as análises foram acumuladas, tornou-se evidente a articulação entre UPPs, megaeventos e ampliação do mercado. Pois as UPPs vão se desenhando como uma política pública voltada para assegurar uma política de segurança pública, não para os moradores das favelas. Mas principalmente como um instrumento que permite uma sensação de segurança para os futuros megaeventos e grandes investimentos, e assim possibilitar a ampliação do mercado em consonância com as mudanças pelas quais passa a cidade do Rio de Janeiro na atualidade.

Daí advém a percepção da necessidade de repassar os temas presentes na história do Rio de Janeiro. A peculiaridade requer a volta aos áureos tempos da capital, desde a “velha caixa de ressonância nacional”,

referindo-se às manifestações em oposição ao regime militar; às diretas em 1980, aos comícios da Candelária ou às mais recentes manifestações a partir de junho de 2013, quando milhares de pessoas foram às ruas. A centralidade do Rio de Janeiro como capital do Brasil e pelo peso importante do ponto de vista simbólico e cultural colocou o Estado, principalmente a cidade carioca, em papel de destaque e protagonismo na disputa nacional. Tal aspecto retorna com o peso da experiência das UPPs, que começa a se espalhar para o conjunto do país. Já podemos citar a existência, mesmo que incipiente, na Bahia, das “bases comunitárias”, e em Juiz de Fora, do Programa “Ambiente de Paz”²⁴.

Por outro lado, é importante que se tenha em vista o peso que as manifestações do último ano, 2013, exerceram sobre o Estado. Desde junho do ano passado, o Governo do Estado sofre pressão como há muito não se identificava. Milhares de pessoas e um conjunto de pautas, ainda que dispersas e não organizadas, se apresentam no cenário fluminense, construindo elementos novos. Até as informalidades fortalecidas pelo crescimento do neoliberalismo através das terceirizações, das privatizações e da abertura de mercado indicam um reforço para o capitalismo nas grandes cidades, com características de especulação imobiliária e a expansão das favelas, do desemprego, informalidades e acirramento da violência urbana:

É necessário sublinhar que houve uma mudança quantitativa e qualitativa com relação à violência. A violência do Estado contra os de baixo não tem mais o senil papel de impedir que formas mais razoáveis de distribuição da riqueza na modernidade em expansão se efetivem, mas de conter o processo de dissolução de uma modernidade em fim de linha. E a violência da própria sociedade é uma nítida manifestação de seu processo de dissolução. (MENEGAT, 2013, p.14)

A reflexão a partir da política vigente, e de como o Estado se comporta nas favelas a partir da segurança pública que está em curso por meio das UPPs, reforçam a análise crítica desse projeto de segurança. Pois através da implementação do projeto Neoliberal há o fortalecimento do Estado Penal, no qual não é privilegiada a qualidade dos serviços, mas, sobretudo os valores alocados. Esse mecanismo pode ser visto a

24 Locado na Secretaria de Estado e Defesa Social de Minas Gerais - Juiz de Fora. O programa Ambiente de Paz será inaugurado, a princípio, em dois locais. Uma equipe de policiais militares e agentes da prefeitura atuará na mediação de conflitos, mobilização e resolução de problemas locais de segurança, além de desenvolver projetos de inclusão relacionados com encaminhamento de pessoas para o mercado de trabalho, atividades para jovens, como oficinas de dança, artes cênicas e artes marciais.

partir do empréstimo concedido pela ALERJ para as UPPs no primeiro trimestre de 2014 (quadro 2).

Quadro 2 - Empréstimo da ALERJ para as UPPs

Compra e manutenção de veículos e rádios para as UPPs: 320 Voyage - VW	
50 Duster - Renault	R\$ 13.000.000
370 Rádios MDF400	
Construção de uma escola de ensino médio e um CVT na Maré	R\$ 13.000.000
Construção de uma Delegacia Legal na Maré	R\$ 2.500.000
Construção e reformas de UPPs	R\$ 29.000.000
Implantação e manutenção de câmeras em 953 viaturas da PM	R\$ 2.500.000
Reforma geral do CFAP (Centro de Formação e Aperfeiçoamento dos Praças da PMERJ)	R\$ 10.000.000
TOTAL	R\$ 70.000.000

Fonte: A autora (2014), a partir de publicação Jornal da ALERJ, Ano XII, n° 286.

Diante dos dados apresentados, há diferenças entre o que está previsto oficialmente e o executado - financiamento, iniciativas, operações? A resposta não é evidente. Verifica-se, através da acumulação de capital e da ampliação do mercado consumidor, o processo de mercantilização da vida e o processo de controle, duas faces, na qual impera tanto na vida real, quanto nas análises que se seguem, o cerceamento e alijamento da ordem estabelecida através da militarização do social. O rigor acadêmico exigiu o objetivo específico de buscar elementos de alteração da vida dos moradores e quais são essas alterações: índices de letalidade, homicídios, desaparecidos e descatos.

3. A MILITARIZAÇÃO DA FAVELA

As favelas e periferias enfrentam, para além dos vários problemas sociais, um problema central, porém absolutamente distinto dos encontrados em outros territórios da cidade: o controle armado dos grupos criminosos. O processo de militarização é prodominante pelo modelo de polícia e pelos grupos que controlam esses territórios. Certamente este é um problema que exige uma dupla atuação. Do lado da política, trata-se de uma profunda reforma estrutural que disvincule a relação com o Exército, desmilitarize, aposte na unidade e nas mudanças dos ciclos. Do lado das favelas e periferias, demanda-se uma política que possa unificar a soberania do conjunto do estado, desarmar e desarticular o poder bélico dos grupos criminosos.

Seja como for, a questão da militarização na favela é uma questão central, que permanece com as UPPs, tendo em vista que a ocupação responde ao terror causado pelas chamadas incursões policiais, mas não responde ao poder das armas territoriais. A diminuição da força armada dos grupos criminosos, com uma política que tira desses grupos o poder da circulação das armas, acabou por apresentar uma realidade em que hoje as armas circulam na mão dos policiais. Pode-se dizer que há ainda um processo de militarização que substituiu a ostensividade das armas, antes na mão dos grupos criminosos e hoje nas mãos do braço armado e legal do Estado, que possui o poder do uso da força.

3.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA NO ESTADO PENAL E OS MECANISMOS DE CONTROLE

Como já dito anteriormente, as UPPs foram implementadas na cidade do Rio de Janeiro a partir de dezembro de 2008, somando atualmente 39 unidades em funcionamento até a finalização deste trabalho (2014). A inspiração está fundamentada no modelo de Policiamento Comunitário instaurado na Colômbia (RODRÍGUEZ, 2010). Dada a centralidade da cidade do Rio de Janeiro, já a partir de 2014 e para os próximos anos, as UPPs têm sido apresentadas como “carro chefe” na composição da grande “vitrine” da política de segurança pública carioca.

No Rio de Janeiro, são caracterizadas por um processo que, via decreto oficial, é delimitado por quatro etapas:

- a) intervenção tática;
- b) estabilização;
- c) implantação; e
- d) avaliação e monitoramento.

Essas etapas se iniciam com a ocupação militar e a criação de um Batalhão local, com comando e estrutura própria, até o desenvolvimento de algumas políticas sociais específicas em cada localidade. Frente a essa Política Pública, ainda inconclusa, faz-se necessária uma melhor análise, com o objetivo de trazer maior acúmulo de análises e de informações. Além do conceito de polícia pacificadora, mas do processo de militarização em curso no cenário atual.

Este cenário foi marcado, no ano de 2013, pelas manifestações que aconteceram a partir do mês de junho, não apenas no Rio de Janeiro, mas nas principais cidades brasileiras. As ruas ocupadas e a truculência das polícias acabaram por ampliar a percepção da população sobre a atuação policial por todo país. A frase “a polícia que reprime na avenida é a mesma que mata na favela”, lançada pela Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, ou “no centro da cidade a bala é de borracha, já nas favelas a bala é de verdade” simbolizam uma triste atuação das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro. Para o antropólogo Paulo Jorge Ribeiro, registrado em documentos oficiais da OAB-RJ, a ação policial nas manifestações de rua comprova que a exceção está sendo naturalizada:

A classe média se acha, em geral, imune a essas exceções, e muitas vezes as vê como louváveis. O problema é quando a borda da exceção toca

em nós, aí é que enxergamos o perigo. Quando a polícia agride as camadas médias nas manifestações de rua, isso é um pedaço dessa borda. A diferença é que nas manifestações são usadas balas de borracha e gás de pimenta, na favela são balas de AR-15. A diferença é, literalmente, letal. Nas favelas, como diria Giorgio Agamben [filósofo italiano], a polícia é a instituição soberana, ela tem o direito de morte e de vida sobre as pessoas. Discutir essa soberania é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo, em especial do Rio de Janeiro, onde historicamente a polícia não consegue se compor dentro de seu papel cidadão. (RIBEIRO, 2013, p. 1)

Mesmo considerando as inúmeras violações e arbitrariedades cometidas durante as manifestações democráticas, com uso descontrolado de munição não letal e altos índices de lesões, a favela ainda é o principal espaço de expressão de uma atuação violenta e repressiva, como já apresentava Ferraz (2004). Já é de longo prazo que as intervenções policiais não só deixam marcas, mas podem levar à morte:

A concentração da violência policial sobre as populações pobres e sobre os seus locais de moradia não é um ato isolado e de significados. Desde de que as favelas surgiram, o Estado incumbiu aos agentes da lei - os policiais - a tarefa de reprimir as populações, seja derrubando os barracos, nas remoções; seja, na busca de criminosos, e mais tarde, já na década de 1980, na caça aos traficantes e às drogas. Portanto, a função da polícia para essa parcela pobre e habitante “ilegal” da cidade, não é de guardadora dos direitos da população, mas de repressora, em nome do Estado. (FERRAZ, 2004, p.18)

Nesse sentido, há a redução das incursões mortíferas (após a instalação da UPP, naquela localidade), mas a repressão em nome do Estado continua presente e com novas “facetadas”. Alguns episódios, que só ampliam o debate sobre a repressão e a militarização, não estão dissociados das UPPs. Ao contrário, ganharam ampla visibilidade no ano de 2013.

Para exemplificar, no dia 12 de novembro de 2013, a temperatura na Zona Oeste passou dos 42°C, com sensação térmica de 50°C. Era um dia de treinamento dos recrutas, policiais já concursados na primeira fase das provas teóricas, e na fase de teste de aptidão física, que além do processo formativo ou de verificação das condições exigidas, incluía exercícios extremos sob o forte calor.

O episódio que levou à morte, por excessos físicos, do recruta da PM Paulo Aparecido Santos de Lima chocou a opinião pública, mas apresentou para a sociedade como os novos policiais militares, dos quais atualmente 90% integram de imediato as unidades de polícia pacificadora, estão sendo formados.

Os treinamentos físicos e psicológicos realizados no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praça CFAP da PMERJ foram denunciados ao Ministério Público Estadual (MP), especificamente na Auditoria de Justiça Militar, órgão fiscalizador, no qual alguns recrutas prestaram depoimento e apresentaram denúncias devido aos atos de violações a que foram submetidos. Eram relatos de queimaduras que chegavam às nádegas (mesmo protegidas por calças *jeans*) e nas mãos, no claro ato de proteger seus corpos expostos ao asfalto escaldante.

O questionamento a ser feito é de que maneira esses policiais, concursados, futuros servidores que trabalharão em condições sub-humanas, hierárquica e subalterna, protegerão seus corações e mentes depois desse processo de embrutecimento em sua formação.

O fato é que este episódio apresenta para a sociedade o direcionamento militarizado do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) da Polícia Militar. É possível fazer um questionamento: Qual a relação de uma morte no CFAP, com as UPPs? Há de se responder: estes são os mesmos policiais que estão sendo formados para o processo de “pacificação”, proximidade e interlocução nas favelas cariocas. Como é relatado pelo Juiz João Batista Damasceno:

A recente morte cerebral [de Paulo Aparecido, soldado da PMERJ] e as queimaduras em dezenas de recrutas da Polícia Militar podem ser indicativos da preparação para a desumanização e satisfação com a dor e sofrimento alheio, por instrutores que haveriam de se preparar para uma política humanizada de segurança. Daí é que as políticas públicas de segurança violadoras dos direitos das pessoas encontram legitimidade nos piores sentimentos de específicos grupos sociais. (DAMASCENO, 2013)

Outro processo em curso, que engloba a militarização das favelas, são as chamadas ações pré-UPP, a partir de incursões do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) e Forças Armadas. Essas incursões são oficiais, dentro do previsto legalmente, e extraoficialmente. Destaca-se que estas ocorrem além do que está previsto no decreto, descritas como intervenção tática, quando já há o pronunciamento oficial de entrada de uma nova UPP. Contudo, ainda não é o caso do ocorrido na Maré, que será aprofundado em seguida.

Como um dos pontos nevrálgicos para este trabalho, há as constantes denúncias de violação e abusos nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs): são desacatos, xingamentos, utilização de chaves-mestras sem mandado de busca e apreensão, agressões, abuso de

autoridade até à culminância no assassinato do ajudante de pedreiro Amarildo, que será analisado em seção a seguir.

No ano de 2014, o passado “bate à nossa porta”, pois se rememora a ditadura imposta ao Brasil a partir do Golpe Militar de 1964, em passado não tão distante. O passado se faz presente tanto na maior comenda militar do Brasil, a “Medalha de Bronze do Pacificador”, que durante a ditadura civil-militar fora entregue a oficiais que se destacavam no combate aos guerrilheiros, quanto nas ações militarizadas nas favelas cariocas. Nestas, é utilizado o veículo blindado da Coordenadoria de Recursos Especiais da Polícia Civil (CORE) chamado de “Pacificador” - ou, como moradores da Maré e músicos da banda de *rock* Passarela¹⁰, do ano de 2006, já reconfiguravam, chamando-o de “passa e fica a dor”.

Pacificador

Por: Passarela 10

Quando o silêncio
Fala mais alto do que o grito da revolta
É que sei
Que o cinismo
Impera naqueles que deveriam trazer a justiça
Mas não é assim
E se o tempo
Leva pra longe uma triste lembrança
É um alento
Mas não...

Pacificador
Não Pacifica a dor
Passa, e fica a dor
Não passa, e fica a dor

Quando a pobreza
É resultado de uma vida aguerrida cansada de mentiras
Fica difícil esconder
Que a repressão
Sustenta a desigualdade mantendo perguntas sem respostas
E pra quem quer saber
Famílias inteiras
Aguardam a justiça divina esperando um pedido de desculpas
Mas não...

Este veículo também é conhecido pelos favelados como “caveirão”. Trata-se de veículo blindado, oficial, de atuação das forças de segurança,

sobretudo da Polícia Militar, e expressa nitidamente as contradições de um modelo autoproclamado “pacificador”, mas que na essência é militarizado, deliberadamente, tanto em documentos oficiais, quanto nas práticas refletidas na sociedade. É uma organização interna, que em nada se distanciou da ditadura civil-militar²⁵.

3.2 OUTRO CENÁRIO CARIOCA, PRÉ-UPP, COM VIOLAÇÕES, HOMICÍDIOS E DESAPARECIDOS

Dessa forma, o caráter autoritário e violento da polícia sobre as populações de baixa renda e seus locais de moradia (favelas, morros, conjuntos habitacionais e posses) são vistos como atos normais, por grande parte da sociedade, dos meios de comunicação e dos agentes responsáveis pela segurança do Estado, reproduzindo o discurso de que bandido e favelado são sinônimos. A “metáfora bélica” ganha apoio de diferentes setores da sociedade e justifica todo o tipo de violência. (FERRAZ, 2007-2008, p. 200)

A “metáfora bélica” descrita por Ferraz (2007-2008) marca os processos de instauração das UPPs. No caso da entrada das forças de segurança na Maré, o que pode ser considerado apenas como pré-UPP, teve como característica a ocupação policial, seguida da ocupação do Exército e “recheada” desse caráter autoritário e violento, repleto de violações. O que se mostrou, até agora, ainda que a UPP não esteja oficialmente instaurada, foram ações centralizadas ainda na força armada do Estado e no tratamento dos moradores como suspeitos em potenciais, dadas as ações de destrato. Ocorre que, passados dois meses da ocupação militar, não há atuação diferenciada e sem alterações profundas, e isso indica, até o momento, a constituição e a prática da polícia nas UPPs, como foi e é predominante nas outras favelas.

3.2.1 OPERAÇÕES DE PRÉ-UPP NA MARÉ - ONDE UMA TRAGÉDIA NÃO APAGA A OUTRA

O Complexo da Maré, alvo de inúmeras operações sob a justificativa da repressão ao tráfico de drogas e posterior implantação de uma UPP, é um bairro por várias vezes citado neste trabalho. Seu entorno são os bairros de Bonsucesso, Ramos, Caju e Ilha do Governador, que vivem no limiar dos confrontos. As 16 comunidades

25 O Estatuto da PMERJ, instituído pela Lei 443/81, ainda sob a égide do regime militar, define hierarquia em seu artigo 12, §1º, como sendo “espírito de acatamento à sequência de autoridade.” Em seguida, em seu artigo 43, estabelece vedação de duvidosa constitucionalidade: “São proibidas quaisquer manifestações, tanto sobre atos superiores, quanto as de caráter reivindicatórios ou político”.

circunscritas ao bairro Maré vivenciam uma tragédia iminente. No dia a dia de escolas, postos de saúde, somente a permanência física de seus equipamentos - que são prédios públicos construídos ou em funcionamento -, não soluciona, ou não garante um atendimento de qualidade para os moradores. A Maré é um bairro de fácil acesso, dado que está situada às margens da Av. Brasil e Linha Amarela e Vermelha (vias de grande importância para o estado do Rio de Janeiro). Porém, sempre há relatos de ausência de professores e médicos, por exemplo.

Em 2 de maio de 2013, o BOPE e o Batalhão de Choque realizaram uma operação para combater o tráfico na favela, marcada com forte grau de violência e com inúmeras denúncias de invasões de casas e destruição de pertences, o que revelou uma enorme insegurança em toda favela. Na ocasião, um fotógrafo e um professor da rede municipal de ensino sofreram abuso por parte de autoridade policial, tendo sofrido inúmeras ameaças em função das denúncias realizadas. Para salvaguardar a integridade física de um dos denunciante, que fora obrigado a deixar o território, o caso está sendo acompanhado pela CDDHC-ALERJ, que viabilizou, junto ao consulado do país de destino, a saída estratégica para resguardar a sua vida.

Já em 24 de junho do mesmo ano, realizaram-se manifestações em Bonsucesso pela redução do valor da passagem de ônibus, como as inúmeras manifestações que foram realizadas por todo o país desde o dia 6 de junho de 2013, quando milhares de pessoas ocuparam ruas em sinais de protesto. Na Maré, o início era o mesmo, de acordo com as pautas reivindicatórias, porém, o final era trágico, pois terminava com outra operação policial violenta. Ali, as forças de repressão eram intensificadas, afinal o ato não ocorria em Copacabana, e sim na Zona Norte da cidade. A utilização de armas letais, o aglomerado de pessoas com os mais diversos objetivos, o engarrafamento comum na região, foram “um prato cheio” para o início dos imprevistos violentos na Avenida Brasil.

Nesse dia 24 de junho, o BOPE iniciou uma operação policial na Maré com o objetivo de dispersão e repressão ao tráfico. Na própria noite, as ações da polícia já levaram à morte um morador, seguida pela lamentável morte do sargento do BOPE, Ednelson Jerônimo dos Santos Silva. O conflito durou a noite inteira e se arrastou ao longo da manhã do dia 25, finalizando oficialmente com um trágico saldo de dez mortos: o policial do BOPE e mais nove suspeitos de envolvimento com o tráfico da região. Porém, há veiculações na imprensa que apresentam um saldo de até 13 mortos.

As investigações até a conclusão deste trabalho demonstram confronto entre os envolvidos, seguido de execuções sumárias, ainda que

fossem noticiadas como resultado de confrontos armados entre policiais e traficantes. O legalmente previsto e regulamentado, já que no Brasil não há pena de morte, seria a condução dos suspeitos para a penitenciária. E, infelizmente, isso fortalece do estado penal, em relação ao qual é possível reivindicar Wacquant (2007) mais uma vez. É o estado penal criminalizando as populações pobres, acrescidas de características étnicas específicas.

Não se trata de excessos, nem de uso desmedido da força enquanto exceção: as práticas policiais nesses territórios violam os direitos mais fundamentais, e a violação do direito à vida também está incluída nessa forma de oprimir.

Diante de todos os pronunciamentos dos órgãos oficiais e questionamentos da sociedade civil, restou a seguinte dúvida sobre a chacina ocorrida no Complexo da Maré: qual foi o objetivo de uma operação como esta: vingar a morte do policial? Onde se pretendeu chegar com esta operação? O tráfico é cruel, é violento e massacra a vida dessas comunidades, mas o Estado não pode competir com o tráfico, disputando quem tem mais capacidade de ser violento. Tem algo que diferencia o Estado e o crime, que é o uso legítimo da força, há muito propagado por Weber. E reforçado por Wacquant (2012, p. 35):

Vale dizer, a soberania do estado seria caracterizada pela marca eloquente e ostensiva da força, como nos disse Weber, numa passagem célebre, ao afirmar que o estado seria o único detentor legítimo da força. Porém ao perder parcela significativa de sua força para as corporações transnacionais e capitais financeiros, no contexto da globalização, o estado-nação procura reafirmar a sua força perdida pela exibição e a ritualização grotesca desta, pela construção do estado penal na regulação ostensiva da insegurança social.

Não é só obrigação, é a necessidade do cumprimento da lei. Aos órgãos do estado não compete a demonstração de revide, uma vez que detenham o monopólio da força.

3.2.2 VIOLAÇÕES E HOMICÍDIOS

Desde o início das UPPs, alguns moradores de favela foram assassinados pelas mãos armadas do Estado. Somente em 2010, morreram no Brasil 49.932²⁶ pessoas vítimas de homicídio, ou seja, 26,2 a cada 100 mil habitantes, sendo que 70,6% das vítimas eram negras. Ao analisar a faixa etária desses mortos, 26.854 eram jovens entre 15 e 29, ou seja, 53,5% do total (ISP, 2013).

26 Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Dados preliminares de 2010.

Já no último ano da série oficial, refere-se o Instituto de Segurança Pública (ISP) ao ano de 2013, ocorreu o aumento de 16,7% nas mortes por homicídio, 4.081 em 2012 e 4.761 em 2013. Seguindo a lógica de raciocínio impetrada e maciçamente propagandeada pelo governo do Rio de Janeiro, 680 pessoas deixaram de ser salvas.

Nesse sentido, é possível dizer que há questionamento científico, além do qualitativo. Quantitativamente, os números apresentam problemas na execução desta política pública. Há pesquisadores que, a partir desses dados, passam a se questionar. Quando em entrevista à Empresa Brasileira de Comunicação (EBC)²⁷, o pesquisador do Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), João Trajano, diz que foi surpreendido com o aumento da criminalidade no estado. “Eu esperava que os indicadores continuassem a melhorar. Fico um pouco surpreso e decepcionado. Talvez o que isso esteja acenando é que os esforços do governo estadual têm sido tímidos” (TRAJANO, 2014).

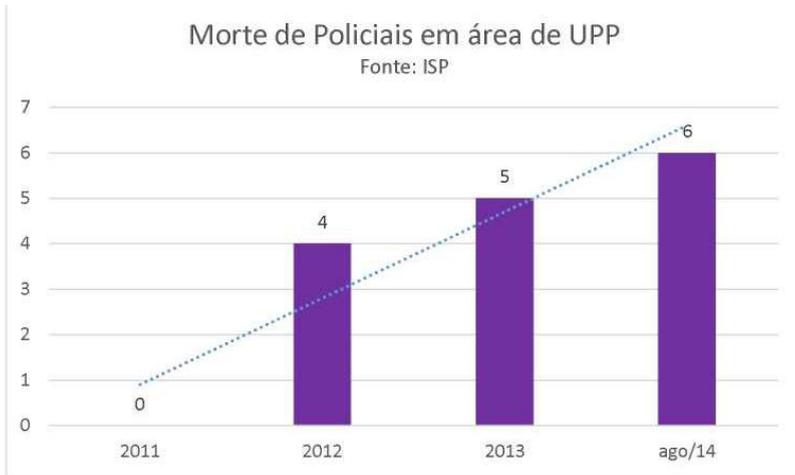
As marcas dos homicídios não estão presentes apenas nas pesquisas, nos números, nos indicadores. Elas estão presentes sobretudo no peito de cada mãe de morador de favela ou mãe de policial que tenha perdido a vida. Nenhuma desculpa pública, seja governamental ou não, oficial ou não, é capaz de acalantar as mães que perderam seus filhos. A seguir, destacam-se dois casos ocorridos no mesmo complexo de favelas circunscritas entre Rio Comprido, Catumbi e Santa Tereza. A 15a UPP Coroa-Fallet-Fogueteiro é marcada pela história de um policial atingido por uma granada e pela morte de um jovem, ainda no seu segundo ano de “pacificação”.

Não há como hierarquizar a dor, ou acreditar que apenas será doído para as mães de jovens favelados. O Estado bélico e militarizado é responsável pela dor que paira também nas 16 famílias dos policiais mortos desde o início das UPPs.

Dentre esses mortos estão: Paulo Ricardo Fontes Carreira, 30 anos; Diego Bruno Barbosa Henriques, 25 anos; Anderson Dias Brazuna, 34 anos; Charles Thomaz Barros, 25 anos; Wagner Vieira da Cruz, 33 anos; Leonardo do Nascimento Mendes, 27 anos; Melquisedeque Bastos, 29 anos; Fabiana Aparecida de Souza, 30 anos; Alda Rafael Castilho, 27 anos; Rodrigo de Souza Paes Leme, 33 anos; Leidson Acácio Alves Silva, 27 anos; Fábio Gomes, 30 anos; Wesley dos Santos Lucas, 30 anos. Os seis últimos somente neste ano, até agosto de 2014, nas favelas pacificadas (vide gráfico 1).

27 <http://www.ebc.com.br/noticias/saude/2013/12/violencia-cresce-no-rio-em-2013> acesso em 22 de setembro de 2014.

Gráfico 1 - Índice de mortes de policiais em UPPs, entre 2011 e ago/2014



Fonte: A autora (2014), com base em dados fornecidos pelo ISP.

Diante da exposta brutalidade que marca a vida de servidores públicos da área da segurança, destaca-se, além de todas as mortes citadas, o primeiro caso de maior violência sofrida por um policial em serviço nas UPPs.

O fato ocorreu na região central da cidade, na favela da Coroa. Alexander de Oliveira, 31 anos, foi uma exceção, pois, ao final, perdeu as duas pernas, porém não perdeu a vida. Atualmente, o policial está reformado e se recupera positivamente, utilizando-se de duas próteses e do acompanhamento sistemático de fisioterapeutas, além de todo apoio psicológico, advindo da família (dois filhos) e, principalmente, de sua esposa e companheira, Maiara Cortat, 27 anos.

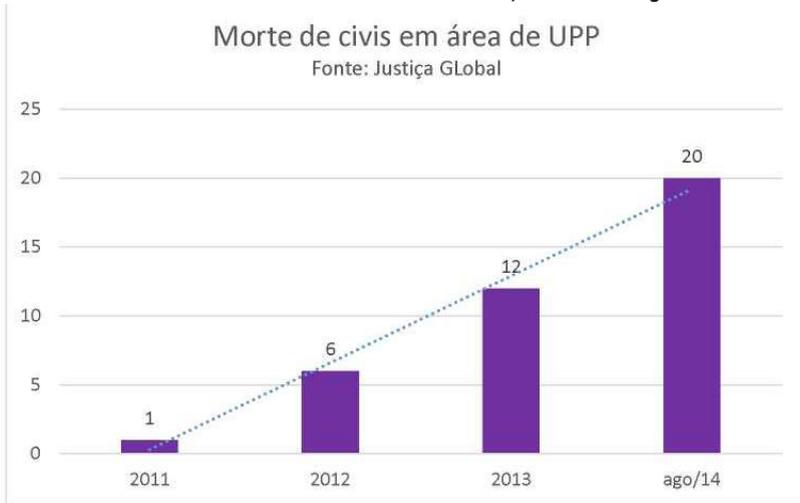
Em outubro de 2010, o policial se formava e seu objetivo com o concurso era de trabalhar no 37º BPM (Resende), próximo à sua região de moradia, no norte fluminense, ou no máximo em Barra Mansa. Mas acabou sendo escalado para a UPP dos morros da Coroa, Fallet e Fogueteiro. Foram apenas quatro meses na unidade, inaugurada em fevereiro de 2011, e aqui se percebe o quão ínfimo é o processo de formação destes policiais. Na tarde de 25 de junho de 2011, foi alvejado pela explosão de uma granada, arremessada por traficantes. Percebam que em menos de um ano de formado o policial já estava na linha de frente em território “pacificado”, sendo alvo de um artefato.

Na explosão, Alexander perdeu a perna direita e fraturou o braço esquerdo. A outra perna teve de ser amputada no Hospital Central da Polícia Militar (HCPM), no Estácio, devido a uma infecção. Chegou lá em estado grave, com poucas chances de sobreviver. Saiu do coma depois de 11 dias. Ao todo, ficou três semanas internado, dentre as quais, foi visitado e acompanhado diversas vezes pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC - ALERJ).

Além do índice de homicídio e letalidade violenta a que são expostos os policiais, oficialmente ocorreram nove mortes de civis em áreas de UPP. As causas dessas mortes são as mais diversas, mas sempre com a utilização de armas de fogo e correlacionadas à presença das forças militares. São jovens, negros/pardos e moradores de favela. São características que reforçam as pesquisas estatísticas, mas, sobretudo, de jovens com histórias interrompidas, nomes e sobrenome.

Dentre as mortes de civis em áreas pacificadas, encontram-se: André de Lima Cardoso, Pavão-Pavãozinho; José Carlos Lopes Júnior, Morro São João; Jackson Lessa dos Santos, Morro do Fogueteiro; Mateus Oliveira Casé, Manguinhos; Paulo Henrique dos Santos, Cidade de Deus; Aliélson Nogueira, Jacarezinho; Laércio Hilário da Luz Neto, Morro do Alemão; Israel Meneses, Jacarezinho; Thales Pereira Ribeiro D'Adrea, Morro do Fogueteiro; Wellington Sabino Vieira, Mangueira; Petrick Costa dos Santos, Pavão-Pavãozinho; Edilson Rodrigues da Silva Cardoso, Rocinha; José Carlos Lopes Junior, São João; Douglas Rafael da Silva Pereira, Pavão-Pavãozinho; Edilson da Silva dos Santos, Pavão-Pavãozinho; Arlinda Bezerra das Chagas, Nova Brasília, Alemão; Jonathan de Oliveira Lima, Manguinhos; Caio Moraes da Silva, Nova Brasília, Alemão; Jeferson Felipe Pinto, São Carlos; Josiel Rafael Silva, Rocinha; Anderson Pereira da Silva, Alemão; Lucas Farias Canuto, Cidade de Deus; Lucas Gustavo da Silva, Lourenço; Gabriel Ferreira de Carvalho, Alemão; Afonso Maurício Linhares, Manguinhos; Diogo Wellington Costa, Alemão; Matheus Alexandre Silva dos Santos, Alemão; Cátia Valéria Alves, Alemão; Antônio França, Alemão; Joana Darc Brito, Lins. De acordo com o gráfico 2, é possível analisar a tendência de crescimento das mortes em áreas ditas pacificadas.

Gráfico 2 - Índice das mortes de civis em UPPs, entre 2011 e ago/2014



Fonte: A autora (2014), com base em Justiça Global (2014).

A partir de denúncias da brutal violência sofrida por moradores de favela e policiais, foi tomada a decisão de destrinchar melhor um caso emblemático. O homicídio de Thales Pereira Ribeiro D'Adrea. Para tal, utiliza-se abaixo de parte do material coletado em visita de campo da Comissão de Segurança, composta neste dia pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ e do Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).

Integrantes do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, mesmo com respaldo legal e legítimo, dada a condição renomada das instituições e acompanhados de lideranças locais, encontraram dificuldade para a obtenção de algumas informações. Destaca-se a dificuldade de conseguir informações com o gravador ligado. São receios e precauções legítimas, dos quais os favelados acertadamente se protegem. Nesse sentido, há o embasamento teórico-científico a partir da análise sociológica de Lia Rocha, em capítulo integrante da obra *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*, afirma:

Quando a pergunta sobre o tráfico era feita de forma direta, mesmo com o gravador desligado, as pessoas não respondiam, ou então, repetiam o argumento do “lugar tranquilo”. Por causa disto, o gravador foi aposentado após a primeira semana de trabalho de campo, só sendo utilizado em algumas poucas entrevistas. (ROCHA, 2008.p.195)

Diante desses fatos, para melhor desdobramento da pesquisa, foram necessárias várias visitas à favela e a outros órgãos, com o objetivo de melhorar o recolhimento das informações. Em um dos trabalhos de campo, realizado no ano de 2012, ao percorrer a favela Fallet-Fogueteiro, obteve-se o relato dos moradores sobre a morte de Thales. Era o dia 25 de junho de 2012, por volta de 23h30, e um grupo de policiais do BOPE fez uma incursão no Fogueteiro, comunidade que contava com uma UPP desde fevereiro de 2011. Os policiais do BOPE teriam entrado na favela em uma camionete Van descaracterizada, e iniciaram uma operação. Horas antes do início da operação, Thales estava em uma *lan house*, localizada na região do Cajueiro, no Fogueteiro. As *lan houses* são espaços de sociabilidade, conforme as descreve Passos (2013):

Tendo como principal característica a prática de jogos, as *lan houses* converteram-se quase que em sinônimo de ambiente juvenil. Amplia-se o caráter inicial das *lan houses*, tornando-o mais amplo. O que antes era um espaço exclusivo de acesso à internet e jogos *on* e *offline* atualmente apresenta-se também como local de práticas de sociabilidades, cultura e porque não dizer, educativas, na medida em que há registros de serviços de pesquisa, impressão de trabalhos, aprendizado de como acessar a rede pela primeira vez, dentre outros. (PASSOS, 2013 p. 89)

Ele pagou o acesso aos computadores até meia noite, mas às 22h11 teria saído do local com a intenção de fazer um lanche. Como o percurso entre o local onde estava até a lanchonete era longo e íngreme, o adolescente pegou uma moto táxi. Comprou um lanche e saiu levando-o. Segundo algumas versões de moradores, Thales estaria “fumando um baseado” numa esquina próxima a um bar, no momento em que os policiais entraram.

A versão policial, contida nos autos oficiais, menciona que quatro policiais militares, todos lotados no BOPE, foram chamados ao Fogueteiro, especificamente à região do Cajueiro, para verificar uma denúncia de tráfico de drogas no local. Os policiais da UPP local não tiveram qualquer envolvimento aparente nessa operação. Destaca-se aqui a ineficiência da operação local e a falta de regulamentação apresentada, uma vez que se tratava de uma favela pacificada há pouco mais de dois anos, e os policiais “residentes” nessa localidade sequer tomaram conhecimento detalhado da operação especial desencadeada. Posteriormente, ela foi apresentada como sendo uma ação de reforço.

Dos quatro policiais do BOPE, apenas três testemunharam em sede policial. Todos os depoimentos coletados no R.O. são literalmente idênticos, o que permite especular a possibilidade de cópia entre os depoimentos.

De acordo com o laudo de exame cadaverico²⁸ de Thales, o adolescente foi atingido por três tiros. A causa da morte foi lesão do pulmão direito e do coração, gerando uma hemorragia interna. O confronto balístico entre o projétil encontrado no corpo de Thales e os fuzis entregues pela polícia confirmou que o disparo foi efetuado por um dos três fuzis de posse dos policiais.

De acordo com o registro do fato, os policiais arrecadaram junto ao corpo de Thales uma pistola calibre 40, numeração raspada, com cinco munições intactas no carregador, bem como um rádio transmissor e um telefone celular. Após fazerem uma revista no local onde o fato aconteceu, encontraram 184 trouxas de maconha e um aparelho celular. Os policiais envolvidos informaram que a droga não estava aparentemente na posse dos adolescentes, mas o lugar onde esta foi encontrada seria conhecido como ponto de tráfico.

Tal como mencionado, o fato foi registrado na 5° DP, no dia 26 de junho de 2012, de madrugada. O incidente foi tipificado como “tentativa de homicídio proveniente de auto de resistência” e “homicídio proveniente de auto de resistência”²⁹. O delegado e um perito, junto com a escolta da CORE, foram no mesmo dia do fato até o local para realizar a investigação e fazer a perícia de local.

Neste cenário, há um fator a ser considerado como avanço na instauração das UPPs no que diz respeito ao processo investigativo, uma vez que, mesmo com a presença ostensiva da polícia militar, a polícia especializada na apuração tem maiores possibilidade de elucidação. Como no caso do pedreiro Amarildo, na favela da Rocinha, já que uma perícia para um homicídio não ocorre comumente em todas as favelas. Neste caso, foram coletadas cápsulas de balas e estojos. Entretanto, os peritos não conseguiram testemunhos de moradores, pois as ruas da localidade estavam desertas. Como resultado dessa perícia, foi elaborado um laudo de exame de local, mas este não constava nos autos processuais.

Contudo, como outra face da mesma moeda, também há indícios de prevaricação ou negligência, já que os fuzis utilizados na operação pelos policiais foram apreendidos de forma virtual. Isto é, embora constassem como formalmente apreendidos, continuavam de posse dos policiais. O delegado da 5° DP, responsável pelo flagrante, emitiu um auto de depósito das armas, que continuam de posse dos policiais, e posteriormente o Batalhão foi oficiado para entregar as armas para a perícia. O Comandante do BOPE foi oficiado pelo

28 Laudo: IML-RJ-SNC-027887/2012-1.

29 Art. 121 c/c Art. 14 II do Código Penal n/f Art. 284 do Código de Processo Penal. Art. 121 do Código Penal n/f Art. 284 do Código de Processo Penal.

delegado para que encaminhasse as armas, posteriormente, num prazo de 72 horas.

Em outra ocasião, na reunião com o Comandante de todas as UPPs (CPP), pediu-se informações mais específicas sobre a operação realizada na UPP das comunidades Fallet, Fogueteiro e Coroa na noite da morte do Thales. A resposta foi que nem o Comando Geral da CPP nem o Comando local da UPP têm conhecimento prévio acerca das operações realizadas em áreas pacificadas. O BOPE e o CHOQUE, em particular, teriam jurisdição sobre o conjunto do território e, portanto, não teriam limitação geográfica na sua atuação.

Por sua vez, o Comandante local da UPP do Fallet, Fogueteiro e Coroa afirmou que antes da operação que resultou na morte do Thales costumava fazer pedidos de apoio tático das forças especiais, em função da atividade do tráfico no local. Nesse sentido, ele não sabia que no dia da morte do Thales ocorreria uma operação do BOPE no local, pois os pedidos eram genéricos, ou seja, as operações não eram solicitadas para serem realizadas na comunidade em um dia específico. Os moradores relataram que, depois da morte de Thales, o BOPE deixou de realizar operações regulares na comunidade, como fazia anteriormente.

3.2.3 OS DESAPARECIDOS DAS UPPS: AMARILDO - E MAIS DE SEIS MIL, EM TODO O ESTADO

Nas manifestações populares a partir do segundo semestre de 2013, que encheram as ruas por todo o estado do Rio de Janeiro, uma das bandeiras de maior adesão e clamor público era a temática da segurança pública. Na Rocinha, uma das maiores favelas até então “pacificadas”, um homem era levado para averiguação e, após um ano, seu desaparecimento é legalmente constatado como uma morte presumida. Após uma análise mais ampla dos dados, será apresentado especificamente o caso.

Os gritos que entoavam “ei, polícia, cadê o Amarildo?” marcaram passeatas, subsidiaram manifestações e a campanha pública “Somos todos Amarildo”, como um caso emblemático de um desaparecimento em área de UPP. O fato trouxe à tona o nome do pedreiro Amarildo Gomes da Silva. Porém, não é um fato isolado, uma vez que há indícios de uma continuidade nos procedimentos de desaparecimento, típicos da forma de atuar da PM e de como as forças de “pacificação” atuam. Há milhares de casos pelo estado do Rio de Janeiro, de pessoas que desaparecem e não retornam mais ao convívio familiar.

Compreendendo a gravidade da temática, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) lançou uma campanha intitulada “Os Desaparecidos da Democracia. Pessoas reais, vítimas invisíveis”. No *site* oficial da OAB - seccional Rio de Janeiro, o professor Doutor do Departamento de Ciências Sociais da PUC - Rio, Paulo Jorge Ribeiro, a intenção é construir uma análise sólida a partir de diversos fatores que envolvem o tema. “Queremos articular os testemunhos das famílias das vítimas aos estudos das estruturas que existem para que isso aconteça, realizados principalmente pela universidade”, argumenta o antropólogo. A campanha “Os Desaparecidos da democracia” também representa, de certa forma, a continuidade da mobilização “Pela Memória e pela Verdade”, com relação aos desaparecidos políticos durante a Ditadura.

Cumprindo o papel legislativo, a CDDHC-ALERJ realizou audiência pública, com o objetivo de tornar ainda mais visível o tema e articular instituições, e outros institutos de pesquisa para debruçaram-se sobre o tema. Durante a audiência na ALERJ e no lançamento da campanha pela OAB, foram apresentados dados fundamentais para que se dimensionasse o problema e as possíveis formas de resolução. Também na oportunidade, pesquisadores, membros do Ministério Público, da Polícia Civil, da Sociedade Civil organizada e familiares de desaparecidos debateram algumas estratégias de enfrentamento da questão. Porém, algumas críticas foram dirigidas a esse processo de campanha da OAB. O professor Machado da Silva expõe sua opinião em entrevista ao jornal *Estado de São Paulo*:

Não gosto muito dessa aproximação. Sei que se trata de um slogan, mas, analiticamente, não é uma aproximação certa. Na ditadura, eram desaparecidos diretamente políticos, que questionavam a ordem institucional e o Estado - e que foram jogados no mesmo saco dos criminosos comuns após a Lei de Segurança Nacional. Os desaparecidos atuais simplesmente não são desaparecidos “da democracia”, mas de uma democracia limitada a apenas certos segmentos da sociedade. Esses desaparecidos são segregados, pois são os próprios processos do regime pretensamente democrático que produzem essa periferia marginalizada da cidadania. Isto é, a cidadania lhes foi negada. Desapareceram pela atuação ilícita dos aparelhos do Estado, de facto e não de direito. (MACHADO, 2013, p.25)

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), em 2007, as autoridades públicas registraram 4.633 casos de desaparecimento; em 2012, por seu turno, foram anotados 5.934 desaparecimentos. Trata-se de um crescimento de 23,7% nas estatísticas oficiais

sobre o assunto. Fazendo um somatório desse período, totaliza-se 32.073 casos em seis anos (quadro 3).

Quadro 3 - Desaparecidos entre 2007 e 2012, segundo o ISP

ANO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de Desaparecidos	4.633	5.114	5.425	5.479	5.488	5.934

Fonte: Dados ISP 2007-2013.

Uma das principais dificuldades para lidar com a temática é a falta de informação. A rede de dados precisa ser aprimorada e compartilhada entre as diversas autoridades públicas, tanto do ponto de vista da investigação de eventuais crimes relacionados ao desaparecimento, quanto à assistência social e psicológica aos familiares envolvidos.

Atualmente, não há qualquer pesquisa empírica que estabeleça um número aproximado de casos de desaparecimento não registrados. Igualmente, existe grande carência de levantamentos que indiquem, por exemplo, quantos desaparecidos foram encontrados mortos, quantos retornaram a seus lares e quantos foram encontrados com vida em outros locais.

Registre-se que o Instituto de Segurança Pública selecionou 456 dos 4.423 casos de desaparecimento ocorridos no estado do Rio de Janeiro em 2007, para análise. Chegou-se à conclusão de que 67 pessoas (14,7% da amostra) não reapareceram, e que 31 indivíduos foram encontrados mortos (6,8% da amostra), dos quais 18 foram vítimas de homicídio doloso. No entanto, tal levantamento foi incapaz de apontar o que ocorreu com os remanescentes desaparecidos e quais as circunstâncias das mortes catalogadas.

Outro fator que chama atenção é o crescimento dos casos registrados de desaparecimentos em áreas com UPPs. Ao comparar os índices de desaparecidos no ano anterior à instalação da UPP no território, no ano de inauguração e no ano subsequente os números chamam atenção. A soma de casos de desaparecimento no ano anterior a instauração da UPP é de 85. No ano de instauração, cai para 77. No ano subsequente, se eleva para 133. Dessa forma, entre o ano de instauração e o seguinte, há um crescimento na ordem de 72,7%. Esses dados podem ser melhor visualizados no quadro 4.

Quadro 4 - Desaparecidos nas áreas de UPPs

UPP	ANO ANTERIOR	ANO DA INAUGURAÇÃO	ANO SEGUINTE
Santa Marta (2008)	1	0	1
Cidade de Deus (2009)	18	16	49
Batan (2009)	5	3	2
CM/Babilônia (2009)	1	2	0
Pavão-Pavãozinho (2009)	5	6	6
Tabajaras/Cabritos (2010)	4	4	3
Providência (2010)	7	5	5
Borel (2010)	2	12	9
Formiga (2010)	1	3	5
Andaraí (2010)	5	3	6
Salgueiro (2010)	2	2	3
Turano (2010)	9	4	5
Morro dos Macacos (2010)	2	3	7
São João (2011)	2	1	3
Fallet/Fogueteiro (2011)	4	2	2
Morro dos Prazeres (2011)	3	3	6
São Carlos (2011)	8	4	9
Mangueira/Tuiuti (2011)	6	4	12
TOTAL	85	77	133

Fonte: Dados ISP 2007-2013.

No âmbito do Poder Legislativo, a ALERJ impetrou uma iniciativa pública relevante para tratar a questão dos desaparecidos no estado. Trata-se de um Cadastro Estadual de Crianças e Adolescentes Desaparecidas. O Projeto de Lei nº 6737/14, de autoria do deputado Marcelo Freixo (PSol) foi publicado no Diário Oficial do Poder Executivo no dia 02 de abril do ano vigente (2014). Segundo a legislação, o cadastro deverá trazer características físicas e dados pessoais de crianças e

adolescentes cujo desaparecimento tenha sido registrado em órgão de segurança pública federal ou estadual localizados no estado.

3.2.3.1 CASO DO “TRABALHADOR PÉ DE BOI”

Em 28 de março de 2013 foi instaurado inquérito policial para apurar crimes de tráfico de drogas praticados por organização criminosa na favela da Rocinha. O Dr. Ruchester Marreiros, ex-delegado adjunto da 15ª Delegacia de Polícia do Rio de Janeiro (Gávea), era o assistente responsável pela investigação, que resultou na operação Paz Armada.

Durante as investigações, no dia 14 de julho, o ajudante de pedreiro Amarildo de Souza Dias, também conhecido como “Boi”³⁰, foi levado para averiguação em uma viatura da UPP para a base da UPP da Rocinha e nunca mais foi visto.

O desaparecimento de Amarildo foi registrado por sua mulher, Elizabeth Gomes da Silva, na 15ª Delegacia de Polícia, na Gávea.

Sobre a condução da averiguação, é necessário mencionar que não compete à Polícia Militar levar um suspeito para “averiguação” na sede de uma Unidade de Polícia Pacificadora. No Estado Democrático de Direito, quem investiga é a Polícia Civil, que cumpre o papel de polícia judiciária, logo, qualquer suspeito deve ser intimado a comparecer à Delegacia de Polícia Civil para prestar esclarecimentos.

Como já citado anteriormente, o caso gerou repercussão nacional e internacional, logo após as manifestações dos moradores da Rocinha, que indagavam às autoridades públicas “Cadê o Amarildo? Onde está o Amarildo?” e a campanha “Somos todos Amarildo”. Principalmente porque a alegada saída da UPP, após sua suposta liberação, não foi registrada pelas câmeras da Unidade que, curiosamente, estavam desligadas no dia 14 de julho, assim como o GPS do carro que o conduziu àquela Unidade.

Os autos do inquérito foram encaminhados para o Dr. Delegado Titular Orlando Zaccone, para confecção do Relatório Final, em 5 de agosto de 2013, mesma data do relatório apresentado pelo Dr. Ruchester Marreiros. Em seu relatório, o Dr. Zaccone apontou a ausência de auto de reconhecimento de Amarildo, o que afastou a alegada evidência de que este era envolvido com o tráfico e reforçou a necessidade de prosseguimento das investigações, além de apontar a divergência entre o relatório do Dr. Ruchester e a ligação telefônica interceptada, apontada por este como prova do envolvimento de Amarildo com o tráfico.

30 Ressalte-se que Amarildo recebeu o apelido de “Boi”, “pé de boi”, pois era conhecido por seus vizinhos como um homem forte e bastante trabalhador. Cumpre informar que há relatos de moradores de que na favela da Rocinha há um traficante conhecido como “Boi”, mas que não se trata da mesma pessoa.

Após uma tentativa de criminalizar Amarildo e sua família, em agosto a Delegacia de Homicídios (DH) assumiu o caso, assim como o Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público Estadual (MPE), que apontaram para uma “versão fantasiosa” sobre os fatos montada pela PM e indicaram a denúncia contra 25 PMs no total, todos da UPP Rocinha, incluindo o Major Edson Santos, ex-comandante da UPP Rocinha, e o tenente Luiz Felipe de Medeiros, subcomandante da unidade, pelos crimes de tortura seguida de morte, por ação direta ou omissão, ocultação de cadáver e fraude processual.

O Ministério Público do Rio pediu a expulsão de quatro policiais e do comandante da unidade, major Edson Santos, por improbidade administrativa na operação Paz Armada, durante a qual o homem foi abordado. Atualmente (2014) o caso está em fase de julgamento e os policiais encontram-se presos em presídios de segurança máxima.

Evidencia-se que tais ações não alteram as práticas hegemônicas do Estado nos territórios populares, ainda que sejam conquistas importantes. Outras conquistas fundamentais devem ser construídas para uma alteração da política em curso, que acabe com os constrangimentos, desrespeito e repressão pelas quais passam os moradores. A desmilitarização da polícia é a principal reforma para alteração desse quadro, mas não a única. Precisa-se já conquistar uma alteração da prática do Estado nesses territórios: a entrada por meio de direitos e equipamentos de políticas públicas e não por meio da polícia; a criação de espaços de diálogo e decisão dos moradores; o respeito às regulações criadas pelos moradores nos espaços de favelas e periferias. Essas são ações que podem ser alteradas em nível estadual e não dependem de profundas reformas das leis em nível federal.

4. A ORGANIZAÇÃO POPULAR E AS RESISTÊNCIAS POSSÍVEIS

Inicia-se este capítulo destacando a iniciativa coletiva, como ações que possam impulsionar a organização popular e as resistências possíveis e, assim, que uma política pública, ainda que inacabada e inconclusa como as UPPs, que desde a formulação até a execução não contemplam o processo de organização coletiva local, seja pressionada a fazê-lo. Sendo assim, Silva e Leite (2004) apresentam reflexões sobre a coletividade, que apresentam pistas ou respostas à fragmentação e à dispersão da luta política, principalmente a respeito da população moradora de favela.

O associativismo, enquanto participação da vida comunitária, encontra-se em baixa em diversas áreas da cidade, onde mesmo na Associação de Moradores e Amigos da Gávea (AMA) existem limites na participação, e o problema não está restrito aos moradores de favela. O processo de diálogo, como o estudado na favela da Maré, apresenta um pequeno diferencial, como citado desde a participação da conferência livre, em 2009, até os atos públicos em repúdio às chacinas ocorridas neste local.

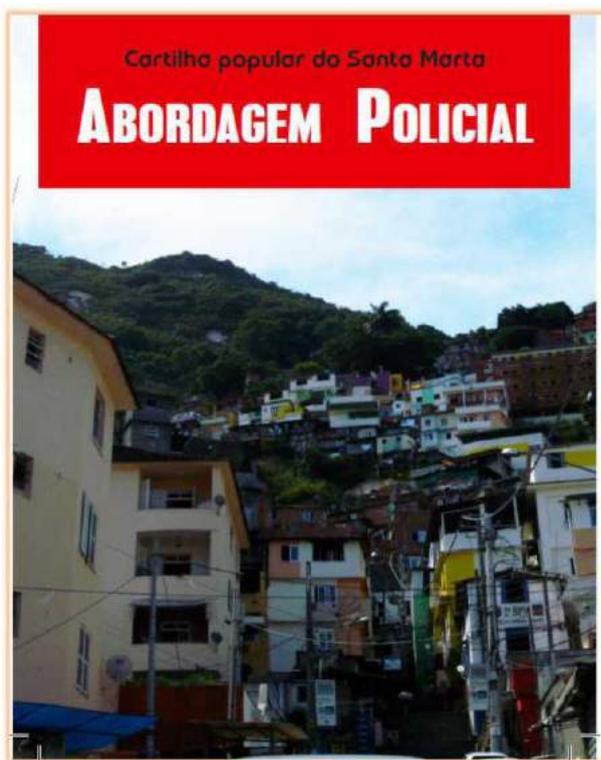
Mas, sobretudo para as áreas de maior negligência ou utilização do Estado, o fortalecimento da ação coletiva de base, de organização de bairro e/ou assembleias populares podem ser um “salto” qualitativo

para essas regiões ditas “carentes” ou ausentes de participação. Segundo Machado da Silva e Leite (2004, p. 72), esta ação “[...] precisa desenvolver um projeto autônomo [...]. No entanto, isso não quer dizer que ela precise, ou possa ser independente, isolada, sobretudo coletiva”.

4.1 CARTILHA ORGANIZADA PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS SOBRE ABORDAGEM POLICIAL NO SANTA MARTA

Como tratado na abertura deste capítulo, o processo de autonomia é fundamental para o embasamento e discussões sobre ação e participação. Para tal, fora elaborado um manual, uma cartilha, com orientações sobre os direitos e os deveres do cidadão em situações de abordagem policial, como uma das iniciativas-chave da favela do Santa Marta (figura 8).

Figura 8 - Cartilha Popular



Fonte: Justiça Global, Visão da Favela e CDDH-C

Primeira a receber uma UPP, a favela foi também a primeira a denunciar arbitrariedades cometidas por policiais, ainda no ano de 2009. O coletivo Visão da Favela Brasil, coordenado pelo *rapper* Fiell, organizou a produção na comunidade, em parceria com organizações de Direitos Humanos do Estado.

Instrumentalizar os moradores, fortalecer a consciência de que a favela deve ser respeitada pelo poder público e pelos agentes de segurança e ampliar o acesso à cidadania, esses foram e são os objetivos da cartilha cada vez mais atual sobre direitos (figura 9). Pois a população organizada pode pressionar os órgãos públicos.

Figura 9 - Contracapa da Cartilha de Abordagem Policial

--- Sumário	
Apresentação	4
O que podem e não podem fazer os (as) policiais?	6
Constituição Federal	6
Busca dentro de casa	7
Com mandado	8
Sem mandado	10
Busca Pessoal	13
Busca no Carro	19
Na Delegacia	20
Denúncias	22
Como denunciar	24
Órgãos do Poder Público	25
Entidades da Sociedade Civil	27

Fonte: Justiça Global, Visão da Favela e CDDH-C

4.2 CAMPANHA MARÉ DE DIREITOS - ANISTIA INTERNACIONAL, OBSERVATÓRIO DE FAVELAS E REDES DA MARÉ

O “Bloco se benze que dá” é fruto de algumas ações políticas realizadas por jovens da Maré, que levantavam a questão sobre a relação desigual da favela com a cidade. Como o Ato Público na Câmara Municipal, há exatos 10 anos, quando em abril de 2004, morria Jaqueline, estudante da Faculdade de Economia da Universidade Estadual do rio de Janeiro (UERJ), mais uma vítima de uma operação policial na favela Baixa do Sapateiro.

Além de ser um bloco carnavalesco de embalo, é um instrumento de luta política, cultural e educacional. O bloco foi criado em 2005, a partir da dificuldade de circulação interna de seus moradores, dadas as barreiras visíveis e invisíveis entre as diferentes comunidades do bairro Maré. Outro objetivo era a vontade de interferir positivamente em sua realidade social, já que, desde então, é crescente a negação dos direitos aos moradores e crescem também os limites territoriais impostos pelas facções criminosas ou pelas operações policiais.

No carnaval de 2005, lá estava o bloco na rua. Já no primeiro desfile se firmou como um importante movimento de resistência cultural e de contestação acerca da criminalização da pobreza e dos movimentos sociais, arregimentando moradores de todas as comunidades da Maré e simpatizantes de fora da favela. O desenrolar do desfile foi marcado por uma festa que foi se consolidando e crescendo exponencialmente aos gritos e chamadas: “Vem pra rua, morador”. Era uma alusão à fatídica frase entoada pelos veículos blindados ao adentrarem na favela e entoarem a “chamada” do medo: “Sai da rua, Morador”.

Os medos reverberados nas operações policiais ou nos tiroteios entre as facções foram rejeitados, e o que imperou foram os confetes e serpentinas anunciando a vida na favela, inclusive no Guia dos Blocos de Rua - “Rio que Encanta”.

Atualmente, o processo de criminalização dos movimentos sociais recai sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSCIP) e até sobre as associações de moradores, que, na sua totalidade, são acusadas de se associarem ao tráfico de drogas, os quais, para o senso comum, são de fato os responsáveis por ditar as ordens nas associações de moradores.

Para Silva e Rocha (2008), esse ostracismo político encontrado na maioria das associações de moradores estaria atrelado a uma mudança de demanda desses espaços. Se outrora as demandas eram por serviços de água, saneamento e luz, no contexto atual, as associações de moradores têm muito a contribuir no debate sobre Segurança Pública Cidadã e Direitos Humanos.

Contudo, nos últimos três anos, com a rede de instituições, uma conferência livre sobre segurança pública e o projeto “Maré que queremos

em funcionamento na Maré”, percebe-se a latente participação nas reivindicações pelo direito à segurança pública exercido pelas 16 associações de moradores da localidade.

Sobretudo, integram a campanha lançada pela Anistia Internacional, Observatório de Favelas e Redes “Somos da Maré e temos Direitos” (figura 10).

Figura 10 - Material Informativo da campanha “Somos da Maré e Temos Direitos”



Fonte: Anistia Internacional, Observatório de Favelas e REDES da Maré

A campanha saiu nas mãos dos moradores e adentrou becos, ruas e vielas da Maré, com orientações sobre como agir em caso de abordagem policial. O objetivo é garantir os direitos dos moradores à segurança, prevenir contra abusos e ações desrespeitosas por parte das forças policiais, uma vez que estes são funcionários públicos e devem estar a serviço da população. Por fim, também orientam os moradores, nos casos de violações, a acionarem a Corregedoria da Polícia

Militar e a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Tudo com a participação dos moradores e das Associações, que inclusive se reuniram com o Conselho de Segurança, Comando Operações Especiais (COE) e em audiências com a Secretaria Estadual de Segurança, para reivindicar uma atuação diferenciada das forças de segurança na Maré.

Como é possível verificar no cartaz (figura 11) e na chamada para um dos seus últimos atos, com relação às ocupações militares na Favela da Maré, vários coletivos se organizam para garantir os direitos dos favelados:

Figura 11 - Material para residências - Campanha “Somos da Maré e Temos Direitos”



Fonte: Anistia Internacional, Observatório de Favelas e Redes da Maré.

No ano que marca os 50 anos do Golpe Militar de 1964, soldados e tanques das forças armadas voltam a ocupar as ruas do Rio de Janeiro num espetáculo midiático sensacionalista. Dessa vez (novamente), as favelas são o alvo, tratadas como fontes da violência, inimigas da cidade. As favelas são o resultado de décadas da incompetência e negligência da gestão pública. Ao mesmo tempo que representam a luta de um povo na superação das desigualdades sociais e pelo direito de ter direito. Precisamos nos mobilizar, nos manifestar, contra novas formas de ditadura em espaços estratégicos da cidade. A paz não é uma doação, ela é uma conquista!

Vamos pra rua com vários blocos. O anfitrião “Se Benze que dá” recebe o Bloco da APAFUNK e “Nada deve parecer Impossível de Mudar”. A concentração será às 15hs, com oficina de cartazes, e às 16hs o desfile com todos os Moradores nas ruas participando!!! (MARÉ VIVE, 2014)

4.3 OCUPA BOREL

O morro do Borel na Zona Norte do Rio de Janeiro, sinônimo de mais uma favela de organização e resistência, desde o período da redemocratização, também foi marcada duramente por tempos ainda mais sombrios na história do Rio de Janeiro.

A chacina do Borel, em 16 abril de 2003, foi um capítulo nefasto das muitas histórias de terror e medo que foram escritas no Rio de Janeiro, quando quatro rapazes, foram assassinados durante operação policial do 6º Batalhão de Polícia Militar (BPM), um deles com doze tiros de fuzil.

Como forma de resistência, em agosto do mesmo ano, o palco da tragédia abrigava um seminário com o tema “Criminalidade e violência na visão dos movimentos sociais - Dez anos da Chacina de Vigário Geral”³¹.

Destaca-se o fragmento do texto de organização do seminário:

A chacina de Vigário continua e continuará acontecendo enquanto massacres e execuções sumárias forem a norma da atuação da polícia e dos esquadrões para-policiais nas comunidades pobres. A chacina só muda de nome a cada fato macabro. Vigário hoje se chama Borel, Acari, Mineira... Como será seu nome amanhã?

Segue a interseção e a atualidade questionada no ano seguinte, pela pesquisadora:

O uso de vozes polifônicas, vindas de diferentes grupos sociais, sobre a favela e a chacina de Vigário Geral, com a apresentação de cenários desiguais,

31 Sobre A Chacina de Vigário Geral ver Ferraz, 2004

em lutas, em conflitos, nos ajudam a perceber as diferentes construções sociais em torno dos conceitos ainda precários de justiça, de cidadania e de democracia, e nos faz compreender de que maneira esse absurdo da chacina de Vigário Geral conserva-se e se atualiza em outras chacinas. (FERRAZ, 2004 p. 19)

4.4 DESMILITARIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR E A PEC-51

As UPPs são uma claríssima mudança na conjuntura da política de segurança pública, da intervenção do Estado. Mas mudar implica outras questões. Mudar o quê? E até que ponto? Dá para dizer que mudou conjunturalmente, mas é a mesma polícia. A mesma corporação, a mesma estrutura. As UPPs mudaram dentro de seus limites, mas não se trata de uma reforma intelectual e moral da polícia, longe de uma desmilitarização da polícia. (MACHADO, 2013)

Nos últimos anos, o Rio se tornou um dos palcos mais expressivos das mudanças que reinventam a dinâmica das grandes metrópoles. São mudanças econômicas, inspirados no planejamento empresarial, no qual os governantes passaram a administrar a cidade como uma empresa, em tempos que o passo seguinte foi transformar o espaço urbano em mercadoria. Daí a expressão muito utilizada nos últimos anos: “Rio de Janeiro, Cidade Mercadoria”. O que também fortaleceu, a partir de um olhar militar, as políticas de controle e repressão violenta da população, para garantir os grandes negócios e proteger os trechos escolhidos para receber investimentos. Isso correlaciona as mudanças econômicas com as mudanças militarizadas.

Dessa forma, o Estado não prioriza ações de ocupação militar da mesma envergadura para o conjunto da cidade. O exemplo a ser citado contempla a Zona Oeste, pela sua exceção. Acabar com as milícias, especialmente nessas áreas de grande concentração de agentes do estado, agindo de maneira ilegal e em confronto permanente, não requereu uma ocupação maciça em toda a cidade, com as ocupações militares de territórios. Enquanto nas áreas valorizadas, no centro-sul da cidade ou contempladas pelas UPPs, há a ocupação dos territórios com “barreiras acústicas” e Força Nacional, as duas últimas opções tendo sido imputadas à favela da Maré.

Há, sobremaneira, uma distinção no trato político no que concerne ao conjunto da cidade. Choque de Ordem, ocupação das favelas, criminalização do modo de vida e à cultura popular são as marcas características do poder público para as regiões ocupadas. O que amplia a desigualdade territorial, expulsando os pobres para áreas distantes do Centro, através da remoção forçada de várias favelas.

As manifestações que eclodiram em 2013, já citadas anteriormente, são expressões de revolta diante da retirada de direitos na “cidade-

-empresa”. A rua voltou a ser protagonista de mudanças. Os levantes de junho, seguidos pelas greves dos profissionais da educação, correios, bancários, petroleiros, entre outras mobilizações, provaram que a conquista de direitos é impulsionada pela resistência popular. O Estado, além da aquisição cada vez maior de armamentos para o combate às “classes perigosas”, reagiu criminalizando os protestos: detenções para averiguações, prisões ilegais, impedimento à presença de advogados, apreensões de livros rotulados de perigosos, flagrantes forjados, agentes estatais infiltrados, uso de armas letais e uso abusivo de armamentos menos letais, dentre outros abusos, tornaram-se comuns.

O Estado brasileiro, na tradição que vem do período colonial e se reforçou no golpe civil-militar de 1964, utiliza as forças da repressão para conter manifestações populares. No ano em que se comemora os 25 anos da promulgação da Constituição de 1988, é inaceitável ver a Polícia Militar impedir a entrada da população nas Casas Legislativas. Não se trata de um fenômeno isolado, mas de um cenário que possui raízes autoritárias de amarga memória, que vulneraram conquistas importantes dos movimentos sociais. Em nome de uma suposta segurança nacional, que lembram os “anos de chumbo”, o que prevalece é a flexibilização dos direitos.

A luta pela desmilitarização da sociedade, do Estado, em suas três esferas - Municipal, Estadual e Federal - se tornou uma prioridade para os que sonham com um mundo onde a vida está acima do lucro. A desmilitarização da PM, com desvinculação da polícia das forças armadas, fim do estatuto militar, concessão de direitos civis e políticos aos servidores da segurança pública, como o direito à sindicalização dos policiais, e construção de um novo modelo de polícia de caráter civil são necessários e urgentes.

Entretanto, a desmilitarização da PM não basta para o avanço na política de Segurança Pública. Reivindica-se a extinção de utilização de aparatos bélicos pelas polícias, como helicópteros, drones ou armas de guerra. Bem como o fim do uso das armas menos letais no controle das manifestações, dos grandes eventos e das instituições de privação de liberdade, pois estas agravam a ofensiva institucional contra a população. Da mesma forma, busca-se o fim do crime de desacato e da repressão às formas de luta, com a extinção da Lei de Segurança Nacional, herança da ditadura. A qual também ecoa, a partir da utilização da Lei de Organizações Criminosas e Lei de Máscaras que criminaliza as resistências. Não é aceitável a reinvenção de presos políticos no país, como tentaram os governantes, reprimindo uma série de manifestações ainda na concentração. Na mesma medida, luta-se contra a gestão militarizada, ou ações de um Estado Penal nos territórios pobres da cidade.

Na cidade modelo dos grandes investidores, as contradições se acirram e a população se levanta contra a retirada dos seus direitos. Na mesma medida, o poder público abre mão da legalidade para a manutenção da ordem estabelecida e acirra a violência institucional. Professores criminalizados, centenas de manifestantes levados para delegacias em um só dia: a forma de repressão pode ser diferente, mas a polícia que assassina nas favelas é a mesma que reprime a luta por direitos.

Nesse quadro, torna-se muito importante a aprovação de propostas que alterem o viés militarista do Estado e possam contribuir para superar a visão belicista ainda predominante na cultura Brasileira. Descataca-se, nesse sentido, a importância de aprovar a PEC-51³² que será, com certeza, frente ao quadro atual, um avanço nas políticas de segurança em nível nacional. Unificar as polícias, desvincula-las do exército, caminhar para desarmar a sociedade e reforçar uma visão de segurança integrada, muito superior que questões policiais, são medidas fundamentais.

É estratégico construir um “bom senso” de que a ocupação do espaço público, a elevação da convivência com a diversidade, a garantia de cidades com mais direitos em todos os aspectos, são elementos centrais na garantia da segurança. Questões fundamentais na garantia da vida, para programas que apostam na juventude e que possam quebrar o quadro mórbido de mortes crescentes da juventude negra em todo o país. Não é o poder armado, violento e bélico do Estado que assegura bases do reforço da segurança, muito pelo contrário, só serve para ampliar a repressão e a dominação de classe. Trata-se principalmente da garantia dos direitos sociais, políticos, econômicos e humanos em todos os aspectos. A desmilitarização da polícia, ainda que não resolva todos esses desafios, é um passo fundamental para que se possa avançar rumo às mudanças tão necessárias, para o Rio de Janeiro e para todo o Brasil.

Por fim, o tema da Segurança Pública, o que inclui reformas de vários âmbitos, sobretudo a reforma policial a qual principalmente após as manifestações no ano de 2013, passaram a figurar na ordem do dia. Reestruturar a segurança pública a partir da desmilitarização do atual modelo policial requer decisões políticas em vários níveis.

32 A PEC 51 a apresenta uma nova configuração de polícia, que contribui para a modificação do modelo de segurança hegemônico no Brasil, buscando alterar, principalmente, os seguintes pontos: (1) Desmilitarização: as PMs deixam de existir como tais, porque perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército (enquanto força reserva) e pelo espelhamento organizacional; (2) Toda instituição policial passa a ordenar-se em carreira única; (3) Toda polícia deve realizar o ciclo completo do trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo).

Sendo a legislação aprovada em nível federal, os estados devem organizar suas polícias em carreira única, ao passo que polícia deve ser definida como instituição de natureza civil. Há de se dispor também sobre o chamado “ciclo completo” da atividade policial, em que as polícias dos estados, de acordo com o formato estabelecido, realizam cumulativamente todas as tarefas, desde as ostensivas e preventivas, pela Polícia Militar. E as investigativas atualmente a cargo da Polícia Civil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, arrisca-se afirmar que o mais correto, se estivesse em jogo uma alteração qualitativa na política de Estado e de Segurança Pública, seria nominar as UPPs de Unidades de Políticas Públicas, por se tratarem de uma necessária mudança cultural em territórios nos quais a presença do Estado não ocorre na completude. E sim, configuram uma ocupação de regulação pelo Estado em territórios antes regulados pelos grupos criminosos armados, principalmente pelo varejo do tráfico armado. A denominação atual, portanto, demonstra a carga ideológica para manutenção dos elementos fundamentais da política hegemônica, pois se centraliza na ação da polícia e usa o recurso ideológico da apelação pela paz.

O que está em questão é que a polícia, com a abordagem que predominou, não se firma apenas como uma das atividades do Estado, mas acaba por ganhar um local estratégico nesse processo de ocupação territorial. O que ocorre é uma propaganda geral pela paz, na qual a polícia, e não a política, ocupa lugar central. Esse é mais um dos sintomas do predomínio de uma política de segurança sustentada na militarização. É nesse sentido que se pode afirmar que há uma proposição aparentemente utópica, que assume caráter profundamente ideológico. Não se trata de algo que adota um rumo contrário à lógica e ao modelo imposto até o momento; ainda que

possua fissuras diferenciadas, não consegue romper com o modelo já em curso.

A abordagem das incursões policiais nas favelas é substituída pela ocupação do território. Mas tal ocupação não é do conjunto do Estado, com direitos, serviços, investimentos, e muito menos com instrumentos de participação. A ocupação é policial, com a caracterização militarista que predomina na polícia do Brasil. Está justamente aí o predomínio da política já em curso, pois o que é reforçado mais uma vez é uma investida aos pobres, com repressão e punição. Ou seja, ainda que se tenha um elemento pontual de diferença, alterando as incursões pela ocupação, tal especificidade não se constituiu como uma política que se diferencie significativamente da atual relação do Estado com as favelas.

Importa ressaltar ainda a questão da formação dos policiais. No início do processo de “pacificação”, na primeira incursão policial, no dia 19 de novembro de 2008, a polícia do Rio de Janeiro realizou uma ocupação militar no Morro Santa Marta, localizado no bairro de Botafogo, na Zona Sul da cidade. Batizada de “Choque de Ordem”, a megaoperação contou com 130 agentes de oito batalhões, além de equipes da Companhia de Cães da Polícia Militar e helicópteros do Grupamento Aeromárítimo (GAM). Por volta das 5hs30, soldados do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE) cercaram a favela. No Santa Marta, apenas uma pessoa saiu ferida - no meio da incursão, um policial escorregou e deu um tiro de fuzil no próprio pé.

O fato curioso e inusitado, que felizmente não se tornou trágico, apenas apresenta para a sociedade a fragilidade da política pública, voltou a ocorrer em 2014, no momento de “socorro” dado pelo BOPE aos policiais do complexo do Alemão eles novamente atiram de maneira inadequada para a sua própria segurança. O objetivo era de se qualificar e, se preparar pra uma nova bateria de exercícios.

Porém, passados cinco anos do processo de “pacificação” e quatro anos depois da entrada das forças de segurança no Complexo do Alemão, já que em novembro de 2010, ainda na primeira entrada das forças no Alemão, percebe-se o despreparo das forças de segurança. Em um dia extra de treinamento físico, houve alguns disparos acidentais, que feriram policiais da pacificação no treinamento do BOPE.

Ocorre que quatro policiais militares lotados em UPPs no Complexo do Alemão, Zona Norte do Rio de Janeiro, ficaram feridos após terem sido atingidos por estilhaços de um disparo acidental de arma de fogo, durante treinamento ministrado pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE) à tropa de elite da corporação. O acidente ocorreu

por volta das 20h de segunda-feira, em 17 de novembro daquele ano, no pátio da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), no Alemão. Em nota, a CPP informou que os PMs haviam retornado de uma qualificação com o BOPE na comunidade e, no momento em que desembarcavam do caminhão, a arma de um dos policiais ficou presa ao veículo. Ao cair no chão, a arma efetuou um disparo acidental, que “feriu superficialmente quatro policiais”.

Uma vez que o processo de “pacificação” não alcançou o conjunto da população, pois os grandes investimentos existentes são priorizados para a cidade dos grandes eventos e não para um legado permanente do conjunto dos cidadãos, para os moradores das favelas sobrou a polícia. E isso feito em um clima de vitória, como se houvesse duas “nações” disputando um território. Ao final de cada ocupação, são colocadas as bandeiras do Rio de Janeiro e da polícia, como se o governo e a polícia não fossem também dos moradores da favela. Esse simbolismo de guerra, que apresenta as favelas com as UPPs como se fossem territórios conquistados, é o mesmo que faz com que uma página oficial da Polícia Militar, promovida pelo Governo do Estado, tenha como seu endereço na internet a “família azul”. O simbolismo que os incorpora a uma família, de membros que precisam estar juntos, entre eles, mas não com a população, só amplia o senso comum de que os policiais precisam se proteger entre si, para enfrentarem os conflitos, para o certo e o errado, como se fossem uma “nação”. Tal elemento simbólico, com uma grande carga ideológica de imposição da ordem, somente amplia o potencial de militarização que compõe essa corporação.

Esse processo coloca vários pontos em questão e uma multiplicidade de desafios de mudanças:

- a) no campo da segurança pública, apresenta-se a necessidade de alterar o modelo sustentado na polícia por outro sustentado em outra prática, com o que é público, com uma nova visão de cidade, sustentada nos direitos e nas pessoas;
- b) no campo da polícia, apresenta-se a necessidade de um processo de desmilitarização, alteração dos ciclos, unificação;
- c) no campo da ação policial, apresenta-se a necessidade de superar a ideologia que reforça o senso comum da guerra, para um bom senso, que apresente a cidade por inteiro, como um grande território que demanda a proteção e não a repressão;
- d) no campo das UPPs, apresenta-se o desafio de constituir regulações para potencializar os direitos, constituir políticas públicas

voltadas para dialogar com a população, e ampliar serviços e equipamentos do Estado para elevar a qualidade de vida dos moradores das favelas.

Esses são desafios urgentes, que demandam construções de propostas para hoje, pois tal processo, até agora, somente indica a manutenção da ordem do Estado Penal e do reforço neoliberal, sustentado no lucro e que reforça a concepção de uma cidade mercadoria.

Sabe-se, porém, que esses desafios são produtos de muita produção de conteúdo para um projeto que depende, fundamentalmente, da correlação de forças para construir uma nova hegemonia. Por sua vez, o Governo está em “xeque” pela sociedade; o ex-governador, Sérgio Cabral, perdeu a força de sua sustentação política e hoje já desocupou a vaga, para que possa disputar as eleições de 2014 em outro cargo. Ou seja, nenhuma diferença, com a perda da força do governo e do governador, em assumir o vice ou na manutenção do cargo para a disputa do governo do estado, que seria o espaço mais importante da disputa eleitoral em âmbito federativo. São elementos que causam instabilidades progressivas no campo das políticas de Estado. As UPPs são a principal política do governo hoje em curso, mas que segue instável, com um conjunto de crises³³ e oscilações, que fragilizam a sociedade, principalmente moradores. Assim, não está claro qual será o desfecho desse processo. Mas as tensões entre reforçar o modelo militarista nas favelas, construir um processo participativo e com políticas públicas ou apenas encerrar o projeto segue em disputa no Rio de Janeiro.

A política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro mantém as características de Estado Penal segundo Loïc Wacquant. Os elementos centrais dessa constatação estão nas bases da ação militarizada da polícia, na repressão dos moradores, na inexistência da constituição de direitos e nas remoções para territórios periféricos da cidade (o que acontece em vários casos). Ou seja, a continuidade de uma lógica racista de ocupação dos presídios por negros e pobres, adicionada do elemento de descartar uma parte da população ao direito da cidade, continua marcando a segurança pública com o advento das UPPs. Elementos esses que são centrais para a relação entre Estado Penal e a polícia de segurança em curso no Rio de Janeiro.

33 Em entrevista no início do ano 2014, após a sucessão de ataques e denúncias nas UPPs, O Comandante Frederico Caldas afirmou: “A partir de agora a gente entra em um regime de atenção total, de alerta total”.

Figura 12 - Aspiração dos favelados



Fonte: NPC-Núcleo Piratininga de Comunicação.

REFERÊNCIAS

- ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.
Relatório da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDH-C), Rio de Janeiro 2009-2012.
- ALVES, Eduardo. Desigualdades mórbidas: Reconhecer e ampliar a potência da Juventude. STEFANO, Daniela e MENDONÇA, Maria Luiza (Orgs.). **Direitos Humanos no Brasil 2014: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**, 1 ed. São Paulo: Outras expressões, 2014.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1998, p. 1180.
- BOTTARI, Elenice; GONÇALVES, Liane. Beltrame quer pressa em investimentos sociais pós-UPPs: 'Nada sobrevive só com segurança'. **Jornal O Globo**, edição de 21 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#ixzz3DtOfJMMv>> Acesso em: 10 de novembro de 2013

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, **Plano Diretor: Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cadernos Mare**. Orçamento e Gestão. Brasília. Ministério do Planejamento, Brasília, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BURGOS, Marcelo (Org.). **A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca**. Rio de Janeiro: PUC Rio: Loyola, 2002.
- CANO, Ignácio. Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas Milícias' no Rio De Janeiro. In: **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**, organização Justiça Global. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- COIMBRA, Cecília. **Operação Rio - o mito das classes perigosas**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.
- COSTA, Frederico José Lustosa da. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. 1a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CUNHA; MELLO, 2011 Dilemas. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Vol. 4, n. 3 - JUL/AGO/SET, 2011.
- DAMASCENO, João Batista. Republicanos Ressentidos. **Jornal O Dia**, de 20 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/opiniao/2013-11-20/joao-batista-damasceno-republicanos-ressentidos.html>> Acesso em: 20 nov. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DOSSIÊ RIO OLÍMPICO. Dossiê de candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016. Rio de Janeiro, 2013.
- FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. São Paulo: EdUSP: São Paulo: Fundo Nacional de Educação, 1995.
- FERRAZ, Joana D'Arc Fernandes. **A Chacina de Vigário Geral: a violência como princípio**. Rio de Janeiro, 2004

- FERRAZ, Joana D'Arc Fernandes. **Do 'Mal Necessário' à 'Metáfora Bélica':** A lógica dual do Estado Autoritário. Maracanan, vol. IV, n. 4, Rio de Janeiro 2007, 2007-2008.
- FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Indicadores Socioeconômicos nas UPPs do Estado do Rio de Janeiro.** FGV Projetos. N° 17 ISBN: 978-85-64878-09-9. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10365/upp_site.pdf?se+quence=1> Acesso em: 21 nov. 2013.
- FLEURY, Sonia. **Militarização do social como estratégia de Integração.** Sociologias, ano 14, n° 30, Porto Alegre, mai/ago 2012.
- GORENDER, Jacob. **Marcino e Liberatore** - Diálogos sobre marxismo, social- democracia e liberalismo. São Paulo: Ática, 1992.
- GUARIENTO, Suelen. **Participação no contexto das UPP's:** apontamentos a partir do programa UPP Social. Monografia de conclusão (Especialização em Sociologia Urbana) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- GURGEL, Cláudio. **Administração Pública:** bases para o estudo da administração pública. Niterói: UFF, 2007.
- HAMNET, Chris. The blinf men and the elephant: the explanation of gentrification. **Transactions of the Institute of British Geographers**, New Series, vol. 16, No. 2, pp. 173-189, 1991.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- HARVEY, David. **O Neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão** 4. ed. - São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização.** 9ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000 - **Características Gerais da População.** Resultados da Amostra. IBGE, 2003. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default_populacao.shtm> Acesso em: 02 maio 2011.
- LEITE, Marcia, Entrelaçamento entre Religião e Política. **A mediação de conflitos urbanos no movimento de mães de vítimas de violência.** Coimbra, 2004.

- LEITE, Marcia, Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Rev. Bras. Segur. Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 374-389, Ago/Set 2012.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Favelas pacificadas para a nova burguesia brasileira** Jan. 2013. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2001-10,r21>>. Acessado em: 15 fev. 2014
- LOWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen, marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Cortez, 1998.
- MACHADO DA SILVA, L. Antonio. Um problema de interpretação da criminalidade urbana violenta. In: **Sociedade e Estado**. Vol. X, N. 2. Julho, Dezembro 1995.
- MACHADO DA SILVA, L. Antonio. (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAPERJ/ Nova Fronteira, 2008.
- MACHADO DA SILVA, L. Antonio; FRIDMAN, L. C. Licença para matar nas favelas. **O Globo**, 5 de Abril de 2004.
- MACHADO DA SILVA, L. Antonio; LEITE, M. P. Favelas e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas favelas cariocas. In: MACHADO SILVA et al. **Rio: a democracia vista de baixo**. Rio de Janeiro: Ibase, 2004.
- MANDEL, Ernest. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MELLO, Marco Antonio da Silva. Cidades: Commodities para consumo? **Jornal da UFRJ**, Ano 6, n. 53, pp. 13-16, 2010.
- MENEGAT, Marildo. A crítica do valor bate a sua porta. In: **Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. **Contemporaneidade e Educação**, vol. II, nº 1, 1997.
- PASSARINHO, Paulo. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PASSOS, Pâmella S. **Lan house na favela: cultura e práticas sociais em Acari e no Santa Marta**. Rio de Janeiro - Niterói, 2013.
- PREFEITURA RJ - Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. **UPP - Social, Mais Informação e Economia**. Rio de Janeiro. 2014
- PINHEIRO, Daniela. Mano dura e obras públicas. **Revista Piauí**. Ed. 14, novembro de 2007. Disponível em: <<http://revistapiauui.estadao.com.br/edicao-14/carta-da-colombia/mano-dura-e-obras-publicas/>> Acesso em: 25 mar. 2014.

- PMERJ - **Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 2013, p. 5
- RAMOS, Silvia; MASUMECI, Barbara; LENG RUBER, Julita. **Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais**. Rio de Janeiro; Cândido Mendes, 2012.
- RÉMOND, René. **O século XIX**, 1815-1915, introdução à história de nosso tempo. São Paulo: Cultrix, 1974.
- RIBEIRO, Paulo **Desaparecidos da democracia - Pessoas reais, vítimas invisíveis**, OAB- RJ, 2013.
- RIO DE JANEIRO. 2011. Governo do Estado. Atos do Executivo. Decreto N° 42.787 de 06 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (IUPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial** do Estado do Rio de Janeiro de 07 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf> Acesso em: 20 março 2014.
- RIO DE JANEIRO. 2013. Governo do Estado. Decreto-lei n° 44.177 de 2 de abril de 2013. Dá nova redação ao Decreto N. 42.787 de 06 de Janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro, e determina outras providências. Publicado no **Diário Oficial** do Estado do Rio de Janeiro em 29 de abril de 2013. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1553227/DLFE-60165.pdf>> PublicaE7E3oDO.pdf> Acesso em: 20 março 2014.
- ROCHA, Lia de Mattos. **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008.
- ROCHA, Lia de Mattos. **Uma favela diferente das outras: Rotina, silenciamento e ação coletiva na favela do Pereirão**. Rio de Janeiro, FAPERJ, 2013.
- SANTOS, Wanderley G. **Ordem Burguesa e Liberalismo Políticos**. São Paulo: Duas Cidades, 1978, p. 106.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Coletânea de Políticas públicas**, Vol. I. Brasília: ENAP, 2006.
- SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 22 set. 2013.
- SILVA, Jailson de Souza et al. **O que é favela afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

- SILVA; Itamar; ROCHA, Lia de Mattos. Associações de Moradores de Favelas e seus Dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: **Justiça Global: Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- SILVA, V. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: Peters, G.; PIERRE, J. **Administração pública**: Coletânea (pp. 549-570). Brasília: ENAP. 2010.
- SIQUEIRA, Raíza; RODRIGUES, André, LISSOVSKY, Maurício (Orgs.). As Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. **Comunicações do ISER**, n° 67, ano 31, 2012. Disponível em: <http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2013/11/Comunica%C3%A7oes-do-Iser-UPP-n.67-2012.pdf> Acesso em: 22 de setembro de 2013.
- SOUZA E SILVA, Jailson; BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela, alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio; [X] Brasil, 2005.
- SOUZA E SILVA, J.; FERNANDES, L. F.; WILLADINO, Raquel. Grupos criminosos armados com domínio de território: Reflexões sobre a territorialidade do crime na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**, organização Justiça Global. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Da guerra à pacificação**: o Itinerário das cidades colombianas. Campinas: Vide Editorial, 2010.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. As lutas sociais contra as violências, N° 11 **Política e Sociedade**, outubro de 2007.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública**. 1a ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- UPP SOCIAL. 2014. Disponível em: <<http://uppsocial.org>> Acesso em: 20 mar. 2014.
- WACQUANT, Loïc. A ascensão do Estado penal nos EUA. In: BORDIEU, Pierre (Org.). De l'État social à l'État penal. **Discursos sediciosos**: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro: Revan, ano 7, n. 11, 2002.
- WACQUANT, Loïc. Rumo à militarização da marginalização urbana. In: **Discursos Sediciosos**: Crime, Direito e Sociedade. Ano 11, números 15/16, Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- WACQUANT, Loïc. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 2ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WACQUANT, Loïc. **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. BATISTA, Vera Malaguti (Org.). Rio de Janeiro: Revan, 2012.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra Capitalismo: A renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SITES CONSULTADOS

- <www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. 2014.
- <<http://coordenadoriaupp.com.br/>> Acesso em: 20 abr. 2013.
- <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seg_es_Mare_caderno01.PDF> Acesso em: 20 abr. 2013.
- <www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=140642> Acesso em: 15 maio 2013.
- <www.upprj.com/index.php/historico> Acesso em: 15 maio 2013.
- <<http://coordenadoriaupp.com.br/>> Acesso em: 15 maio 2013.
- <www.isp.rj.gov.br/Conteudo.> Acesso em: 20 jun. 2013.
- Unidadede Polícia Pacificadora <www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=1349728> Acesso em: 15 maio 2013.
- <<http://rastreadordenoticias.com/>> Acesso em: 20 mar. 2014.
- <www.estadao.com.br/> Acesso em: 20 mar. 2014.
- <www.oabRJ.org.br/dc/verConteudo/332/Desaparecidos-da-democracia.html/> Acesso em: 20 fev. 2014.
- <<http://congressoemfoco.uol.com.br/>> Acesso em: 20 fev. 2014.
- <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/fgvopiniao.pdf>> Acesso em: 14 maio 2014. <<http://download.rj.gov.br/imagens/18/43/30/1843303.jpg>>
- <http://peppernet.com.br/familia_azul_ee/ExpressionEngine2.5.1-UPP/> Acesso em: 15 maio 2013.
- <www.policiamilitar.rj.gov.br/em-destaque-full.php> Acesso em: 10 maio 2013. <www.familiazul.com.br/index.php/cadastro/>
- <<http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/127/o-efeito-upp-a-pacificacao-de-favelas-no-rio-282612-1.aspx>>
- <<http://uppsocial.org>> Acesso em: 20 mar. 2014.