

| 646 | UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs):
POLICIAMENTO PARA UM TEMPO DE “NOVO
DESENVOLVIMENTISMO” NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO?

Eduardo de Oliveira Rodrigues

Resumo

O presente artigo pretende suscitar uma pequena reflexão acerca do papel que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) exercem hoje para o processo de integração de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Para isso, o artigo é dividido em duas partes, a partir da formulação de dois questionamentos correlacionados: a) Como o novo contexto político, social e econômico da cidade e do estado do Rio de Janeiro permitiu a emergência das UPPs? b) Qual a proposta de integração espacial que as UPPs trazem para as favelas cariocas? A partir dos questionamentos, nos propomos a realizar breve revisão de algumas questões relacionadas a eles, assim como formular, em caráter preliminar, alguns apontamentos para reflexão.

Palavras-chave: UPP, integração, favela, segurança pública, violência.

Introdução

No dia 6 de novembro de 2012 o jornal “O Globo” publicou matéria¹ com a seguinte manchete: “Classe C nas favelas cresceu”. Nela, o jornal mostra os dados de pesquisa recentemente publicada pelo Instituto Data Popular, que versava sobre a mudança do perfil socioeconômico dos moradores de favelas cariocas entre 2001 e 2011. Os dados são significativos. Durante o referido período, a pesquisa, baseada na metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que a proporção de moradores da chamada “classe C” (rendimentos entre R\$ 2.448 e R\$ 6.220) passou de 29% para 66% nas favelas, enquanto o número de pessoas que pertencem à “classe D” (rendimentos entre R\$ 1.244 e R\$ 2.488) caiu de 59% para 20%. Por outro lado, os representantes da “classe AB” – com renda familiar mensal a partir de R\$ 6.220, tiveram um aumento considerável, passando de 1% da população para 13%. A mudança no perfil dos moradores, ainda segundo o levantamento, mostra que as favelas da cidade movimentam anualmente a cifra de R\$ 13 bilhões, pouco mais de um terço de toda a circulação de capital das favelas brasileiras em conjunto. Se considerarmos o último levantamento disponível do IBGE sobre o PIB municipal, referente ao ano de 2009, as favelas cariocas representam 9,3% da economia da cidade do Rio de Janeiro, superando toda a riqueza produzida por um município do porte de

1 <http://oglobo.globo.com/rio/classe-nas-favelas-cresceu-6643728#ixzz2BR8GPXGK>

Niterói, a 4ª economia do estado. Quando a comparação é com o cenário municipal em escala nacional, as favelas cariocas, tomadas em conjunto, corresponderiam a 33ª economia do país, com um PIB equiparado ao município de Joinville/SC (R\$ 13,3 bilhões), estando à frente de algumas capitais brasileiras como Campo Grande/MS (R\$ 11,6 bilhões), Natal/RN (R\$ 10,3 bilhões), Florianópolis/SC (R\$ 8,2 bilhões) e Porto Velho/RO R\$ 6,6 bilhões).

O vigoroso crescimento econômico experimentado na escala local pelas favelas acompanha a tendência verificada na última década, que engloba o crescimento simultâneo da própria metrópole carioca, do estado do Rio de Janeiro e mesmo do Brasil. O cenário de relativa prosperidade, com uma maior intervenção do Estado em políticas de estímulo econômico e redistribuição de renda, vem levando ao propagandeamento, por parte de alguns setores da mídia e intelectuais, da ideia de um “Novo Desenvolvimentismo” experimentado pelo país sob as duas administrações federais consecutivas do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa ideia entretanto é polêmica, em especial quanto ao uso do conceito de Estado desenvolvimentista (ED) para a situação brasileira. Alguns críticos argumentam que, na maioria das vezes, os países já adotam políticas visando o seu “desenvolvimento econômico”, não havendo, pelo menos em primeiro plano, condições de relacionar diretamente um Estado que adote estas políticas com o conceito de ED (Fiani, 2012). Segundo essa visão, é pouco eficaz identificar na presença de tais políticas algum parâmetro do caráter desenvolvimentista de um Estado, já que para isso faz-se necessário alargar excessivamente o campo explicativo do conceito, destituindo-o de qualquer poder analítico.

O próprio termo “desenvolvimento”, da mesma forma, deve ser encarado com cautela, uma vez que ele possui diferentes acepções. A ideia de “desenvolvimento” foi historicamente apropriada ideologicamente enquanto “desenvolvimento econômico” das forças produtivas capitalistas, através da mera conjugação do binômio crescimento do PIB com modernização tecnológica (Souza, 1997). Se por um lado, o crescimento do PIB não necessariamente indica um melhor acesso à renda produzida em uma determinada sociedade, a modernização tecnológica, por sua vez, não proporciona ao homem uma melhoria direta nos seus padrões de vida como um todo (Guattari, 2004). Nesse sentido, o conceito de ED apresenta restrições também quanto a sua miríade de significações e objetivos, tendo em vista o tipo de “desenvolvimento” que se busca a partir das políticas econômicas adotadas por parte do Estado.

O objetivo do presente artigo, todavia, não é discutir se o Brasil vive, de fato, um momento de “Novo Desenvolvimentismo”, ou mesmo se debruçar sobre a própria ideia

de “desenvolvimento” que fomenta as políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro atualmente. O objetivo do artigo é suscitar uma pequena reflexão acerca do papel que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) vêm exercendo para o estímulo, operacionalização e consolidação dos processos de *integração* das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Nossa hipótese é de que o novo contexto político, social e econômico que a metrópole carioca vive – em decorrência dos enormes investimentos no setor de serviços e infraestrutura urbana pelos “megaventos” esportivos (a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016), trouxeram a necessidade de pensar novas formas de intervenção no campo da segurança pública. O contexto vivido na capital é reforçado pelo significativo crescimento do vetor econômico da indústria no interior do estado, em especial aquele ligado à extração do petróleo e à indústria de transformação. Não só as externalidades sócio-espaciais negativas do tráfico de drogas de varejo foram colocadas em discussão, como principalmente estratégias de integração das favelas aos processos de acumulação capitalista em curso hoje na cidade, dado o enorme potencial econômico que tais espaços vêm apresentando nos últimos anos.

O trabalho será dividido em três partes. Na primeira, será feita uma análise de algumas características da atual conjuntura da cidade do Rio de Janeiro que possibilitaram a emergência de uma política de segurança diferente das estratégias de combate à criminalidade realizadas até então. Em seguida, procurar-se-á compreender as UPPs como um projeto que propõe, por parte do poder público, a integração de algumas favelas da cidade aos circuitos formais da economia urbana a partir da ocupação policial. Por fim, na última seção, tentaremos formular algumas questões preliminares para reflexão, que são parte integrante de nossa pesquisa de mestrado sobre o tema em 2012. Elas derivam de nossa análise do processo de territorialização das UPPs em uma das favelas já “pacificadas” – o Morro da Providência, localizada no setor geográfico “Centro” da cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa iniciada no início de 2011 deve ser concluída até meados de 2013.

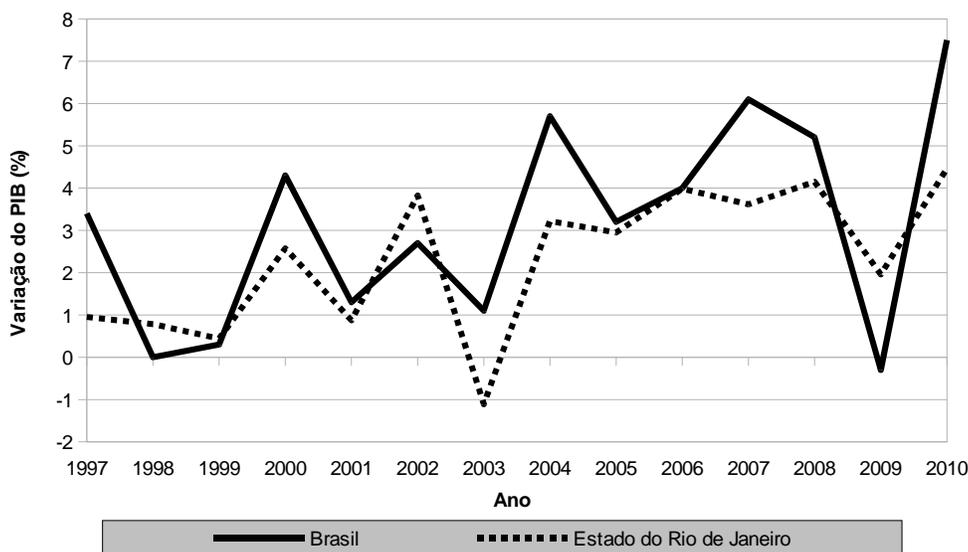
O Rio de Janeiro na aurora do século XXI: alguns elementos para discussão

As duas últimas eleições realizadas no Rio de Janeiro acabaram cedo. Os candidatos que tentaram a reeleição – Sérgio Cabral Filho para o governo do estado em 2010 e Eduardo Paes para a prefeitura da capital em 2012, conseguiram a vitória logo no primeiro turno da disputa. A margem de votos válidos dos dois candidatos foi impressionante. Sérgio Cabral foi eleito em 2010 com 66,1% dos votos válidos, assim como Eduardo Paes venceu a disputa com 64,6% em 2012. Os dois candidatos pertencem ao mesmo partido, o PMDB, que

por sua vez é a maior base aliada da coligação que hoje comanda o governo federal, encabeçada pela figura da presidenta Dilma Rousseff, do PT. Nunca antes, na história política recente do Rio de Janeiro, havia existido um alinhamento institucional que abarcasse os três níveis administrativos (federal, estadual, municipal) como acontece desde 2008. Pode-se dizer que, pelo contrário, desde o período da “redemocratização”, com as eleições diretas para governador de 1982, o Rio sempre foi palco de disputas partidárias acirradíssimas entre o município, o estado e a União. Em todo caso, o forte apoio da população à reeleição dos dois candidatos da “situação” nos mostra a aprovação maciça que a administração estadual e municipal recebem.

A base do apoio parece encontrar justificativas pelo momento que a cidade e o estado do Rio de Janeiro vivem. O longo período de estagnação econômica do interior e da capital parece ter sido deixado para trás. A economia fluminense, nos últimos anos, acompanhou a tendência de retomada do crescimento econômico nacional, principalmente através do crescimento da participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro do setor. Pelo gráfico abaixo podemos ter uma ideia melhor da magnitude desse novo contexto:

Gráfico 1 – Variação anual do PIB: Estado do Rio de Janeiro e Brasil (1997 - 2010)



Fonte: Fundação CEPERJ.

Percebemos que, a partir do final dos anos 90, o PIB do estado começou a apresentar sinais de recuperação, apresentando tendência de crescimento ao longo da última década em conjunto com o PIB brasileiro. Mesmo com quedas pontuais em 2003 e

2009, a série histórica do último decênio é positiva para a economia fluminense, passando o valor total do PIB de 139,75 bilhões em 2000 para 407,12 bilhões em 2010. Tal avanço deriva em grande medida do enorme crescimento da participação do petróleo do estado na extração nacional. Segundo dados do IBGE e da Fundação CEPERJ², em pouco menos de 15 anos a participação saltou de 17,1% em 1995 para 49,1% em 2009. Ou seja, o estado do Rio de Janeiro responde hoje por praticamente metade da produção de petróleo brasileira.

A relativa prosperidade econômica experimentada pelo Estado promete ter fôlego pelo menos no médio prazo. Segundo dados do estudo Decisão Rio 2012-2014 da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN)³, os investimentos públicos e privados para o Estado do Rio entre 2012 e 2014 devem atingir R\$ 211,5 bilhões, sendo 70,1% referentes à área industrial. No estudo anterior, referente ao período de 2010 e 2012, os investimentos programados para o estado alcançavam R\$ 126 bilhões. Isso representa um crescimento de 40% nos investimentos em dois anos. O crescimento industrial fluminense, como mostrado nos dados, tem na indústria de extração de petróleo o seu carro-chefe. Só a PETROBRÁS será responsável, no período 2012-2014, por metade dos investimentos econômicos no estado. No setor da indústria de transformação – o outro pilar de investimentos no interior, os investimentos devem representar quase 20% do total, impulsionado pela construção do Porto do Açú em São João da Barra e do complexo do COMPERJ em Itaguaí. Ainda segundo o mesmo estudo, a previsão para investimentos só na cidade do Rio de Janeiro, por conta dos “megaeventos” esportivos, deve atingir a marca de quase R\$ 60 bilhões nos próximos dois anos, divididos entre obras de infraestrutura como a revitalização da Zona Portuária (o projeto “Porto Maravilha”), “urbanização” de favelas (Morar Carioca) e a linha 4 do Metrô, assim como na ampliação da rede hoteleira da cidade. Além de tudo isso, a nova capacidade atrativa de investimentos do Rio parece ganhar ainda mais fôlego pela grave crise econômica enfrentada pelos países centrais da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, que propiciam o redirecionamento de alguns investimentos para países como o Brasil.

UPPs: policiamento para um “novo tempo” na cidade do Rio de Janeiro

Dentro do panorama de crescimento econômico no qual se inscrevem o estado do Rio de Janeiro e sua capital, a “segurança pública” é tomada como uma preocupação de primeira

² Disponível em <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>.

³ Disponível em <http://www.firjan.org.br/decisaorio>.

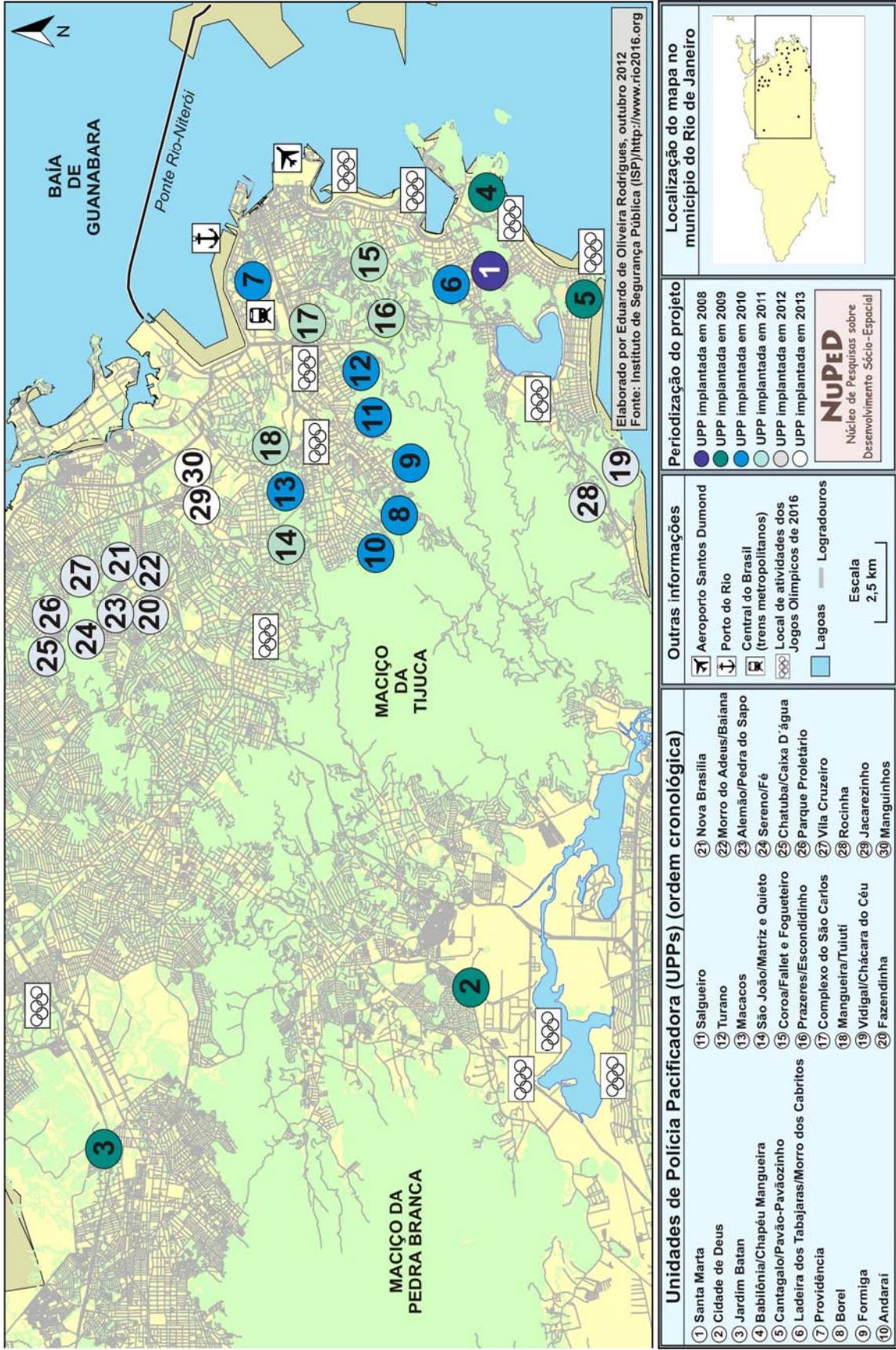
instância para o poder público. A nova posição que o Rio assumiu nos processos de acumulação de capital em curso exige que o Estado resolva as externalidades negativas geradas pela dinâmica da violência, em especial aquelas ligadas ao tráfico de drogas de varejo. As UPPs, nesse sentido, assumem o papel de principal estratégia do poder público para o combate ao crime em algumas localidades da cidade. Entendida enquanto modelo de atuação e policiamento baseado na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública, as UPPs, segundo a proposta do Poder Público, têm como principais metas “o resgate de antigos territórios antes dominados pelo tráfico”, assim como a promoção da “aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades”. A política da “pacificação” pressupõe, de maneira geral, a ocupação permanente de algumas favelas ao invés do enfrentamento direto ao tráfico, como propunham as incursões sazonais de caráter belicista realizadas anteriormente.

O governador Sérgio Cabral, durante visita a Washington, falou em 31 de março de 2011 para uma plateia de empresários norte-americanos durante o seminário “Oportunidades de negócios no Rio de Janeiro” sobre o novo momento da cidade e o papel das UPPs atualmente:

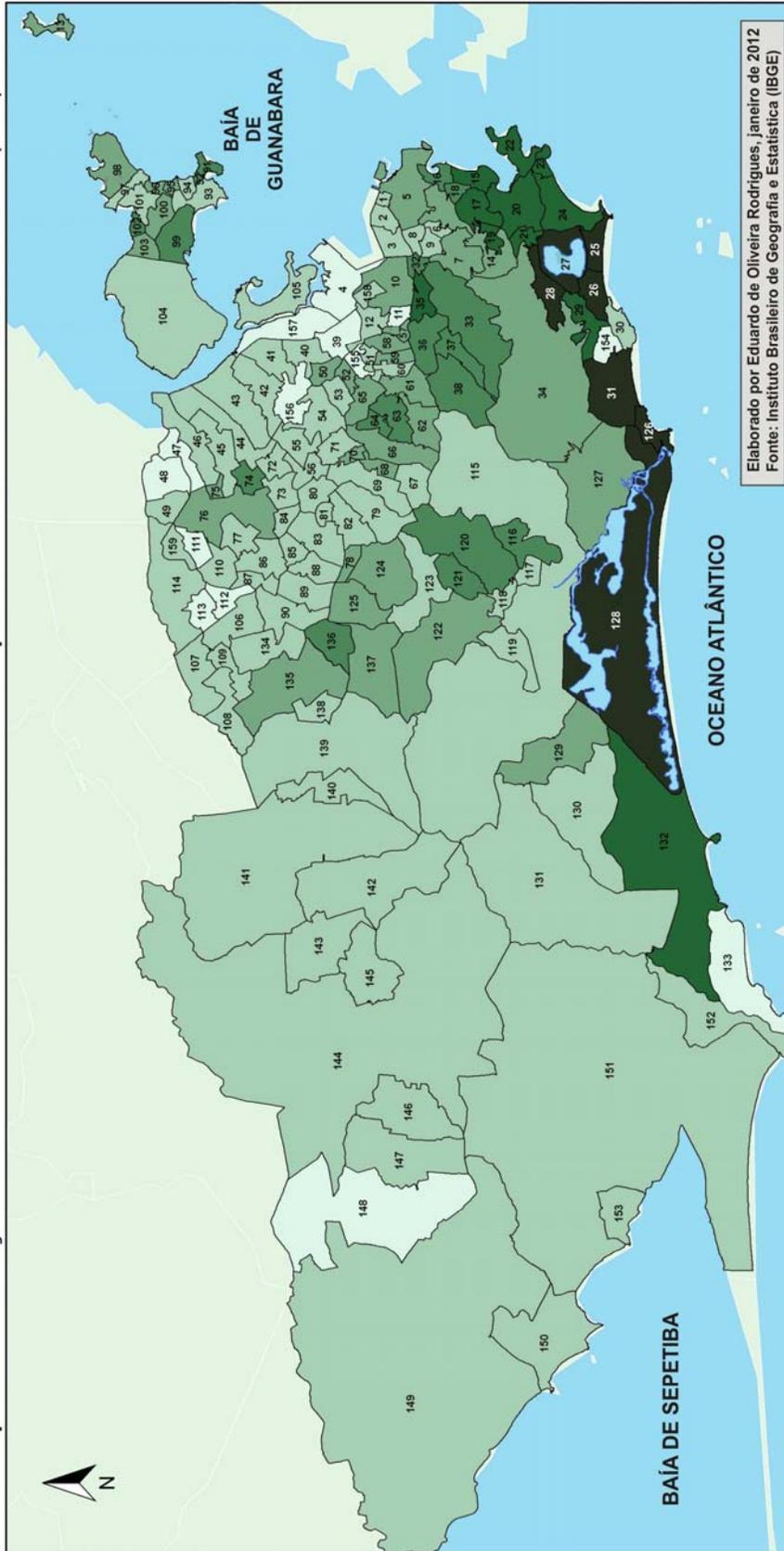
“Uma das grandes prioridades do nosso governo é a segurança pública. Vemos esse combate à criminalidade como essencial para a melhoria da qualidade de vida da população do nosso estado e como fator decisivo para o *desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro*. (...) Em fevereiro inauguramos a 16ª UPP, no morro dos Prazeres, comunidade que fica no *charmoso e turístico* bairro de Santa Tereza.”. (grifos nossos)

A lógica locacional do projeto nos ajuda a compreender como as UPPs se transformaram em uma importante ferramenta para o fomento dos processos de acumulação de capital em curso na cidade. Os três mapas a seguir nos mostram, respectivamente, a localização de cada UPP com a sua posição relativa a alguns fixos das redes de infraestrutura da cidade e do local de atividades dos Jogos Olímpicos de 2016, a distribuição espacial dos homicídios no período 2002 – 2008 e a distribuição da renda na cidade em 2010:

Mapa 1 - Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no município do Rio de Janeiro (janeiro 2013)



Mapa 3 - Distribuição do rendimento médio por bairro na cidade do Rio de Janeiro (2010)



Elaborado por Eduardo de Oliveira Rodrigues, janeiro de 2012
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Rendimento mensal médio em salários mínimos (2010)	
até 1	3,1 até 5
1,1 até 2	5,1 até 8
2,1 até 3	acima de 8

Outras informações	
Lagoos	Municípios limítrofes

NUPED Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Especial
--

Bairros	
001 - Saúde	148 - Penha
002 - Gamboa	043 - Penha Circular
003 - Santo Cristo	044 - Brás de Pina
004 - Caju	045 - Corcovil
005 - Centro	047 - Parada de Lucas
006 - Catumbi	048 - Vigário Geral
007 - Rio Comprido	049 - Jardim América
008 - Cidade Nova	050 - Higienópolis
009 - Estácio	051 - Jacaré
010 - São Cristóvão	052 - Maria da Graça
011 - Mangueira	053 - Del Castilho
012 - Benfica	054 - Inhaúma
013 - Praqueta	055 - Engenho da Rainha
014 - Santa Theresa	056 - Tomás Coelho
015 - Maracanã	057 - São Francisco Xavier
016 - Maré	058 - Rio de Janeiro
017 - Laranjeiras	059 - Riachuelo
018 - Catete	060 - Santa Clara
019 - Cosme Velho	061 - Engenho Novo
020 - Botafogo	062 - Bonsucesso
021 - Humaitá	063 - Ramos
	064 - Urca
	065 - Leme
	066 - Copacabana
	067 - Ipanema
	068 - Leblon
	069 - Lagoa
	070 - Jardim Botânico
	071 - Glória
	072 - Vidigal
	073 - São Conrado
	074 - Praca da Bandeira
	075 - Tijuca
	076 - Maracanã
	077 - Santa Theresa
	078 - Maré
	079 - Laranjeiras
	080 - Catete
	081 - Cosme Velho
	082 - Botafogo
	083 - Ramos
	084 - Urca
	085 - Todos os Santos
	086 - Cachambi
	087 - Engenho de Dentro
	088 - Água Santa
	089 - Encantado
	090 - Piedade
	091 - Abolição
	092 - Pileáras
	093 - Vila Kosmos
	094 - Vicente de Carvalho
	095 - Praca da Bandeira
	096 - Cooxá
	097 - Bangu
	098 - Freguesia
	099 - Jardim Guanabara
	100 - Maré
	101 - Tijuca
	102 - Maré
	103 - Portuguesa
	104 - Galeão
	105 - Cidade Universitária
	106 - Guadalupe
	107 - Anchieta
	108 - Parque Archieta
	109 - Ricardo de Albuquerque
	110 - Coelho Neto
	111 - Acari
	112 - Barros Filho
	113 - Costa Barros
	114 - Pavuna
	115 - Jacarepaguá
	116 - Anil
	117 - Gardênia Azul
	118 - Cidade de Deus
	119 - Curicica
	120 - Padre Miguel
	121 - Freguesia
	122 - Pedrinha
	123 - Tanguá
	124 - Campo Grande
	125 - Praça Seca
	126 - Vila Velha
	127 - Ipanhangá
	128 - Barra da Tijuca
	129 - Camorim
	130 - Vargem Pequena
	131 - Vargem Grande
	132 - Recreio dos Bandeirantes
	133 - Gurnari
	134 - Deodoro
	135 - Vila Militar
	136 - Campo dos Afonsos
	137 - Jardim Sulacap
	138 - Magalhães Bastos
	139 - Realengo
	140 - Padre Miguel
	141 - Bangu
	142 - Camará
	143 - Santíssimo
	144 - Campo Grande
	145 - Senador Vasconcelos
	146 - Inhoaíba
	147 - Cosmos
	148 - Paciência
	149 - Santa Cruz
	150 - Setépolis
	151 - Guaratiba
	152 - Barra de Guaratiba
	153 - Pedra de Guaratiba
	154 - Rocinha
	155 - Jacarezinho
	156 - Complexo do Alemão
	157 - Complexo da Maré
	158 - Parque Columbia

A série histórica dos homicídios (2002 – 2008) foi escolhida por ela representar o período diretamente anterior à instalação da primeira UPP, em dezembro de 2008, no Morro Santa Marta. Ao compararmos os mapas percebemos claramente, em primeiro lugar, um alinhamento maior da lógica da “pacificação” segundo a variável “renda” do que “homicídios”. As áreas mais violentas da cidade ainda não receberam sequer uma Unidade de Polícia Pacificadora. A exceção foi, no ano de 2012, a instalação das 8 UPPs que compreendem a área do Complexo do Alemão, conjunto de favelas localizado na Zona Norte da cidade. Por outro lado, a Zona Sul, setor geográfico de maior destaque do ponto de vista da renda e palco de atividades durante os Jogos Olímpicos de 2016 conta com 6 UPPs que englobam praticamente todo o universo de favelas da região. A localização das UPPs continua a seguir o padrão “renda + megaeventos” no setor geográfico “Centro” e da “Grande Tijuca” (porção na Zona Norte que tem limite entre o Centro e a Zona Sul), onde encontramos bairros de razoável índice de renda, além de serem locais escolhidos para a realização de outros eventos durante as Olimpíadas. As UPPs espalhadas por esses três setores (Sul, Centro e Grande Tijuca) formam uma espécie de “arco da pacificação”, responsável por garantir condições de, ao mesmo tempo, realizar os “megaeventos” e fomentar investimentos na região do ponto de vista da iniciativa privada.

Não é à toa que o projeto venha sendo operacionalizado pelo poder público a partir de parcerias firmadas com empresas. Já no segundo semestre de 2010, o governador do estado Sérgio Cabral Filho, o secretário de segurança pública José Mariano Beltrame e o então comandante-geral da Polícia Militar (PMERJ) Mário Sérgio Duarte anunciaram a criação de um fundo de investimentos para a dinamização do projeto da “pacificação”, que contaria com investimentos diretos da iniciativa privada. Dentre as empresas participantes, temos importantes nomes do setor corporativo como o Bradesco Seguros, Coca-Cola, Souza Cruz, o Grupo EBX, além da Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Só o Grupo EBX, ligado ao empresário Eike Batista, prometeu investimentos na ordem de R\$ 20 milhões até 2014 para o projeto⁴. E, não por acaso, o mesmo conglomerado formado pelo Grupo EBX, que possui um dos seus “tentáculos” sobre o setor imobiliário carioca, vem a conseguir bons frutos com as UPPs em decorrência da enorme valorização de algumas áreas da cidade. Algumas favelas como a Cidade de Deus, Providência e Ladeira dos Tabajaras tiveram reajuste de 400%, 100% e 75% no preço de compra de uma habitação tipo “quarto-sala”⁵. Já nos bairros onde localizam-se as favelas, o impacto da valorização é igualmente intenso. De acordo com dados do SECOVI-RJ (Sindicato da habitação do Rio de

⁴ <http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/eike-anuncia-doacao-r-20-mi-upps-rio-590747>.

⁵ http://oglobo.globo.com/rio/arquivos/Levantamento_de_valores_imobiliarios.doc.

Janeiro) publicados em matéria do jornal “Folha de São Paulo”⁶, houve em média valorização de 101,4% para compra de um apartamento de dois quartos em Copacabana. Já em Botafogo, a valorização foi de 67%, enquanto no Leme o aumento foi de 50%. A tendência de valorização atinge, em uma escala maior ou menor, todos os bairros e favelas dentro da área de atuação do projeto.

É muito importante perceber também a lógica espacial das UPPs fora da região do “arco da pacificação”. As únicas duas unidades instaladas na Zona Oeste da cidade estão próximas de áreas onde ocorrerão atividades ligadas aos Jogos Olímpicos. A UPP “Jardim Batan” se localiza próximo ao bairro de Deodoro, local das provas de tiro, hipismo e ciclismo, enquanto a UPP Cidade de Deus engloba a área de um importante complexo esportivo olímpico. Além disso, ambas as UPPs, em conjunto com as 8 unidades do Complexo do Alemão, resguardam importantes fixos dentro da rede de infraestrutura da cidade. No caso do Alemão, as UPPs estão próximas ao entroncamento entre a Linha Vermelha, a Linha Amarela e a Avenida Brasil, as três principais vias que cortam o tecido urbano carioca e que ligam a cidade à sua Região Metropolitana. O domínio sobre as vias é fundamental para o rápido deslocamento entre os bairros do Rio, além de permitirem a ligação do restante da cidade e do Grande Rio aos dois aeroportos da capital. Portanto, quando observamos onde estão as UPPs e como o projeto evoluiu ao longo dos últimos anos, nos parece que o sentido da “pacificação” não se limita somente ao bojo da “segurança pública”, uma vez que sua lógica locacional opera de acordo com interesses muito mais amplos.

Ainda no caso das UPPs “periféricas”, sua instalação pode servir como catalizador para a reversão da tendência histórica de estagnação econômica verificada principalmente nos bairros do entorno do Complexo do Alemão. Desde os anos de 1980, a Baixada de Inhaúma sofre um profundo processo de desindustrialização que está ligado, entre outros fatores, ao aumento da violência na região. Com a “pacificação” de favelas, a área pode voltar a ser alvo de investimentos do setor secundário, por concentrar fatores locais importantíssimos para a atividade industrial como o ótimo acesso às vias de transporte, terrenos relativamente baratos, abundante mão-de-obra, etc. Antes mesmo da “pacificação” do Alemão, durante o período em que a favela foi ocupada militarmente pelo Exército em 2010, o prefeito Eduardo Paes sinalizava para tal tendência⁷: “Do ponto de vista empresarial, essa área vai valorizar em um processo natural por causa da pacificação nas comunidades. Estamos com os olhos voltados para essa região

⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/888964-upp-faz-preco-de-imoveis-disparar-no-rio.shtml>.

⁷ <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1377692>.

da cidade.”

Por fim, com relação às duas UPPs mais recentes – Jacarezinho e Manguinhos, além das referidas favelas ocuparem também uma posição privilegiada de proximidade às importantes vias de circulação internas da cidade, havia todo um apelo prévio, por parte da opinião pública, para a “pacificação” do conjunto de favelas, em decorrência da maior “crackolândia” do Rio estar localizada nas suas imediações. Além disso, o Jacarezinho e Manguinhos tornaram-se, após a “pacificação” do Complexo do Alemão, os principais domínios territoriais do Comando Vermelho (CV) na Zona Norte carioca, como mostrou matéria do jornal “O Dia”⁸. A “perda” das duas favelas, nesse sentido, consolidou a tendência de uma cada vez maior “periferização” dos domínios territoriais do CV rumo principalmente a bairros mais distantes da Zona Norte e do Grande Rio, enquanto seus antigos domínios das porções centrais da cidade encontram-se ocupados pela polícia.

Mas o sentido da “pacificação” não vai se limitar ao que foi dito até agora. Um dos pontos do projeto diz respeito à proposta de “integração” das favelas ao restante do tecido urbano. Uma vez ocupadas, as favelas passam por uma série de impactos no que diz respeito à oferta e regulamentação de serviços, como também em melhorias na sua infraestrutura. A dimensão “social” do projeto, batizada não por acaso de “UPP Social”, compreende a realização de projetos em parceria com a iniciativa pública e privada, com o objetivo de promover melhorias no espaço das comunidades, indo desde projetos educacionais, esportivos e culturais, até mesmo a cursos para a capacitação profissional e empreendedorismo, além de fomentar melhorias, como exposto acima, na infraestrutura de tais espaços.

O projeto da UPP Social foi inicialmente coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Lançado em agosto de 2010, ele foi elaborado pelo economista Ricardo Henriques, convidado pelo governo estadual para assumir a SEASDH no mesmo ano. No final de 2010 o economista deixou a Secretaria e o programa foi então transferido para o município, a partir de acordo firmado entre as diferentes esferas de governo. Em 4 de janeiro de 2011 a versão “social” do projeto via prefeitura foi lançada sob o nome de “UPP Social Carioca”, passando a ser coordenada pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), órgão de planejamento urbano da prefeitura que desde 2011 é presidido pelo próprio Ricardo Henriques. O interessante é que a mudança provocou uma sobreposição de projetos. Nas favelas onde as ações sociais foram iniciadas antes da prefeitura, o estado continuou a exercer o papel de articulador das políticas sociais através do programa “Territórios da Paz”, criado em substituição

⁸ <http://odia.ig.com.br/porta/rio/complexo-de-manguinhos-adora-%C3%A9-o-novo-alem%C3%A3o-1.460333>

ao da UPP Social e vinculado a mesma SEASDH. Todavia, a prefeitura passou a atuar também nas favelas onde o governo do estado já estava presente através da “UPP Social Carioca”, um programa com formato parecido ao do governo do estado. De acordo com informações obtidas em junho de 2011 durante conversa informal com uma das gestoras do “Territórios da Paz” no Morro da Providência, o mentor do projeto – Ricardo Henriques, não desejava perder o nome da iniciativa, que acabou sendo transferida para a prefeitura com o mesmo nome que tinha anteriormente no estado. Só que, por outro lado, o governo estadual não queria abrir mão do controle sobre a dimensão “social” do projeto, já que ela dava boa visibilidade política para Sérgio Cabral Filho. O resultado é atuação concomitante do governo do estado e do município em algumas favelas, através de projetos semelhantes mas com nomes diferentes.

As iniciativas da UPP Social para as favelas possuem como um dos pilares de ação os programas de urbanização, como o “Morar Carioca”. O projeto, que pretende trazer melhorias na infraestrutura das favelas já “pacificadas”, está em curso atualmente em 16 morros ocupados pela polícia⁹. A tentativa de integração atual retoma os princípios que nortearam programas anteriores como Favela-Bairro, que propunha, da mesma forma, uma “integração” ampla das favelas ao tecido urbano através de ações sociais e de fomento à atividades econômicas (Cunha et al., 2011). Por estar associada a uma política de “segurança pública”, a UPP Social abre possibilidades de enfrentamento de um dos maiores obstáculos enfrentados anteriormente pelo Favela-Bairro: a presença e a atuação de grupos de traficantes de drogas ostensivamente armados nos morros (Souza, 2000).

A discussão de “integração” de favelas não será, entretanto, inaugurada com a UPP Social ou pelo programa Favela-Bairro. Ela remonta às ações da Igreja Católica realizadas em favelas já na década de 1950, e que logo depois foram incorporadas pelo poder público do então estado da Guanabara nos anos 60 (Parisse, 1969; Pearlman, 1981; Valla, 1986; Valladares, 2005). Isso aparece muito claramente quando o projeto da UPP Social fala em “integrar plenamente as favelas ao restante da cidade”, da mesma maneira que a Cruzada São Sebastião por parte da Igreja, assim como o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) por parte do Estado propuseram no passado. Mas a “integração” nos dois períodos não deve ser tomada como algo gratuito. Em ambos os casos percebemos traços comuns à ideologia do “Desenvolvimento de Comunidade”, que propõe um tipo de integração que visa fundamentalmente indexar os pobres urbanos ao processos de acumulação capitalista. Essa

⁹ Alemão, Andaraí, Borel, Cidade de Deus, Chapéu Mangueira e Babilônia, Fallet-Foqueteiro e Coroa, Macacos, Providência, São Carlos, São João, Tabajaras, Turano, Vidigal e Chácara do Céu. Dados referentes ao mês de novembro de 2012.

abordagem, que chegou às cidades brasileiras a partir da segunda metade dos anos 50, fora institucionalizada por organismos internacionais como a ONU, OEA, UNESCO, etc, após a 2ª Guerra Mundial, no intuito de mitigar a situação de pobreza dos países pobres do mundo em um momento histórico de disputa geopolítica entre os EUA e a URSS. De maneira geral, ela pode ser entendida como uma estratégia operacionalizada pelos norte-americanos através dos organismos internacionais supracitados, para expandir e manter sua área de influência dentro de uma ordem mundial bipolarizada. A ONU em 1956, em meio ao esforço de propagandear tal abordagem pelo mundo, definiu o “Desenvolvimento de Comunidade” como:

“o processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, *integrar* essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a *contribuir* plenamente para o progresso do país” (Ammann, 1987 p.32, grifos nossos).

De acordo com a definição, percebemos que tal abordagem parte da conjugação entre as ações da comunidade e as do poder público. O papel do Estado passa a ser “mapear” o que a comunidade faz, para que a partir daí ele possa agir no sentido de potencializar e direcionar iniciativas em prol do seu “desenvolvimento”. Durante as décadas de 1950 e 60, a função dos técnicos que trabalhavam a serviço da igreja e dos órgãos estatais era para que a participação popular se traduzisse na prática em todo um trabalho de persuasão da população no sentido de levá-la a aceitar um novo *modusviviendi* (Valla, 1986 p.72), que no caso se referia ao novo *nómos* que o poder público procurava impor às favelas.

A “integração” aí partia de um princípio fundamentalmente exclusivo: o do próprio modo de vida dos favelados. O que estava em jogo era todo um conjunto de práticas espaciais dos moradores, assim como a maneira como eles mesmos produziam o espaço da cidade. “Integrar” e “desenvolver” a comunidade eram os objetivos, mas deixar de lado aquilo que não fosse compatível com a ideologia que permeava do “Desenvolvimento de Comunidade” era necessário. A melhoria nas condições de vida seria decorrência da passagem de uma classe social para outra, não sendo feita pelo caminho de uma transformação estrutural da sociedade, mas, por outro lado, pela incorporação das normas de convívio e práticas espaciais tidas como únicas e legítimas pela ideologia dominante. O “Desenvolvimento de Comunidade” é assim concebido dentro de uma visão acrítica e aclassista da sociedade, que despolitiza o trabalho social e não realiza nenhuma crítica às estruturas responsáveis pela geração de desigualdades sociais e miséria (Ammann, 1987 p.

32).

Essa visão foi bastante articulada com o momento político que o Brasil vivia na época, animado pela doutrina do “Desenvolvimentismo” do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). A noção de integração das populações pobres ao modelo de desenvolvimento nacional era bastante cara ao “Desenvolvimento Comunitário”, como vimos na sua definição exposta pela ONU anteriormente. Na sua adaptação à realidade das cidades brasileiras, toda a preocupação de integração dos pobres urbanos fez da favela o espaço de atuação por excelência do poder público. Não é exagero sublinhar que a ideia de integração das populações pobres da cidade por esse viés possui profunda articulação com as diretrizes econômicas do governo na época, que procurava “modernizar” as bases econômicas como salvaguarda da “paz social” – entendida aqui através da contenção do comunismo e de outras “ideologias exóticas”, que ainda persistiam em rondar os pobres brasileiros na época (Ammann, 1987, p.43). É importante frisar, no entanto, que a articulação entre a proposta de “harmonia social” positiva do “Desenvolvimento de Comunidade”, com a ideia de harmonia que pregava o “Desenvolvimentismo”, ou seja, do povo unido, em prol do “progresso nacional”, era uma importantíssima ferramenta ideológica para o governo J.K. Da mesma forma, é muito interessante percebermos como a articulação presente entre as ideologias dos dois projetos encontram alguns “ecos” no atual programa de “pacificação” de favelas. A pauta atual de ocupação policial atrelada à iniciativas “sociais” nos parece mais uma tentativa de, ao mesmo tempo, integrar os pobres urbanos ao modelo de “desenvolvimento” nacional do país, assim como paralelamente desenvolver novas estratégias de *controle social* sobre eles (Rodrigues, 2012). Não é por acaso que um dos objetivos do modelo econômico aplicado na última década pelo PT seja, em primeiro lugar, a geração de renda e crescimento econômico pela integração dos segmentos de baixa renda à economia nacional. E não é por acaso também que o lema do Governo Federal, nas últimas duas gestões, tenha ressaltado justamente esta estratégia através de dois sugestivos *slogans*: “Brasil: um país de todos” no Governo Lula (2002 – 2010) e “Brasil: país rico é país sem pobreza” no governo Dilma Roussef (2010 – 2014). Em um momento em que se fala de um “Novo Desenvolvimentismo”, a preocupação com a “integração” dos pobres em escala nacional ganha importância e é reverberada nas iniciativas do poder público em escala local, em decorrência do próprio alinhamento institucional hoje presente no Rio de Janeiro.

Diante de tudo o que foi exposto, nos parece claro o papel que as UPPs possuem para a formalização dos moradores das favelas enquanto um enorme mercado consumidor ainda subexplorado na cidade (Teixeira, 2011). Se imaginarmos que a população favelada carioca é hoje superior a 2 milhões de pessoas, estaremos falando de um interessante contingente populacional

que antes encontrava-se fora do recolhimento de taxas e impostos por parte do Estado. Além disso, a oferta de cursos profissionalizantes e outros projetos sociais feita pela UPP visa a formação, na maioria dos casos, de indivíduos de baixa qualificação, capazes de, ao mesmo tempo, servirem de mão-de-obra barata para o mercado de trabalho. Somado a isso, as favelas cariocas, como vimos no início do nosso artigo, apresentaram na última década uma significativa mudança no perfil socioeconômico dos seus moradores, o que potencializa ainda mais os interesses do Estado em incorporar tais espaços aos circuitos formais da economia urbana.

Considerações finais

Procuramos, ao longo do artigo, tornar um pouco mais claro o papel que as UPPs exercem para os processos de acumulação capitalista em curso hoje na cidade do Rio de Janeiro. Nessa seção final, gostaríamos de levantar, muito brevemente, alguns apontamentos para reflexão com base em nossa pesquisa de mestrado no último ano.

Primeiramente, sabemos que o Estado produz direta e indiretamente formas de segregação sócio-espacial, como através dos projetos de habitação patrocinados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH) durante os anos 1960 e 70 (Valladares, 1978; Santos, 1981). Dentro da agenda de integração de favelas, as UPPs parecem incorrer num paradoxo perverso ao sinalizar para uma possível “integração excludente” dos pobres urbanos, repetindo erros de políticas anteriores. No curto prazo, as obras de urbanização do “Morar Carioca” vêm diretamente removendo centenas de moradias para a realização de projetos de infraestrutura nas favelas “pacificadas”. No Morro da Providência, campo dos nossos estudos, o projeto prevê a remoção de 800 unidades habitacionais para a realização de obras de um “teleférico”, alargamento e criação de novas vias e remoção de casas que supostamente estão em áreas de risco. O problema é que até hoje a prefeitura não conseguiu provar que as casas de fato encontram-se em tal situação, uma vez que ela ainda não apresentou o laudo técnico que comprova a irregularidade. Por outro lado, um outro laudo, feito por técnicos ligados a ativismos sociais de apoio ao moradores contra às remoções, argumenta que as casas não encontram-se em áreas de risco, uma visão que é reforçada por um estudo feito pela própria prefeitura, em 2005, que não condena as casas que hoje encontram-se em vias de remoção.

No médio-longo prazo, a brutal valorização da terra e dos imóveis gerada pela “pacificação”, aliada à regularização de serviços públicos e pela ausência ou ineficácia de políticas de geração de renda podem gerar o fenômeno da *gentrificação*, ou seja, da expulsão indireta dos

moradores pela elevação do custo de vida. Na Providência, a brutal valorização dos imóveis e a regularização de serviços, em conjunto com o enfraquecimento dos circuitos informais da economia, trazem dificuldades para uma série de moradores – em especial os pequenos comerciantes da favela. Em conversa informal em 4 de agosto de 2011, um morador, dono de uma “birosca” local, nos relatou que o aumento das taxas cobradas pela prefeitura trouxe maiores dificuldades financeiras para a continuidade do seu negócio. O problema é ainda maior, de acordo como ele, pela proibição de festas na favela (bailes “funk” principalmente), que reduziram sensivelmente o seu faturamento nos finais de semana. Poderíamos inferir, da mesma forma, que o enfraquecimento da economia do subsistema varejo da droga em escala local, pela instalação da UPP, vai direta e indiretamente enfraquecer toda uma rede de atividades que se estabelecia por e através dela (Souza, 2000, pp. 57-81). Querendo ou não o tráfico de drogas gera emprego. E querendo ou não também uma série de pessoas dependem direta e/ou indiretamente dele para viver, como no caso do nosso interlocutor. Mesmo não trabalhando diretamente na economia da droga, ele fornecia “quentinhas”, bebidas e outras mercadorias para os traficantes e consumidores. Paralelamente a desarticulação das redes de economia informal, a chegada de serviços e empreendimentos formais invade as favelas em uma velocidade impressionante. Mais uma vez na Providência, a primeira ação do poder público pós “pacificação” foi a instalação de um “caixa 24 horas” na principal praça da favela, aliada a abertura de uma filial do serviço de TV por assinatura “Sky”, assim como o início do processo de regularização dos serviços de IPTU, água e luz, etc. Não existe ainda nenhuma iniciativa para a ampliação efetiva da rede escolar e de saúde no morro e nas duas imediações, uma demanda urgente dos moradores.

Por todos esses motivos, nos parece que o esforço em integrar as favelas parte de um princípio fundamentalmente exterior a elas. A falta de uma participação maior dos próprios moradores nos processos de tomada de decisão, que, via de regra, seguem o padrão “de cima para baixo”, gera ações do Poder Público que vão de encontro aos interesses daqueles que supostamente deveriam ser beneficiados pelas políticas: os pobres urbanos. A expulsão, é importante sublinhar, da esfera visível armada do tráfico, em conjunto com a oferta de alguns serviços, pode nos indicar um certo avanço político nas favelas já “pacificadas”. No entanto, valores democráticos mais profundos, como a capacidade de autodeterminação política dos moradores, maior justiça social, respeito aos direitos humanos, entre outros, encontram-se ainda distantes dos ganhos já conseguidos, pelo menos em relação ao nosso campo de estudos, o Morro da Providência. Nesse sentido, faz-se mister tentar compreender, para além do processo de integração de favelas, a quem ele está realmente beneficiando e quais os seus limites e

possibilidades em tempos de construção de um discurso quase hegemônico sobre as benfeitorias do projeto da “pacificação”.

Referências bibliográficas

AMMANN, Safira. 1987. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. São Paulo: Cortez.

BEZERRA, Aída. 1978. As atividades em educação popular. In: A questão política da educação popular. 1ª. ed. São Paulo: Brasiliense.

CUNHA, Neiva et al. 2011. Novos conflitos na cidade: a UPP e a urbanização da favela. In: DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4 - nº 3 - JUL/AGO/SET 2011 - pp. 371-401

FIANI, Ronaldo. 2012. Problematizações acerca do conceito de um “novo” estado desenvolvimentista. Brasília: IPEA. Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1749.pdf. Acesso: 03/02/12

PARISSE, Luciano. 1969. Favelas do Rio de Janeiro: Evolução-sentido”. Rio de Janeiro: CENPHA, 231p.

PERLMAN, Janice. 1981. O mito da marginalidade - favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 377p.

RODRIGUES, Eduardo. 2012. Segurança, território, pacificação: uma análise das dimensões “disciplinar” e “bipolítica” das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). In: XVII Encontro Nacional de Geógrafos, Belo Horizonte/MG. mimeo.

SANTOS, Carlos Néilson Ferreira (1981): Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

SOUZA, Marcelo Lopes. 1997. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, nº3, pp.13-35.

— . 2000. O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

TEIXEIRA, Eduardo. 2011: A doutrina da pacificação. Disponível: <http://passapalavra.info/?p=34214>. Acesso: 02/02/11.

VALLA, Victor. 1986. Educação e favela. Petrópolis: Vozes.

VALLADARES, Licia do Prado (1978):Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro.. Rio de Janeiro: Zahar Editores, v. 1. 142p.

— . (2005):A Invenção da Favela. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, v. 1. 204p.

ZALUAR, Alba. 1985. A máquina e a revolta. São Paulo: Ed. Brasiliense.

— . (1994): Condomínio do diabo. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ.