

As ações sociais das Unidades de Polícia Pacificadora na mercantilização da cidade

Juliana Mattos Pimentel Machado*

Resumo: O artigo pretende observar o processo de mercantilização das políticas públicas urbanas e de cidadania a partir da análise do programa das Unidades de Polícia Pacificadora e suas ações sociais. Buscou-se entender este processo através de um breve resgate histórico da relação entre Estado e favelas durante o período de consolidação do capitalismo no Brasil e uma alteridade dessa relação após a entrada do país na agenda neoliberal. Foram analisados documentos oficiais do programa, fontes da imprensa, seus discursos e práticas. Com base nessa análise, o artigo identifica suas políticas atuando entre coerção e consenso na busca pela hegemonia de uma estrutura maior da atual fase do capitalismo que é a lógica da cidade-mercadoria.

Palavras-chave: Unidade de Polícia Pacificadora, favela, cidadania, mercantilização.

The social actions of the pacifying police units in city marketing

Abstract: The article intends to observe the process of commercialization of urban public policies and of citizenship from the analysis of the program of the Pacifying Police Units and their social actions. It was sought to understand this process through a brief historical rescue of the relationship between state and favelas during the period of consolidation of capitalism in Brazil and an alterity of this relationship after the country entered the neoliberal agenda. Official program documents, press sources, speeches and practices were analyzed. Based on this analysis, the article identifies its policies acting between coercion and consensus in the search for hegemony of a larger structure of the current phase of capitalism that is the logic of the city-commodity.

Keywords: Pacifying Police Unit, favela, citizenship, mercantilization.

* Professora de História do ensino básico.

Introdução

Slum é a palavra inglesa que corresponde para nós a Favela. Os primeiros registros de uso do termo são datados das primeiras décadas do século XIX, que na ocasião, era sinônimo de racket (estelionato ou comércio criminoso). Entretanto, a partir dos anos de 1830 o sentido da palavra já havia sido deslocado de atos cometidos, para lugares precários habitados por pobres. (DAVIS, 2006:33) Os *slums* ou favelas eram caracterizados de forma geral, ao longo do século XIX, principalmente pelos liberais ingleses, como um conjunto de habitações dilapidadas, com excesso de população, pobreza, doença e vício. Segundo Davis “a dimensão moral era decisiva e a favela era vista, acima de tudo, como um lugar onde um ‘resíduo’ social incorrigível e feroz apodrecia em um esplendor imoral e quase sempre turbulento”. Todavia, apesar de sua história, o termo “favela” só veio fazer sentido no Brasil no final do século.

O fato marco fundador da formação da primeira favela carioca é uma história bastante conhecida pelos pesquisadores de favelas e a sociedade em geral, mas que vale retornar aqui para refletiremos sobre algumas questões. Muitos dos soldados brasileiros que participaram do genocídio contra o povoado de canudos retornaram para capital e se instalaram nas encostas do Morro da Providência (que passaria a ser chamado de Morro da Favella), colocando-se assim em posição estratégica, a fim de pressionar o Ministério da guerra a pagar seus soldos atrasados. A relação entre Canudos e a origem das favelas cariocas vai além do fato histórico. Não é difícil notar, como Licia Valladares em seu livro a invenção da favela nos mostra, a profunda influência da obra de Euclides da Cunha *Os sertões* nos primeiros escritos sobre as favelas cariocas. Em poucas palavras, as principais características observadas pelo autor sobre Canudos, tiveram suas analogias também nas favelas. Um lugar que pertence ao mundo antigo e bárbaro, que é necessário superar para alcançar a tão sonhada civilização e modernidade almejada pela jovem república. Os jornalistas sobem os morros do Rio de Janeiro e se colocam como testemunhas e observadores como fizera Euclides da Cunha, de uma viagem para outro mundo dentro da própria cidade, e como no discurso de *Os Sertões* se confere a dualidade litoral versus sertão, a construção da favela também é feita na dualidade favela versus cidade. (VALLADARES, 2005:36)

Apesar das três primeiras décadas do século XX ser consideradas como um período de relativa ausência na relação entre o poder público e as favelas, pode-se observar que já existia a construção de um imaginário exposto por autoridades policiais

e parte da opinião pública. Marcos Alvito e Alba Zaluar em *Um século de favela* (1998) utilizam um documento que se encontra no Arquivo Nacional, datado no mês de novembro do ano de 1900, ou seja, três anos após a fixação na encosta do morro da favela, registrando já algumas visões a cerca daquele território. “infestado de vagabundos e criminosos” “foco de desertores, ladrões e praças do exército” “Parece-me que ao Sr. Prefeito devem ser pedidas, a bem da ordem e moralidade públicas, as províncias que julgas necessário para a extinção dos casebres e pardieiros”(apud ALVITO e ZALUAR,1998).

A favela que nasce com sua representação sombria, excludente e ameaçadora no ideário carioca, também é encarada praticamente desde que surge como problema a ser extinto. Tais documentos mostram como estas primeiras favelas já carregam os estereótipos construídos sobre esses territórios, principalmente pela mídia e intelectuais da época. Sendo assim, podemos então perceber que mesmo não correspondendo ao mesmo período da ressignificação do conceito original, a história e o estereótipo construído em torno do termo *Slum*, definitivamente estão incorporados e materializados na origem do ideário das favelas cariocas.

O fim do desenvolvimentismo e o giro da questão urbana

Ao longo de toda a era desenvolvimentista, compreendida entre as décadas de 1930-1980, as favelas cariocas vivenciaram legislações e políticas institucionais diversas que implícita ou explicitamente buscavam o mesmo objetivo: frear o crescimento daqueles territórios que não compactuavam com o cenário de progresso nacional, não “combinavam” com o projeto de urbanização vigente. O código de Obra de 1937, os Parques Proletários, os trabalhos da Fundação Leão XIII como os CAS (Centro de Ação Social), a Cruzada São Sebastião, a Serpha, COHAB, CHISAN... Inúmeras foram às políticas, órgãos e projetos que transvestidos dos discursos de urbanização, assistência social e moral, ou da própria remoção de forma clara e aberta, desenvolveram suas ações através da repressão, da coerção, do convencimento e/ou cooptação de lideranças locais, dos assistencialismos desenvolvidos em relações clientelistas, da dominação e do controle sistemático e ideológico dos moradores favelados.

A chegada da crise do sistema do capital, que de certa forma representava o esgotamento dessa *era de Ouro* (HOBSBAWM 1994), afetou significativamente as políticas voltadas para os direitos sociais, planejamento urbano, transporte e habitação. Todas as principais pautas de uma política urbana foram minadas com a crise. Não é a toa que nesse mesmo período de eclosão da crise que simultaneamente assistimos uma transformação no modo em que o governo passa a encarar o “problema favela”. Esta que sempre fora vista como problema urbano a ser combatido, passa a ser encarada oficialmente como solução para o problema urbano de moradia. A favela continua sendo um “problema” aos olhos do Estado, porém agora o modo de se contornar esse problema é tomar a própria favela como solução. Esse giro na questão urbana não significa uma transformação particularizada da nossa política, na verdade representa a mudança na tendência mundial do tratamento das favelas e assentamentos urbanos subnormais. Qual seria essa ‘nova ordem’?

No mundo, e no Brasil principalmente a partir dos anos 1990, o caminho trilhado para saída da crise fora através do desmonte do Estado “interventor”, possibilitando a implementação de ajustes estruturais de cunho neoliberal. Organismos imperialistas norte americanos como FMI, Banco Mundial e OMC (organização mundial do comércio) adquiriram uma enorme influência com o agravamento da dívida externa, por serem credores, financiadores, doadores do capitalismo financeiro internacional. No campo que aqui nos interessa, para se ter um exemplo, o Banco Mundial foi o principal financiador de programas de lotes urbanizados e de urbanização de favelas, além de empréstimos bilionários para projetos em desenvolvimento urbano¹ o que permitiu a este influenciar às novas regras da política urbana a ser seguida. Dessa forma, os acordos de financiamento do FMI e Banco Mundial, aparados por intelectuais dedicados à questão urbana e a teoria social² encabeçada pelos governos neoliberais, passaram a

¹ DAVIS utiliza como dados o aumento de “10 milhões de dólares em 1972 para mais de 2 bilhões de dólares em 1988.” E o financiamento entre 1972 até 1990 “de um total de 116 programas de ofertas de lotes urbanizados e/ou urbanização de favelas em mais de 55 países”. In. *Planeta favela*, p.79.

² A partir dos anos 1960 desenvolveu-se na América Latina a teoria da marginalidade, com intuito de pensar as massas marginais abandonadas pela economia formal. Apesar de essa teoria ter contribuído para superar certas abordagens puramente econômicas, contemplando outras dimensões socioculturais, o conceito da marginalidade acabou sendo empregado à uma pluralidade de situações e grupos sociais. O resultado foi propor uma leitura global sobre o fenômeno, afirmando a existência de uma ‘cultura da pobreza’. Todavia, ainda durante os anos de 1960, as teses de marginalidade social aplicadas no caso brasileiro, gerou críticas sobre a teoria. Para autores como Leeds, Parisse, e outros que trabalhavam sobre a temática da favela, a sua população não eram marginal e nem isolada, mas sim integradas no mercado de trabalho, político e cultural. Entretanto, essas visões críticas a marginalidade não foram suficientes para transformar as representações que do imaginário coletivos das elites, muito menos as políticas públicas. A teoria da marginalidade social contribuiu por prolongar a maneira de se encarar a favela como

delinear a nova forma de enfrentamento e tratamento com as favelas. Estas não representavam mais um problema, mas sim a solução para o déficit de moradias.

Nessa nova perspectiva o Estado deixa de ser o responsável direto pelo enfrentamento e solução dos problemas sociais e passa ser um intermediário nesse processo, se colocando como parceiro, buscando formas de capacitar os indivíduos a resolverem seus próprios problemas. A iniciativa privada torna-se o principal meio de intervenção das políticas públicas, terceirizando a outros as responsabilidades das ações urbanas, através de medidas como o financiamento e subsídio público para empreendimentos privados, o incentivo fiscal para ONGs, a concessão de obras públicas para empreiteiras, além é claro da valorização e incentivo à mobilização da sociedade civil para ações sociais.

Em outras palavras, por trás do giro ocorrido na questão urbana e na forma de se encarar a favela, está uma série de medidas de privatização, desregulamentação e terceirização no modo de ação do Estado. A mudança do paradigma, do modo de tratamento diante as favelas, representa em certa medida a mudança no padrão de intervenção do Estado capitalista. É na realidade parte constituinte do processo dos novos modelos e ordens impostos pela agenda neoliberal, que ganha força no mundo com os Estados em crise, mas que toma proporções trágicas e avassaladoras principalmente na periferia desse sistema. O Rio de Janeiro com suas inúmeras favelas seria o cenário principal para essa mudança na forma de se tratar a questão urbana.

Este novo formato abriu precedentes decisivos para o futuro das favelas nos anos 1990 e 2000. O primeiro deles faz referência ao próprio giro na questão urbana e no modo de tratar as favelas. Sinteticamente, se favelas sempre foram um problema social e agora são também consideradas como solução habitacional, a aceitação oficial desse caráter solucionador num contexto neoliberal progressivo de intervenção estatal mínima nas questões sociais, foi acompanhado da ampliação constante da repressão. (BOTELHO, 2013:171) Em outros termos, para que a solução habitacional funcione aos moldes oficiais, o problema social precisa ser combatido por forças repressivas, policiais e militares. Logo, o giro na questão urbana significou a mudança do problema

problema. Na contracorrente, pesquisadores ingleses através de diversos estudos de campo, e resolveram questionar certos elementos da teoria da marginalidade. John Turner, principal figura que representa esse movimento, alertava sobre a importância dessas áreas e populações para o desenvolvimento econômico e urbanização nas cidades, não representando assim uma nova cultura. Mas principalmente, essas áreas constituíam uma resistência popular e eficaz sobre o déficit de moradia. VALLADARES, Licia do Prado. "Da favela-problema à favela-solução" In: *A invenção da Favela*. 2005. De fato, as instituições financeiras como Banco Mundial parecem ter comprado bem as ideias de Turner.

social para um problema policial, onde toma a própria favela como solução, mantendo as causas e fraturas sociais daquele território intactas através da repressão.

Por fim, além da “legitimação” do trágico aumento arbitrário da repressão nesses territórios, essa nova perspectiva de definição e intervenção nas favelas abriu outro precedente; o da valorização econômica do mercado interno, da especulação imobiliária, e principalmente, a valorização falaciosa do empreendedorismo dos pobres. As favelas, que há muito tempo já representava parte significativa da população carioca, alcança níveis populacionais inimagináveis nos anos 1990 e 2000. As políticas de “legalização” e “urbanização” das favelas, entre muitas outras, movimento nada natural e parte estruturante da nova ortodoxia política mundial, também formam esse novo cenário das favelas cariocas. Não é necessário muito esforço para imaginarmos o quanto a economia de mercado iria tentar se beneficiar nesses territórios, diante desse contexto.

Nas últimas décadas assistimos a um verdadeiro boom do mercado imobiliário nas favelas com compra, venda e locação de moradias. Apesar de um imaginário referenciar as favelas pelas suas precariedades, estas, após inúmeras mudanças nas políticas urbanas de intervenção mínima e iniciativa dos próprios favelados, há algum tempo já têm acesso a serviços como luz elétrica, saneamento e água encanada³. Isso tudo só despertou ainda mais os interesses privados tanto do mercado imobiliário quanto das empresas prestadoras desses serviços. Outros estabelecimentos vieram nesse processo, uma explosão desse novo circuito da economia; bares, lojas, bancos, salões de beleza, restaurantes, mercearias, mercados, infinitos pequenos empreendimentos se proliferam em perfeita sintonia com esse novo status de favela. Entretanto, para além dessa linda mudança no território favelado, algumas questões necessárias precisam ser colocadas.

Por de trás do empreendedorismo individual dos moradores, está um Estado que se coloca omissivo no papel de defender e assegurar os direitos dos trabalhadores. Na nova conjuntura política, regulador universal da economia é mais do que nunca o próprio mercado, e assim o que passa a ser estimulado é a própria mercantilização de qualquer iniciativa de intervenção urbana. Em outras palavras, é o neoliberalismo

³ O tratamento de água e esgoto ainda é um dos maiores déficits nas favelas. Apesar do censo 2010 registrar que 78% das habitações desses territórios estarem assistidos pela rede de esgoto e 91% a distribuição de água, os dados não traduzem a realidade. Isso ocorre porque quando o recenseador pergunta ao morador se tem acesso a saneamento, muitos respondem que sim pelo fato de ter água chegando à sua casa e suas necessidades saindo pelo “esgoto”. Apesar disso, muitas das vezes não existe um tratamento da água que é fornecida e, sobretudo, tratamento do sistema de esgoto que geralmente está a céu aberto.

escancarado, praticado nas políticas públicas urbanas, que consolidam um mercado empobrecido através não da regulamentação, mas sim de um simples apoio logístico. (BOTELHO, 2013:200)

Paralelamente a esse giro na questão urbana, outro fenômeno vinha ocorrendo na cidade: o aumento da violência de forma espalhada e não mais restrita as favelas e periferias.⁴ O esgotamento da alternativa desenvolvimentista e a crise econômica pós-redemocratização significou um abandono completo do Estado para com as populações mais pobres, que em conjunto com a expansão do consumo de drogas e a entrada da cidade do Rio de Janeiro na rota internacional da cocaína, facilitou o mercado varejista de drogas a absorver parte da massa pobre excluída, principalmente homens e negros. De certa forma, pode-se afirmar que a consolidação do comércio varejista de drogas nas favelas do Rio ocorre dentro desse contexto.⁵

Mesmo que não seja a temática do artigo, é importante pontuar sobre essa construção histórica e social das favelas como locus da violência da cidade. Essa construção não é recente, como vimos mais acima nos estigmas negativos criados desde sua origem, porém é nesse contexto que se promove por parte do Estado e opinião pública uma espécie de “guerra” declarada aos comerciantes varejistas de drogas ali sediados, e conseqüentemente àquele território. O imaginário do medo e perigo construído teve em sua reação no Estado o acionamento de dispositivos repressivos ainda mais violentos, negando qualquer alternativa política para reverter àquela situação e optando para o conflito aberto, como uma situação de guerra. A leitura dos conflitos sociais como guerra, implica representar simbolicamente que certo “lado” seja inimigo, e o extermínio seja a única solução para a vitória. Nesse sentido, o dispositivo do discurso é de que existem os cidadãos “de bem” que serão representados pelo Estado nessa guerra, e do outro lado, a favela que abriga os “traficantes” a serem exterminados⁶. (LEITE, 2012) A grande questão é que esta metáfora de guerra às drogas

⁴ Não é intenção aqui esmiuçar este fenômeno para que entendamos suas causas, mas posso arriscar o aumento do desemprego, desigualdade e empobrecimento em massa da população como condicionantes do fenômeno nesse período, em função da reforma do Estado e seus cortes nas políticas sociais.

⁵ Não há nenhum juízo de valor aqui, muito pelo contrário. A tentativa é de problematizar essa questão, demonstrando como a ausência do Estado durante anos nesses territórios tem consequência direta na vida de seus moradores, principalmente da população mais jovem. Nesse sentido, a negligência do Estado pode sim ser apontada como responsável pela aproximação e cooptação do comércio varejista de drogas para com esses jovens. Principalmente se pensarmos que por vezes estes jovens vejam e simbolizem no “tráfico” a única autoridade que regula a ordem naquele local.

⁶ Numa situação de guerra a proteção do Estado perante os favelados é praticamente inexistente, já que no combate ao crime, mortes e vítimas são vistos como parte necessária da guerra. Exemplo disso foi à fala

e conseqüentemente às favelas, aclamada em troca do retorno de uma ilusória segurança, se torna tragicamente a própria política oficial de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

É a partir desse novo cenário que políticas como UPP se desenvolveram. Uma verdadeira mixagem desses dois precedentes analisados acima: o aumento da repressão policial e o avanço da mercantilização nesses territórios. O Estado então atua na perspectiva de garantir a “ordem e a paz”, ou seja, na aplicação da repressão, para que o mercado imobiliário, as leis livres do mercado, a iniciativa privada possam literalmente “fazer a festa” na favela. Contrariando o discurso oficial, as UPPs não representaram uma inovação no tratamento do Estado para com a favela, mas sim a consolidação do problema social que é produzido pelas próprias mazelas do sistema, transformados em um problema policial a ser combatido, para que a iniciativa privada livre das burocracias do Estado possa agir.

As UPP's no atual projeto de cidade

As novas tendências econômicas globais caracterizaram-se por uma integração maior dos mercados internacionais, onde estes detêm um peso cada vez maior na condução da política e principalmente, na administração do espaço urbano. O Estado perdeu suas funções reguladoras para estimular as iniciativas empresariais, cumprindo papel de facilitador e coordenador de ações privadas. As intervenções urbanas passam a se enquadrar nessa nova conjuntura, onde as cidades devem se remodelar e se promover em vista de angariar recursos e investimentos de parceiros privados do mercado internacional. (BOTELHO, 2013) Nessa perspectiva, é fundamental um marketing da cidade, para que esta possa se promover internacionalmente dentro das expectativas do mercado, ou seja, dos investidores. Essa é a ideia da renovação/revitalização urbana do atual sistema, que busca um ideal estetizador que promova efeitos simbólicos para atrair tanto consumidores, quanto investidores. Certamente o *boom* para esse processo ocorreu com a conquista de sediar os megaeventos da Copa do Mundo e Olimpíadas.

do secretário de segurança do Estado, José Mariano Beltrame: “*É uma guerra, e em uma guerra há feridos e mortos*”(Veja, 31/10/2007). Visualizado em 18/02/2016. Além disso, a metáfora da guerra levou a um debate moral acerca dos favelados, que passam a ser visto como “cúmplices” dos bandidos daquela guerra, onde a submissão destes diante a estrutura do “tráfico” fosse interpretada como escolha e parceria. Pode-se confirmar isto, por exemplo, quando a mídia e classe média questionam as manifestações dos favelados diante a violência policial que é letal na favela, questionando porque eles também não fazem manifestação contra o “tráfico”.

A obrigação de uma imagem de cidade atraente como premissa para os megaeventos batia de frente com um problema que poderia ser o fim do sonho de sediá-los, a “violência urbana”. No caso do Rio, a segurança aparece sendo o principal problema assinalado pelo COI⁷, exigindo do governo uma solução imediata para que se realizassem os Jogos. (BARREIRA, 2013:144) Antes de empreender qualquer projeto nas áreas especificamente envolvidas com os eventos, era necessário tornar as mesmas seguras. Por sua vez, a oficial política de segurança pública - a lógica da guerra declarada, o combate direto - era incompatível e impossível na circunstância, pois não asseguraria a manutenção da ordem além de produzir letalidade numa cidade que agora levaria as marcas dos megaeventos. É com esse objetivo que em fins de 2008 nasce à primeira Unidade de Polícia Pacificadora, nomeada de UPP.

Na ocupação da primeira favela, Santa Marta, os jornais sequer mencionavam o nome cunhado atualmente e reforçado simbolicamente pela mídia, as UPP's. Dois meses depois, no início de 2009, outras duas novas unidades foram instaladas, Batan e Cidade de Deus, dessa vez, já nomeadas como conhecemos. Mesmo sendo tudo muito novo, é nesse momento que começa a ficar clara a intenção de tornar aquilo num modelo a ser efetivado em outras áreas da cidade. Além disso, começavam aí a serem enfatizados os objetivos daquela política: desarmar o “tráfico” e “recuperar” aqueles territórios para o poder do Estado. A partir do ano de 2010 ocorre uma ampliação em larga escala das ocupações pelas UPPs e até 2011 ocuparam completamente o entorno das favelas da Zona Sul e parte da Zona Norte, áreas estratégicas para os megaeventos. Os principais objetivos segundo os próprios documentos da secretaria de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro eram de:

- i) retomar o controle estatal sobre comunidades atualmente sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- ii) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania;
- iii) contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente no estado do Rio de Janeiro.⁸

No sentido mencionado pela própria diretriz do projeto, *retomar o controle estatal sobre territórios antes dominados por grupos criminosos*, entende-se como

⁷ Comitê Olímpico Internacional.

⁸ Documento Planejamento e estratégia de implementação das UPP's, apresentado no 1º. Seminário sobre Unidades de Polícia Pacificadoras, em abril de 2010. SSPIO/SESEG. Apud. HENRIQUE, Ricardo; RAMOS Silvia. *UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação*.

controle estatal a retomada do monopólio legal da coerção do Estado nesses locais. Este objetivo anunciado repetidas vezes, parte de uma premissa reforçada constantemente nesse discurso: o da ausência do Estado nesses locais nos últimos anos. Ao resgatarmos a análise histórica feita na seção anterior, poderemos derrubar facilmente essa premissa, visto que desde seu surgimento sempre houve relação entre poder público e as favelas, com tentativas de ordenação, regulação e até urbanização, mas de muito controle repressivo e remoção. Portanto, na prática, a UPP⁹ com a leitura de “retorno do Estado nos territórios antes dominados pelo tráfico” é a substituição das incursões violentas pontuais da polícia e suas corporações adjacentes (BOPE, CORE, Choque) nas favelas para uma presença militarizada, ostensiva e permanentemente nesses locais.

Os resultados iniciais do programa surtiram efeitos “positivos”, sendo responsáveis pela boa receptividade entre a opinião pública e sociedade civil, inclusive grande parte dos moradores favelados. A redução significativa do confronto armado entre o comércio varejista de drogas e a polícia, e conseqüentemente, a redução do número de mortes e feridos derivados desse confronto pelo menos nas áreas “pacificadas”, foi algo concreto.¹⁰ Este resultado era relativamente previsível em vista do próprio objetivo e ação do programa, entretanto o que talvez não fosse tão evidente ou declarado, mas em parte premeditado, era outra relação que as UPPs passaram a desenvolver nas favelas: uma relação de poder de dominação e controle social.

As associações de moradores que outrora foram veículos importantes de luta e mobilização para demandas sociais, passaram por um esvaziamento das suas funções, na qual as UPPs, no auge do programa, se projetaram na direção de cumprir um papel semelhante de autoridade, intermediando a relação da comunidade local com órgãos e instituições do governo. Além disso, ao ocuparem as favelas enfraquecendo a instituição criminosa que detinham o poder e controle do território, as UPPs vêm se colocando também como mediadoras de conflitos internos.

Em resumo, a função de mediação político-administrativa entre as populações moradoras dos territórios da pobreza e o mundo público, que representou a força (e a fraqueza, pois esta posição é como um copo d'água,

⁹Apesar de ser uma política de Estado, o programa na sua parte de estrutura de polícia e coerção (isso porque ainda não chegamos na parte secundária do programa que é a UPP social), contou com um bom investimento privado, por exemplo, do grupo EBX (do empresário Eike Batista) entre os anos de 2011 e 2014. O grupo destinou R\$20 milhões/ano que somou no total, R\$80 milhões em recursos. Dados do próprio site oficial da UPP. Ver <http://www.upprj.com/index.php/faq>

¹⁰ Entre 2008 e 2014 caíram 85,5% o número de casos de mortes em intervenções policiais nas áreas com UPP. Fonte: ISP Instituto de Segurança Pública. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/isp-divulga-dados-sobre-criminalidade-em-areas-de-upp-do-rio.html>. Visualizado em 22/01/2016

ao mesmo tempo meio cheio e meio vazio) das associações de moradores tem sido esvaziada por uma série de circunstâncias [...] vejo indicações – que lamento e temo – de que a função pode estar se reunificando e passando a mãos insuspeitadas: as UPPs [...] a mera redução da truculência policial, que não altera a substância repressiva da política de manutenção da ordem pública, parece conferir expressivo poder político às UPPs. Aí está contido, parece-me, o principal risco da experiência das UPPs, que deve ser refletido, questionado e evitado: o de “policializar” a atividade político-administrativa nos territórios da pobreza. Transformar um braço da repressão ao crime em organização política é tudo que o processo de democratização não precisa. (SILVA, 2010:6).

Além disso, ao ocuparem as favelas enfraquecendo a instituição criminosa que detinham o poder e controle do território, as UPPs também se colocaram no papel de mediadoras de conflitos internos. Essa é uma função clara que as UPPs exerceram, a da regulação das ações dos moradores, questão essa muito protestada pelos mesmos. A “lei do silêncio” imposta nas favelas, à instalação de câmeras de vigilância, a ocupação pela polícia de espaços comuns e públicos¹¹, à restrição de eventos festivos e a necessidade de permissão para realização destes (tanto os Bailes Funk como festas comuns) e até de permissão do uso de equipamentos e espaços públicos (quadras desportivas) reforçam o autoritarismo implícito no programa das UPPs. Questões como essa, tanto como da ausência de mecanismos de participação popular nas decisões e ações da UPP (reforçada no discurso da democratização do projeto e da polícia de proximidade), o papel exercido como mobilizadores políticos de base e de mediação de conflitos internos, nos leva a refletir a ocupação militar nas favelas através das UPPs como políticas de controle social das classes subalternas que ali habitam. Podemos verificar que diante as inúmeras restrições, proibições, regulamentações e da imposição sistemas de vigilância, a experiência do que chamam de “policiamento comunitário” está mais para a institucionalização e ampliação do controle social dessas populações. Com a intenção de levar a “paz”, a presença ostensiva e autoritária da polícia nesses territórios estaria se traduzindo na militarização, no controle disciplinar não somente dos territórios, mas também da vida, dos corpos que ali vivem de forma nada democrática.

O social para consolidação da pacificação

¹¹ No morro dos Macacos a UPP instalou sua base numa praça principal da favela, local onde antes da sua entrada funcionava uma piscina “popular” a todos da comunidade. A satisfação dada aos moradores para a destruição da piscina e construção da base da UPP ali era de que a mesma tinha sido construída pelo “tráfico”. Apenas um dos exemplos de uma ação que retoma tempos bem antigos. Isto era uma prática comum nos processos de colonização, onde os colonizadores construam suas bases e instituições administrativas em locais que outrora foram simbólicos aos povos nativos.

RICARDO HENRIQUES: O primeiro passo é entender que a pacificação antecede a UPP social. *Ela é pré-condição para uma política de cidadania, ou desenvolvimento social, nesses territórios [...]* Os donos do morro foram embora, mas ficou o jovem que estava na endolação, que ia para a escola e tirava uma grana enrolando baseado. *Precisamos ter um projeto sedutor para ele*, que vivia numa rede de poder perverso. Era quem carregava o fuzil que ficava com a menina mais bonita do morro. A juventude desses locais tem um perfil curioso. O jovem tem grandes fragilidades, como baixíssima escolaridade, mas uma grande capacidade de iniciativa, de trabalhar em equipe e de fazer que os outros trabalhem, *tudo o que o mercado de trabalho valoriza hoje.*¹²

A demanda pelo social já era manifestada pelos moradores desde a entrada das UPPs, já que a promessa desta política era a entrada do Estado nesses territórios para além da polícia, mas também de serviços públicos. Após inúmeras falas do Secretário de Estado de Segurança, José Mariano Beltrame, sobre a necessidade do “social” para a consolidação do processo de pacificação, que surge a ideia, concebida pelo então economista e secretário de Estado de Assistência Social Ricardo Henrique, de um programa de gestão social voltado para os territórios pacificados. Era criado a UPP social em 2010, cujo edital público para seleção de assistentes e gestores do programa esclarecia seus objetivos: “O programa UPP Social tem por objetivo a consolidação do controle territorial e da pacificação, a promoção da cidadania e do desenvolvimento social e a integração plena das comunidades pacificadas por UPP ao conjunto da cidade do Rio de Janeiro.”¹³

A UPP Social seria então um programa de “gestão social”, uma espécie de pesquisa participativa, ou pesquisa-ação, em que os moradores relatariam ao agente estatal, suas necessidades e demandas locais, e este buscaria a solução através dos serviços ofertados. (MISSE, 2013:12) Entretanto, no final do mesmo ano, por conta de conflitos políticos-eleitorais, Ricardo Henrique foi exonerado do seu cargo de secretário do Estado e automaticamente convidado para assumir a presidência do IPP (Instituto Pereira Passos), órgão de planejamento urbano junto à prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Nessa saída e transferência, todos os idealizadores da UPP social acompanharam o trajeto de Ricardo Henrique, na intenção de implementar o projeto agora através desta nova estrutura da prefeitura.

¹² “Após pacificação, UPP social é a aposta do secretário estadual de Assistência Social para levar cidadania às favelas.” Por Carla Rocha, disponível em <http://oglobo.globo.com/rio/apos-pacificacao-upp-social-a-aposta-do-secretario-estadual-de-assistencia-social-para-2938187>. Visualizado 12/07/2017.

¹³ Disponível em http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210. Visualizado em 24/07/2017.

Já a frente do IPP, Ricardo Antunes propôs a contratação da ONU-Habitat para coordenar e executar a gestão do programa UPP social, e assim sendo, equipes de campo foram selecionadas e contratadas pela instituição para trabalhar em parceria com o IPP no programa da UPP Social Carioca. A metodologia da UPP Social visava à articulação das políticas e serviços naquele território, e para isso fazia sua entrada de campo primeiramente mapeando o local e identificando as principais lideranças locais, para no segundo momento convocar o Fórum local de abertura. A ideia era ouvir as demandas, levá-las até a central do programa que entraria em contato com outras secretarias, e estas dando as respostas, o programa daria o retorno prático ao território. Esse movimento, segundo suas indicações, pressupõe o diálogo com os moradores. (OLIVEIRA, 2014:59)

Nessa estrutura de parceria e lotado no órgão do IPP, o programa retificava seus objetivos: “contribuir para a consolidação do processo de pacificação e a promoção da cidadania local nos territórios pacificados; promover o desenvolvimento urbano, social e econômico nos territórios; efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade.”¹⁴ A partir desses objetivos principais:

A UPP Social tem como missão mobilizar e articular políticas e serviços municipais nesses territórios e para isso coordena esforços de vários órgãos da Prefeitura do Rio e promove ações integradas com os governos estadual e federal, a sociedade civil e a iniciativa privada, sempre em favor do desenvolvimento e da qualidade de vida nas comunidades em áreas de UPP. Com isso, busca a consolidação e o aprofundamento dos avanços trazidos pela pacificação, com o objetivo de reverter o legado da violência e da exclusão territorial nesses espaços.¹⁵

Segundo Eduardo Henrique no artigo em que o mesmo escreveu *UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação* as favelas eram um caso onde coexistiam centenas de projetos sociais fragmentados, isolados e descoordenados. É neste sentido que a UPP Social teria sido desenvolvida, para ser um modelo de atuação que se traduz em ações integradas e coordenadas, identificando as demandas e ligando-as às ofertas de serviços do setor estatal, privado e pela sociedade civil. (HENRIQUES, 2011:8)

¹⁴ Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/e34c132d-ada5-4aa6-8fdd-971507e85654>. Visualizado 212/07/2017.

¹⁵ Idem.

[Modelo de Atuação]



Fonte: HENRIQUE e RAMOS 2011

Em 2014 o programa foi rebatizado por Rio+social numa tentativa de desassociar o estigma da política de segurança da UPP. De toda forma, o programa como um todo não teve muito êxito e a participação efetiva não aconteceu. Embora se tenha definido de forma muito clara seus objetivos e metodologia através dos discursos, documentos em órgãos institucionais, mesmo depois de três anos (2011-2014), ainda era difícil encontrar moradores que conhecesse e soubesse o que era a UPP social e o que ela fazia.¹⁶ Isso só evidencia a ponta do iceberg, pois se o programa voltado para o social da política da UPP não gerou ações de fato e os próprios moradores não a reconheciam, o que efetivamente foram às ações sociais das Unidades de Polícia Pacificadoras? Após a falência do projeto, precisamos refletir se na sua atuação, as UPP's teriam conseguido ou ao menos iniciado o acesso dos favelados a cidadania almejada dos objetivos registrados nos documentos oficiais? Partindo desses mesmos objetivos, qual integração é essa que foi levado a cabo pelo programa?

Ações e projetos sociais da pacificação: sua práxis na mercantilização da cidade

Como vimos no quadro do modo de atuação acima, e nas diretrizes do programa, a UPP Social se propôs a atuar na perspectiva da gestão social, mobilizando ações

¹⁶ Disponível em <http://rioonwatch.org.br/?p=14378>. Visualizado 12/07/2017.

integradas entre o setor público em parcerias com a sociedade civil e iniciativa privada. Entretanto, ao analisar mais minuciosamente seu formato, podemos perceber que a principal ação do programa foi em torno de mobilizar e atrair diversos órgãos ligados à iniciativa privada a ocuparem aqueles territórios com projetos sociais, dentro da lógica da responsabilidade social das empresas. O poder público nesse sentido acabou atuando simplesmente como facilitador desses projetos, articulando e colocando as empresas privadas em contato com espaços organizados pela sociedade civil e atores sociais desses locais. Na tentativa de exemplificar esse formato de ação, analisarei brevemente a seguir alguns desses projetos e suas parcerias. Grandes partes dessas ações não chegaram a serem concretizadas, ou tiveram pouca efetividade, apenas sendo promovidas em algumas e estratégicas favelas.

Inserida neste raciocínio, é impossível não iniciar essa análise a partir da que talvez tenha sido a maior parceria-base dos projetos sociais com a UPP: o chamado Sistema S. Trata-se de um sistema corporativo composto por uma rede de instituições e entidades privadas com fins públicos, mas sem fins lucrativos, que oferecem inúmeros projetos e iniciativas “sociais” nas comunidades pacificadas, através da parceria e articulação da UPP Social. Os principais são: SENAI, SESC, SENAC, SESI, SEBRAE. A maioria dessas ações foi dirigida pelo programa SESI cidadania, criado em agosto de 2010 através de um acordo firmado entre o governo do estado, prefeitura do Rio de Janeiro e Sistema Firjan. O objetivo seria de levar gratuitamente atividades, projetos sociais, cursos, oficinas, destinados especificamente para os moradores das áreas pacificadas.¹⁷

Dentro do programa SESI cidadania, a instituição que mais desenvolveu atividades e cursos técnicos e profissionalizantes foi o SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, uma instituição privada de interesse público, com personalidade jurídica de direito privado e que não participa da administração pública, compondo o chamado terceiro setor. O SENAI tem o objetivo de apoiar inúmeras áreas

¹⁷ “O Projeto Sesi Cidadania atua em cinco frentes: Atleta do Futuro, Sesi Terceira Idade, Cultura, Sesi/Senai Educa Mais e Mapeamento Socioeconômico. Para informações os interessados podem ligar para 0800-023-1231 ou comparecer a sede da UPP da comunidade” <http://www.riomaisocial.org/2010/08/projeto-sesi-cidadania-une-seguranca-e-resgate-social-nas-upps> visualizado 13/07/2017. Para maiores informações sobre o projeto <http://www.firjan.com.br/sesi/qualidade-de-vida/sesi-cidadania/default.htm>, visualizado 13/07/2017. Lembrando que o Sistema Firjan (Federação de indústrias do Rio de Janeiro), que implementou o programa SESI cidadania, é uma organização privada cuja missão é “Promover a competitividade empresarial, a educação e a qualidade de vida do trabalhador e da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do estado do Rio de Janeiro.” Disponível em <http://www.firjan.com.br/o-sistema-firjan/> visualizado 13/07/2017.

de produção industrial, atuando com cursos de capacitação profissional nos mais diversos níveis (habilitação, qualificação, técnico, superior, pós-graduação, etc.). Para atuação nas áreas com UPP, o SENAI oferece cursos variados, principalmente técnicos e profissionalizantes, como soldador, cozinheiros industriais, segurança do trabalho, entre outros.¹⁸ Todas as atividades e cursos do SENAI são vinculados ao programa SESI cidadania, competência do sistema FIRJAN e em parceria com o programa UPP Social.

Outra instituição do construiu uma parceria forte com a UPP foi o SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. O SENAC é uma entidade privada com fins públicos, mas sem fins lucrativos, voltado para desenvolver pessoas e empresas no setor do comércio de bens, serviços e turismo. Fruto dessa parceria, criado também em 2010, surge o projeto SENAC nas UPPS, que: “busca promover o resgate da cidadania de moradores de áreas pacificadas por meio da qualificação profissional [...] tem como objetivos a geração de emprego e renda com a inserção dos participantes no mercado formal de trabalho”¹⁹ Os cursos de qualificação profissional oferecidos são inúmeros e estão inseridos na lógica da demanda do mercado, como nas áreas de gastronomia, informática, estética, saúde, administração, gestão, turismo, hotelaria, moda entre outros.²⁰

O SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas, é outra instituição que é parte integrante do Sistema S e também exerceu funções nas comunidades pacificadas, em parceria com a UPP. O principal objetivo desta entidade privada sem fins lucrativos, desde seu surgimento, é de auxiliar o desenvolvimento de micro e pequenas empresas, promovendo a competitividade e fomentando o empreendedorismo. Nesse sentido, o trabalho do SEBRAE junto do governo do Estado e prefeitura do Rio de Janeiro nas áreas pacificadas foi de promover projetos e ações que visam dois objetivos principais: a regulamentação dos negócios já existentes e o desenvolvimento do empreendedorismo local. Para o primeiro objetivo, foram criados

¹⁸ Os cursos e atividades oferecidos foram muitos, a maioria foi realizada nas próprias unidades do SENAI, atendendo as comunidades próximas, e alguns outros são oferecidos em espaços dentro da própria comunidade. Geralmente são utilizados espaços do poder público como a própria base da UPP, ou na Vila Olímpica existente na comunidade, ou como é no caso do morro Santa Marta, onde os principais programas vinculados ao SESI cidadania ocorrem no prédio do Polo de Inclusão Social. Outras vezes acontecem nos espaços dirigidos pela sociedade civil como ONGs locais, ou até algumas vezes nas escolas públicas da comunidade.

¹⁹ Disponível em <http://www.upprj.com/index.php/parceiro>. Visualizado 13/07/2017.

²⁰ Os cursos são realizados na sua maioria nas próprias unidades do SENAC próximas as comunidades. As oficinas de capacitação costumam ocorrer em unidades móveis do SENAC, como “carreta da beleza”, “carreta de informática e gestão”, “carreta de gastronomia” e etc.

projetos e campanhas como a “Empresa Bacana”²¹ e “Comercio Legal”²² que visavam mapear os estabelecimentos locais para que estes fossem submetidos ao processo de formalização e legalização. Para o segundo objetivo foram diversas iniciativas, como o “Fundo UPP Empreendedor”²³ que forneceu financiamentos com taxas especiais para quem queria se tornar microempreendedor na sua comunidade. Outro programa foi o “SEBRAE nas comunidades pacificadas” que mapeou e forneceu um diagnóstico das potencialidades e demandas de cada comunidade, além de oferecer cursos e oficinas de capacitação para gestão empresarial, visando estimular os empreendedores locais.²⁴

As atividades executadas através de parcerias entre o governo do Estado e prefeitura do Rio de Janeiro com as entidades privadas, analisadas acima, constitui certamente a parte mais estruturante de “ações sociais” realizadas nas comunidades com UPP. Todavia, essa estrutura de parceria permaneceu com os outros projetos sociais desenvolvidos com a UPP, sobretudo, com setores do empresariado na perspectiva da responsabilidade social dessas empresas. A seguir, elencarei algumas dessas parcerias que promoveram projetos e iniciativas nas comunidades²⁵, todas compondo e estruturando o “programa de integração urbana, social e econômica, e promoção da cidadania pelas UPPs”.

Uma das principais parcerias foi com o Instituto Coca-Cola, responsável pelo surgimento do chamado *Coletivo Coca-Cola*. O coletivo é um programa que já existia antes da entrada das UPPs e que era desenvolvido entre o instituto e ONGs locais, porém após as Unidades de Polícia Pacificadoras, o programa tornou-se mais formal, numeroso e ganhou visibilidade. Basicamente, o *Coletivo Coca-Cola* oferecia cursos e treinamentos de preparação para o mercado de trabalho, com aulas sobre

²¹ Para maiores informações ver <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/sebrae-rj-incentiva-formalizacao-pequenos-negocios-comunidades-pacificadas-599860> visualizado em 13/07/2017.

²² Para maiores informações ver <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1012787>; <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1583611> visualizados 13/07/2017.

²³ Para maiores informações ver <http://www.agerio.com.br/index.php/credito-para-sua-voce/28-pessoa-fisica/22-fundo-upp-empreendedor>; <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/fundo-upp-empreendedor-registra-alta-na-liberacao-de-credito/PPP>; visualizados 13/07/2017.

²⁴ Ver <http://www.rj.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/RJ/Empreendedorismo-ganha-est%C3%ADmulonas-comunidades-pacificadas-do-Rio-de-Janeiro>; <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/Comunidades-pacificadas-viram-celeiros-de-microempreendedores>. Visualizados 13/07/2017.

²⁵ É importante pontuar que existiram centenas de projetos e iniciativas, fruto de inúmeras parcerias do Governo do Estado e Prefeitura com empresas e instituições privadas, porém nem todas chegam a ser executadas. É comum acharmos em pesquisa de internet projetos que estão sendo desenvolvidos ou que estão para começar, mas quando vamos a algumas dessas comunidades, percebemos que muitos não chegam a acontecer.

empregabilidade, mercado de varejo, relacionamento, simulação de dinâmicas, entrevistas de emprego, além de ajudar na busca pelo primeiro emprego nas grandes redes de varejo.²⁶ As aulas ocorriam geralmente no espaços das ONGs locais.

Outra parceria foi com o SindRio, sindicato dos hotéis, bares e restaurantes do Rio de Janeiro. A ação realizada por esta parceria foi uma espécie de *Plantão de Banco de Currículos*, com o objetivo de ofertar empregos para moradores das comunidades com UPP, visando os megaeventos e a expansão do mercado de hotelaria e gastronomia na cidade. O SindRio ainda ofereceu cursos profissionalizantes gratuitos e distribuição de cartilha com dicas ao candidato para uma postura profissional nas entrevistas de emprego, e na elaboração de currículo.²⁷ A rede de Hotel Windsor também fez parceria com UPP's através da sua Escola de Hotelaria, com intuito de formar mão de obra, oferecendo cursos gratuitos para área, como camareira, porteiro, garçom, barman, etc. O programa UPP Social foi responsável pela divulgação dos cursos, que aconteceram no Centro de Cidadania Rinaldo de Lamare, prédio esse que pertence à prefeitura do Rio de Janeiro e está localizado em São Conrado. Este projeto foi apoiado também pela secretaria municipal de assistência social.²⁸

Podemos refletir muitas coisas a partir dessa estrutura clara que está apresentada a nós. A primeira delas é fatalmente transportarmos os objetivos concretos que estão apresentados nos documentos oficiais e analisarmos segundo as ações que foram desenvolvidas nesse âmbito. Um dos principais objetivos como vimos na seção anterior era a *promoção da cidadania* para esses territórios pacificados. Cidadania, que não deixa de ser conceito construído, mas que tem certa definição tradicional reconhecida pelo senso comum e que é retomada na retórica por diversos Governos. Esta definição está acompanhada da ideia de direitos (civis, políticos e sociais), de segurança social aos cidadãos, de responsabilidade do Estado, ou seja, de políticas públicas. Ao analisarmos as ações desenvolvidas pela parte social do programa da UPP, podemos verificar uma incompatibilidade no teor, objetivos, caráter e resultados dessas ações em relação ao que ela chama de *promoção da cidadania*.

²⁶ Ver <http://www.coletivococacola.com.br/coletivo.html> e <http://www.riomaisocial.org/aco-es-2/parcerias/>. Visualizados em 14/07/2017.

²⁷ Ver <http://www.riomaisocial.org/2013/11/parceria-da-upp-social-e-da-sindrio-leva-plantao-de-banco-de-curriculos-para-o-andarai/>; [http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/pacificacao-beneficia-comunidades-com-oferta-de-emprego-do-setor-hoteleiro/Mangueira](http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/pacificacao-beneficia-comunidades-com-oferta-de-emprego-do-setor-hoteleiro/Mangueira;); <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/proximo-plantao-banco-de-curriculos-do-sindrio-sera-no-morro-da-mineira/S%C3%A3o%20Carlos>; <http://www.riomaisocial.org/aco-es-2/parcerias/>. Visualizados 14/07/2017.

²⁸ Ver <http://www.riomaisocial.org/aco-es-2/parcerias/>. Visualizados 14/07/2017.

O conjunto de programas que foi desenvolvidos pelo Sistema S, em parceria com a UPP, tinha na verdade um objetivo único muito consolidado: o de formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Cursos de qualificação, profissionalizante, preparatórios, todos visando à preparação de moradores, na maioria deles os jovens, para a inserção destes no mercado de trabalho. Entretanto, não é um movimento de qualificar intelectualmente essas classes, pois os setores a serem ocupados são bem definidos, são setores de baixa qualificação e remuneração: cargos inferiores para os setores industriais, os de comércio e de contato com público como o ramo de hotelaria. A cidadania neste modelo de projeto só tem um beneficiário: o mercado.

Para além dos inúmeros cursos de formação de mão de obra, vimos também a enorme preocupação dessas “ações sociais” em incentivar os empreendimentos nessas comunidades. Para esse fim existiu uma série de investimentos: microcrédito, taxas especiais para financiamento, cursos, palestras e oficinas de qualificação para os novos empreendimentos. Nesse sentido, as políticas que foram ratificadas a todo instante nas fontes oficiais sob o discurso da *promoção do desenvolvimento social, ao invés de investirem e proporcionarem* ações que ampliassem o sistema de educação, saúde, moradia digna para esses territórios, destinaram maiores esforços no estímulo da ampliação dos negócios, do empreendedorismo local, do mercado.

Sob a direção da iniciativa privada, beneficiando a perpetuação da exploração da mão de obra e as empresas envolvidas, essas políticas sociais desenvolvidas na estrutura de parceria já nos dizem muito sobre seu caráter. Sobretudo porque não se configuram como políticas sociais, pois os objetivos e resultados não são de uma inclusão social desses cidadãos, mas uma inclusão de mercado, onde estes são incluídos via o consumo e poder de compra. Da mesma forma, a cidadania enaltecida nos documentos oficiais do programa, nada tem a ver com a cidadania emergida por essas ações, muito menos com o conceito de cidadania consolidado consensualmente, reconhecido e utilizado inclusive na nossa constituição. A cidadania no âmbito de políticas públicas, como responsabilidade do Estado de assegurar segurança social, de garantia de direitos, passa bem distante das ações e projetos sociais que foram realizados pela parte social das Unidades de Polícia Pacificadora.

Os serviços básicos: acesso, integração ou lucro?

Outro resultado expressivo das UPPs foi à regularização de serviços como energia elétrica, água, coleta de lixo e TV a cabo. O acesso a estes serviços já ocorria no interior das favelas, muito antes da entrada das UPPs, mas por diversas variáveis estes serviços eram adquiridos informalmente, gerando inclusive muitas perdas comerciais para as empresas que os fornecem. Para dar fim aos chamados “gatos”, uma das principais e mais rápidas ações pós-Upps foram às regularizações formais destes serviços. Geralmente, o primeiro que foi regularizado é o fornecimento de energia elétrica pela Light S.A, empresa privada de geração, comercialização e distribuição da mesma.

Para introduzir a relação comercial de forma gradual, a Light nos primeiros meses do projeto de regularização utilizou uma cobrança diferenciada em que esta fosse aumentada progressivamente, para que no final desse processo o teto cobrado fosse o mesmo do asfalto. A estratégia da empresa era de amenizar a brutalidade de cobrar um valor total da conta de luz, já que essa forma de aumento gradativo atenuaria o impacto do preço final elevado. Apesar da discussão acerca do assunto, não existe de fato uma tarifa social cobrada pela Light, o que permitiria o acesso a estes serviços de forma mais justa. Além disso, a empresa passou a cobrar uma taxa de iluminação pública, como também ocorre ao restante da sociedade que habita o asfalto, porém para os moradores das favelas pacificadas não existe iluminação em grande parte das ruas, becos e vielas onde moram. Essa situação resultou em muitas vezes revoltas e desconfianças por parte dos moradores, que não participaram da decisão desse processo de cobrança gradativa, e que na verdade foram impostos a um aumento significativo mensalmente das suas contas de luz.²⁹

A regularização do fornecimento e tratamento da água executada pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos, a Cedae, contém outras polêmicas. Inicialmente foi cobrada uma taxa fixa para o fornecimento de água, e depois em pouco tempo foi somado a esse valor mais uma taxa fixa pelo esgoto. Esse aumento gerou muita desconfiança, pois os moradores não sabiam se seguiria o rumo da conta de luz de aumentos permanentes. Todavia, a questão mais conflituosa não diz respeito a isso. A cobrança de uma “conta de água” passou a ser muito protestada por grande parte dos

²⁹ Para exemplificar o aumento abusivo ver <http://rioonwatch.org.br/?p=11037>, <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/134579/Santa-Marta-protesta-contra-contas-da-Light.htm> Visualizados 14/07/2017. Segundo Fleury(2013), as reclamações podem ser classificadas em três naturezas: arbitrariedade associada à falta de transparência na medição do consumo; desconfiança da atuação da companhia gerada pela falta de transparência; e insegurança financeira que a cobrança considerada abusiva provoca.

moradores. Estes alegam que não é incomum a falta de fornecimento de água, mas principalmente se revoltam porque na maioria dos casos o serviço de saneamento sequer existe, não ocorrendo tratamento de água e o esgoto permanecendo a céu aberto.³⁰ O mesmo vem ocorrendo com a coleta de lixo realizada pela Comlurb. Apesar de fontes da própria UPP enfatizarem as melhorias na coleta de lixo, as inovações tecnológicas da Comlurb em novos equipamentos adaptados para o melhor acesso às favelas, não falta insatisfação por parte dos moradores³¹. As reclamações alegam que o serviço é precário e a coleta de lixo não é efetiva, e a presença de lixeiras e pontos de coletas é insuficiente.

A questão a ser discutida aqui é sobre o impacto e significado da regularização desses serviços advindos pós UPP. Perceber que estas acabam por introduzir de forma efetiva relações comerciais que antes praticamente não existiam. O acesso a estes serviços na maioria dos casos, como de rede elétrica, TV a cabo e fornecimento de água, já era realidade em grande parte das favelas, boa parte através de procedimentos reconhecidos como ilegais. A regularização formal não promoveu o acesso, mas transformou a relação desses moradores com esses serviços por trocas mercantilizadas. Por mais que esse processo possa ter melhorado qualitativamente este fornecimento, a regularização ao formalizar e efetivar a relação comercial beneficia muito mais ao mercado do que os próprios moradores.

Talvez mais trágico que o benefício dado ao mercado, é como essas trocas mercantilizadas detêm valor para o reconhecimento desses moradores como cidadãos. Na atualidade, a conta da Light, a conta de um pacote de TV a cabo, são documentos muito significativos para além da relação comercial. Estes documentos permitem comprovar residência, necessários para buscar um trabalho, ou para se inscrever em programas sociais, cursos, e etc. Em outras palavras, são documentos que comprovam o reconhecimento desses indivíduos na esfera seletiva dos cidadãos.

A consequência dessa situação, juntamente com a política de regularização dos empreendimentos locais, enquadrando formalmente os antigos e novos negócios que

³⁰ Para constatar essas cobranças indevidas ver <http://www.brasil247.com/pt/247/favela247/168849/Ano-come%C3%A7a-mal-para-os-moradores-do-Santa-Marta.htm>, <http://rio.ig.com.br/2011/12/01/os-tres-anos-da-primeira-upp-na-favela-santa-marta/>, <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/pacificadas-ha-mais-de-um-ano-comunidades-ainda-sofrem-com-esgoto-e-saude-inadequados-20110611.html>, visualizados 14/07/2017.

³¹ Ver <http://oglobo.globo.com/rio/coleta-de-lixo-em-areas-de-upp-reprovada-2697058>, <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/12/moradores-reclamam-de-coleta-de-lixo-na-upp-do-santa-marta.html>, visualizados 14/07/2017.

agora são tributados igualmente aos cidadãos e empresários do asfalto, gerou de certo modo, o contrário do que se entende como integração. Isso porque um dos objetivos-chaves da Pacificação, o processo de integração entre favela e o restante do conjunto da cidade, foi levado em prática através dessas diversas trocas mercantis. Uma lógica de *integração* desenvolvida a partir das relações comerciais, onde o cidadão não é mais compreendido como detentor de direitos, mas sim de poder consumir determinado serviço.

As favelas se constituíram como vimos rapidamente no início desse artigo, por uma série de variáveis, mas que em resumo se configuraram pela necessidade de moradia e acesso das classes que não foram incluídas no projeto capitalista nacional. A entrada das UPPs e com ela as transformações analisadas aqui, elevaram significativamente o custo de vida nas favelas. A regularização de serviços básicos em forma de custos comerciais modificou a renda das famílias, que agora passam a ter que incluir nos seus orçamentos o valor dessas contas. A regularização dos negócios encareceu os custos dos comerciantes locais, que além das contas agora pagam impostos pela formalização da sua empresa. Dessa forma, quem saiu beneficiado são os novos empreendedores de empresas privadas, pois ao competirem com os comerciantes locais, são privilegiados por deterem capital para investir e financiar seus custos burocráticos. Além disso, os incentivos aos novos empreendimentos e a entrada maciça do mercado bruto nesses locais vêm alterando o cenário da especulação imobiliária, aumentando abusivamente os aluguéis, não somente nas favelas, como ao redor destas. Não faltam evidências de como o projeto da UPP encareceu a vida dos moradores³².

O que a política da pacificação previu como integração, na verdade se concretizou numa espécie de remoção branca, na qual não é mais necessário o canhão ou forças coercitivas para expulsar e remover moradores dessas áreas, episódios presentes no histórico das favelas e até os dias de hoje. Trata-se de um mecanismo de pressão econômica que obriga os moradores a deixarem suas casas por não poderem mais arcar com os custos envolvidos para permanências deles naquele local. (PESTANA, 2013) As ações que deveriam integrar esses territórios e indivíduos ao conjunto da cidade, elevando-os à condição de cidadania, gerou a migração compulsória dos moradores para áreas mais desvalorizadas, pois a renda não acompanha mais o valor de mercado atingido nas favelas. Uma integração à custa da expulsão dos moradores

³² Ver <http://oglobo.globo.com/rio/imoveis-em-favelas-com-upp-sobem-ate-400-3001504> visualizado em 14/07/2017.

locais para entrada de novos moradores de classes mais altas, que possam consumir e investir.

A coerção e consenso na cidade-mercadoria

A partir de todas as análises feitas podemos compreender um pouco melhor o que significado do programa da Unidade de Polícia Pacificadora. No que tange a UPP em si como política de segurança pública, observamos que apesar do discurso de uma polícia comunitária ou de proximidade, o que se materializou foi à militarização não só dos territórios “pacificados”, como da vida das pessoas que ali habitam. Ações como toque de recolher, vigilância com câmeras, além da presença ostensiva do braço armado do Estado carregando fuzis na porta das suas casas, só demonstra essa militarização. Ao invés do diálogo, premissa fundamental dos discursos oficiais desse projeto, o que vem ocorrendo é a coerção pela intimidação, pelas violências físicas e psicológicas, pelas ações disciplinadora e controladora.

Já a parte social da Pacificação funcionou na construção consensual dessa política, e, além disso, na construção consensual da política urbana da atual fase do capitalismo. Políticas urbanas que outrora se baseavam na garantia de direitos, esses entendidos como universais, deslocam-se para políticas urbanas territorializadas, onde agora a diretriz é a segurança, como no caso da UPP. Isso é uma guinada significativa no âmbito das políticas sociais, como vemos através da política de pacificação, já que estas agora estão subordinadas ao objetivo principal da segurança e fim da violência, entendido nesse contexto como o fim do comércio varejista de drogas. Nessa perspectiva, o que era para ser prioridade como a urbanização e integração deles com o conjunto da cidade, se torna parte secundarizada desse projeto, onde a militarização é entendida como condicionante para a possível expansão de cidadania.

Essas mudanças na conjuntura maior da política urbana podem ser percebidas nas ações sociais das UPPs, que, por sua vez, não se voltaram fundamentalmente para escolas, creches, para o sistema de saúde, nem para um saneamento eficiente. Na verdade se constituíram em projetos sociais que visavam ocupar o tempo das pessoas, principalmente jovens, para que estes não ingressem no comércio varejista de droga. Ou projetos e ações sociais que de certa forma “adestram” e educam aqueles indivíduos para que estes aprendam a jogar o lixo de forma correta, saibam usar a energia elétrica

conscientemente, além de iniciativas “educativas” no interior das próprias escolas³³ nesses territórios. Pode-se perceber a política da UPP apesar do discurso de promoção de cidadania, não teve como diretriz a noção de direito como fundamental, mas sim a ideia de controle. Uma pedagogia da cidadania que não tem nada haver com a noção de cidadania que a constituição brasileira reverbera, a cidadania capaz de emancipar cidadão, mas uma noção de ordenamento, controle em prol do projeto hegemônico que está em vigor.

Este projeto hegemônico em questão é a lógica da cidade-mercadoria, onde subordinados a essa lógica se efetuará o controle dos territórios e dos indivíduos. Este modelo de cidade-mercadoria está emparelhado a atual fase do capitalismo neoliberal, que adota um modelo de planejamento urbano empresarial voltado para mercantilização dos espaços públicos, a fim de tornar a cidade atraente para o mercado, no caso o empresariado. Isso foi e é a concretude do programa da UPP, tanto no que diz respeito à militarização em forma de segurança pública, quanto na execução do social desse programa, aperfeiçoando o controle dos projetos sociais sobre os indivíduos. Já a base desses outros projetos em parceria com órgão da iniciativa privada e sociedade civil (terceiro setor), como vimos, não constrói valores de cidadania e nem ações sociais que poderiam levar ao acesso a bens e serviços que integrariam esses territórios à cidade, mas formam mão de obra para ocupar cargos baratos na reprodução dos modos de produção atuais.

Todavia, o que o programa classificou como social, visou principalmente o avanço do mercado nesses territórios, permitidos através da militarização. Este mercado apresenta-se nas formas mais variadas, como a “subida” de empresas, as iniciativas de regularizar os negócios locais dentro da lógica do mercado, o incentivo para expansão do empreendedorismo nas favelas, na transformação das relações com certos serviços pela via mercadológica, e na ocupação dos espaços públicos que antes eram ocupados pelos moradores para serem agora ocupados também pelo mercado. Em outras palavras, a favela dentro dessa lógica também se tornou uma mercadoria.

Bibliografia

ALVITO, Marcos e ZALUAR, Alba (orgs). Introdução In: *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

³³ Ver <http://oglobo.globo.com/rio/reformuladas-upps-acompanharao-frequencia-escolar-de-juvens-oferecerao-atividades-15550530> visualizado em 14/07/2017.

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo* In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ABRANTES, Paulo Roberto. *Novo período de redemocratização: política de urbanização. O novo e o velho 1974-1980.* . In: VALLA, Victor Vincent. Educação e Favela. Rio de Janeiro: Vozes. 1986

BOTELHO, Maurílio Lima. *Crise urbana no Rio de Janeiro: favelização e empreendedorismo dos pobres.* In: BRITO, Felipe e ROCHA, Pedro. (orgs.). Até o ultimo homem. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

BRITO, Felipe e ROCHA, Pedro. (orgs.). Até o ultimo homem. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro.* In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marco (orgs.). Um século de Favela. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. e PEREIRA, Luiz, CAVALCANTI, Mariana, BRUM, Mario, AMOROSO, Mauro. *O Efeito UPP na Percepção dos Moradores de Favelas.* In: Revista Desigualdade & Diversidade, Nº 11 ago/dez 2012.

CUNHA, Neiva, MELLO, Marco. *Novos Conflitos na Cidade: A UPP e o Processo de Urbanização na Favela.* Revista Dilemas, vol.3, n.4, jul/set, 2011.

CANO, Ignácio (organizador). *Os Donos do Morro: Uma avaliação exploratória dos impactos das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.* Maio de 2012

DAVIS, Davis. *Planeta Favela.* São Paulo: Boitempo 2006.

FLEURY, Sonia. *Militarização do Social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta.* In: Sociologias, Porto Alegre, nº 30, 2012.

_____. *O mercado sobre o morro, a cidadania desce? Estudo Sobre os Efeitos da Pacificação no Santa Marta*. Revista de Ciências Sociais – Vol. 56, nº3, 2013, pp 635 – 671, 2013

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000.

_____. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3, 2000.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. *UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação*. 2011.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. *Favelas e comunidade política: a continuidade da estrutura de controle social*. In: A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

LEITE, Márcia Pereira . *Da metáfora da guerra ao projeto de pacificação: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 374, 2012.

MACHADO, Luiz Antônio. *A Continuidade do “Problema da favela”*. In: Cidade: História e Desafios. Lúcia Lippi Oliveira (Org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. *Afinal, qual é a das UPPs?* Março/2010.

_____. *As várias faces das UPPs*. vol. 46, nº 276. Revista Ciência Hoje. Outubro 2010.

MISSE, Daniel Ganem. *Os programas de gestão social em territórios pacificados*. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, nº 1, 2013. pp. 11-22, 2013.

NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W (org.). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela. Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

_____. *Passa-se uma casa. Análise do Programa de Remoções de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

