



## UPP: ANÁLISE DA SUA DIMENSÃO ENQUANTO FATOR DE INCLUSÃO DA FAVELA NO TECIDO SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Arethusa Sidelly Medeiros dos Santos\*

### RESUMO

Este artigo trata da instituição das unidades de polícia pacificadoras como política de segurança pública em contraponto com a idéia de demarcação de fronteiras e segregação territorial nas cidades tendo como alvo a população pobre e marginalizada das cidades. Tece um resumo da origem histórica das favelas, desde os cortiços até os dias atuais. Aborda as políticas públicas de maior relevância implementadas e direcionadas às favelas, sobretudo as políticas remocionistas. Relaciona o pensamento de Bauman sobre a arquitetura dos espaços públicos com as barreiras sociais impostas à favela, concluindo que a UPP poderá ser um fator de inclusão da favela à cidade como um todo, desde que se fortaleçam os mecanismos de manifestação dos moradores das áreas pacificadas, em oposição ao caráter segregacionista das políticas anteriormente adotadas.

**Palavras-chave:** UPP; Segurança Pública; Remoção; Cidade.

### 1 INTRODUÇÃO

Pretende-se analisar as unidades de polícia pacificadoras como política de segurança pública em contraponto com a idéia de demarcação de fronteiras e segregação territorial nas cidades tendo como alvo a população pobre e marginalizada das cidades, tecendo ainda um retrospecto histórico da relação existente entre o poder público e as favelas. Neste ponto, utilizar-se-á como parâmetro a cidade do Rio de Janeiro por ter sido pioneira na implantação deste instrumento.

---

\* Graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. arethusasidelly@yahoo.com.br.

As UPP's tem como público alvo os morros cariocas, colocando-se como solução imediata para “retomada” do controle territorial das favelas, antes dominadas pelo tráfico ilícito de drogas, o que gerava frequentes investidas policiais e dezenas de mortes nos confrontos entre a polícia militar e os traficantes instalados nas comunidades.

Para compreender ou analisar esta política faz-se necessário entender como se deu a relação entre o Estado brasileiro representado pelo Estado do Rio de Janeiro e as favelas desde a sua formação.

A discussão justifica-se mesmo em outras localidades pelo alcance e repercussão positiva que vem sendo dados pela mídia em geral, lançando a idéia de reprodução desta sistemática em outros Estados da Federação. A metodologia empregada consistirá em exame de referências bibliográficas sobre o tema, bem como trabalhos em campo já concretizados.

## **2 ORIGEM HISTÓRICA DAS FAVELAS: OS CORTIÇOS**

Historicamente, pode-se considerar que o embrião do que hoje se denomina favela foram exatamente os cortiços. O final do século XIX, após a abolição da escravatura, e a forma como a sociedade absorveu as mudanças dão o direcionamento do que viria. A continuação do curso histórico após a edição da Lei Áurea, em 1888, deveria ter sido o incentivo estatal para conversão dos escravos libertos em mão de obra livre, o que não ocorreu. O Estado optou por estimular a entrada em grande escala de imigrantes europeus para substituir a mão de obra escrava nas plantações de café, circunstância que permitiu a formação progressiva do denominado “exército de reserva” – exigência do sistema de produção das cidades. Vários fatores contribuíram para o crescimento exponencial da população do Rio de Janeiro, dentre estes, a imigração europeia, as libertações dos escravos e o conseqüente aumento de indivíduos sobrevivendo de “ganho” ou “aluguel” (GONÇALVES, 2013).

As pesquisas apontam que entre 1872 e 1890, a população cresceu quase 90%, ao passo que o número de habitações cresceu apenas 62% neste mesmo período, fazendo com que houvesse uma ocupação dos prédios antigos mais precários do centro do Rio, originando os diversos cortiços que se instalariam nessa área da cidade (RIBEIRO, 1997).

As estatísticas demonstram que, entre 1888 e 1890, houve um crescimento vertiginoso da população dos cortiços, praticamente dobrando, alcançando o patamar de 100.000 pessoas, o equivalente a 20% da população da cidade do Rio de Janeiro (LOBO, 1989). Havia um sistema bastante lucrativo, pois os proprietários ou sublocadores dividiam os casarões em cômodos minúsculos, auferindo lucros vultosos com os aluguéis. Pela precariedade das relações de trabalho e a proximidade dos locais de trabalho, os indivíduos sujeitavam-se a amontoar-se nos cortiços, pois não teriam condições de arcar com os custos do transporte público existente à época (GONÇALVES, 2013).

Dadas as condições, os cortiços eram considerados o principal foco de infecções sanitárias, o que fazia com que o aparato público olhasse para essa população como aglomeração de cidadãos de hierarquia inferior, responsáveis pela contaminação moral da cidade.

Promove-se então uma política de erradicação dos cortiços – iniciada no Império e intensificada após a Proclamação da República – por meio da qual se propaga um discurso de higienização, impondo às camadas populares a imagem de grupos socialmente perigosos (GONÇALVES, 2013).

Utilizava-se assim de medidas aparentemente de saúde pública como forma de remoção das camadas populares das regiões centrais da cidade. Passou-se também a incentivar, por meio de redução de impostos, a construção de habitações para os operários. Normas sanitárias passaram a restringir a reforma e construção de habitações coletivas na região central da cidade, o que acabou por erradicar a figura do cortiço, deslocando seus moradores para áreas afastadas da cidade, sem que fosse arquitetada qualquer forma de absorção destas pessoas no tecido social existente. Neste contexto, ficou marcada a demolição do célebre cortiço “Cabeça de Porco” (GONÇALVES, 2013).

A expulsão desta população favorece a instalação em habitações precárias na periferia da cidade. A legislação urbanística atuou exatamente neste sentido, como exemplifica o Decreto nº 762, de 1º de junho de 1900 que determina em seu artigo 33 que “os barracões toscos não serão permitidos, seja qual for o pretexto de que se lance mão para obtenção da licença, salvo nos morros que ainda não tiverem habitações” (GONÇALVES, 2013). As vedações e permissões legais claramente justificam a expulsão dos moradores de habitações precárias localizadas na região central da cidade, incentivando-os a se instalarem

em morros adjacentes e desocupados, o que levará à formação do que se convencionou chamar favela.

Não tardou para que essa relativa permissividade estatal em relação à ocupação de locais ainda não habitados se transmudasse em repressão. Diante da inércia do poder público em promover uma política pública de habitação popular, as favelas acabaram ocupando o espaço antes destinado aos cortiços como maior problema urbano da cidade (GONÇALVES, 2013).

Reedita-se o discurso anteriormente aplicado aos cortiços, como foco da marginalidade urbana, justificando um olhar estatal para o morador da favela como classe perigosa, representação de uma patologia urbana.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS FAVELAS**

No Estado do Rio de Janeiro, pode-se considerar que a primeira vez em que a favela foi vista como alvo de política pública deu-se na década de 40, por iniciativa da Secretaria Geral da Saúde do então Distrito Federal, organizada pelo diretor à época do Albergue da Boa Vontade, Vítor T. Moura. O referido plano sugere, dentre outras medidas, o controle da entrada, no Rio de Janeiro, de pessoas com precárias condições sociais assim como o retorno destes cidadãos aos seus estados de origem (BURGOS, 2006).

Percebe-se de pronto um caráter autoritário e higienizador nas medidas sugeridas. Tais circunstâncias inserem-se no contexto da era Vargas, no início da década de 40, período em que foram construídos três parques proletários, localizados na Gávea, no Leblon e no Caju. Para estes parques transferiram-se cerca de quatro mil pessoas com a promessa de que se tratava de passagem apenas temporária, até que fosse concretizada a urbanização das localidades anteriormente ocupadas por estes indivíduos. No entanto, o prometido retorno não ocorreu, ao contrário, houve nova expulsão dos parques no momento em que se valorizaram os terrenos em que estavam instalados (BURGOS, 2006).

Faz-se interessante pontuar que a Constituição de 1946 manteve a vedação do voto do analfabeto, condição preponderante nos habitantes das favelas cariocas à época, fato que compõe o quadro de exclusão e marginalização a que eram relegados.

A política adotada tinha também um viés pedagógico com fins de controle até mesmo dos hábitos dos indivíduos. Exigia-se dos moradores atestado de bons antecedentes, tendo os moradores que submeter-se a sessões de lições de moral.

As péssimas condições de habitação do que se pretendia provisório associadas a esse autoritarismo pedagógico fizeram surgir a necessidade de auto-organização dos indivíduos, nascendo, em 1945, as primeiras comissões de moradores, em resposta a um suposto plano municipal de remover todos os moradores para os parques (FORTUNA & FORTUNA, 1974).

Como resposta a este embrião associativo, surge, em 1946, a Fundação Leão XIII, instituição pensada e concretizada pela Arquidiocese do Rio de Janeiro e a prefeitura da cidade, com o objetivo de promover assistência material e moral dos habitantes dos morros e favelas. O discurso se coloca como diferente, por permitir o diálogo, mas traz em seu bojo um conteúdo discriminatório pois continua olhando para o morador de favela como algo a ser domesticado. Veja-se trecho de relatório da instituição: “ Antes de tudo, é preciso ganhar-lhes a confiança, prestar-lhes serviço, desinteressadamente (...), tornar-se amigo deles lhes apontando caminhos novos para a sua vida atribulada ” (BURGOS, 2006).

A partir da década de 50, percebe-se uma aproximação entre política e favela, neste ponto ajudando o aspecto cultural, que contribuiu na chegada de intelectuais aos morros. O Estado, interessado na manutenção da marginalização das favelas, passou a atuar por meio da Igreja, na figura da Cruzada São Sebastião – criada em 1955 – e SERFHA – Serviço especial de recuperação das favelas e habitações anti-higiênicas criado pelo governo municipal em 1955. Tais instituições apresentavam o claro propósito de vigiar e controlar o anseio político das massas faveladas, limitando as reivindicações a problemas de infra-estrutura.

No final dos anos 50, a intermediação da Igreja já não se mostra suficiente, começando os próprios moradores a fazerem-se presentes na cena política. Entre 1961 e 1962, o SERFHA, sob o comando de José Arthur Rios, promoveu uma aproximação com as favelas, estimulando a criação de associações de moradores (BURGOS, 2006).

Marcelo Baumann Burgos analisa este período, concluindo que na verdade houve uma tentativa de controle político da população, pois os acordos assinados claramente condicionavam a promessa de urbanização ao controle político das associações. Mesmo configurando uma forma de vigilância e controle, obviamente que era um meio de acesso da favela ao poder público, o que trazia de alguma forma benefícios. Não obstante, com o governo Carlos Lacerda, houve uma mudança de rumos, inaugurando-se a Cohab (Companhia

de Habitação Popular), destinada a promover uma nova política habitacional, orientada para construção de casas para a população de baixa renda (BURGOS, 2006).

O que inicialmente se colocava como política de urbanização rapidamente transformou-se em política institucionalizada de remoção das favelas para a periferia da cidade. À época, 1960, divulgou-se a promessa de construção de habitações populares, disponibilização de serviços essenciais, dissuadindo a perspectiva de que aqueles cidadãos deixariam de ser favelados e passariam a ser proprietários de suas casas, morando com dignidade, o que não ocorreu (BRUM, 2013).

A justificativa para as citadas remoções era sobretudo econômica, inseria-se num contexto de remodelação urbana e reorganização do espaço urbano, estabelecendo diferentes finalidades para diferentes áreas da cidade, numa lógica de segregação espacial. As autoridades entendiam então que os favelados na zona sul da cidade em nada contribuíam, apenas manchavam a beleza do lugar, ao passo que na zona norte e oeste eles seriam de grande utilidade como mão de obra nas zonas industriais, fazendo-se necessário residir próximo aos prováveis locais de trabalho. Dentro desta lógica, os terrenos desocupados pelas favelas e valorizados inseridos na zona sul da cidade seriam destinados à construção de empreendimentos imobiliários para classes de maior poder aquisitivo (BRUM, 2013). O Brasil vivia um período ditatorial, o que explica a concretização de políticas tão invasivas e arbitrárias sem grandes contestações pela população.

Ao término do período ditatorial vivido pelo Brasil, aparentemente havia cessado a política de remoções no Rio de Janeiro. Ainda no fim da década de 70, o objetivo primordial da política urbana em curso não era erradicar as favelas, mas urbanizá-las e legalizá-las. Não obstante, o que se verificava é que a mera regularização fundiária das habitações nas favelas não se mostrava suficiente para atender a tantos problemas de alta complexidade social.

Na década de 90, o poder municipal na gestão Cesar Maia instituiu ainda o projeto Favela-Bairro, cujo objetivo era a urbanização das favelas para transformá-las em verdadeiros bairros da cidade. A despeito de serem inegáveis o ganho da população da favela com a implantação do projeto, sobretudo no acesso aos serviços públicos, não se pode dizer que o projeto significou uma maior presença do poder públicos na favela, deixando um legado de intervenção urbanística, mas pecando ao omitir-se quanto às questões sociais latentes (GONÇALVES, 2013).

Vê-se, assim, que desde as primeiras políticas públicas voltadas para os moradores de favela, a intenção sempre foi segregar, separar, afastar do convívio. Até mesmo as medidas que aparentemente significavam fornecer os elementos mínimos para sobrevivência em verdade tencionavam neutralizar a capacidade de resistência de um povo completamente desassistido.

No final do século XX, acrescenta-se um elemento de efeitos nefastos, qual seja, o tráfico de drogas, acrescendo à exclusão social e econômica o domínio dos territórios pelos traficantes. Associa-se o fenômeno da violência no Rio de Janeiro à ineficácia do processo de integração política dos excluídos praticado durante a ditadura militar, podendo-se notar que coincidem a transição democrática e a privatização das favelas pelos grupos criminosos sobretudo do tráfico de drogas, o que se justifica pela ausência de liame entre o cidadão da favela e o processo democrático, fazendo com que o vácuo estatal seja ocupado pelo crime.

O Estado – cuja inércia contribuiu para a concretização do domínio das favelas pelo tráfico – se retroalimenta desta justificativa para incrementar a violência da sua política remocionista e exclusiva direcionada ao povo da favela.

No final do século XIX e meados do século XX, a política remocionista estava embutida em um discurso higienista e segregador, alimentado pelos anseios de uma elite e um sistema capitalista de produção de bens desenfreado. Atualmente, o Estado, refém de suas próprias escolhas – progressivas remoções populares para áreas periféricas da cidade sem qualquer compensação ou suporte; inexistência de uma efetiva política habitacional de inclusão do trabalhador de baixa renda no tecido social urbano; não integração política da favela – utiliza-as como justificativa para fazer do morro um laboratório de políticas públicas, sobretudo na área de segurança pública.

#### **4 A UPP COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Faz-se necessário tecer um breve comentário sobre a segurança pública, tema que permeia toda a análise das UPP's.

O conceito de segurança sofreu uma larga evolução do século XVIII para o século XX, de acordo com as transformações do Estado e seu papel na sociedade. No Estado absolutista, a segurança e a justiça desempanhavam uma função fundamentalmente

patrimonialista, sendo o soberano responsável pela sua execução, por dispor do poder absoluto. No denominado Estado liberal - período em que o Estado assumia a função de tão somente gerar as condições necessárias ao livre exercício dos direitos naturais dos cidadãos, abstendo-se de qualquer conduta que pudesse interferir no exercício desses direitos - o conceito de segurança relaciona-se à proteção da vida, da propriedade e estruturas do Estado moderno (OLIVEIRA, 2006).

Fala-se atualmente em Estado Social ou Estado providência (OLIVEIRA, 2006), cujo diferencial está exatamente na existência de novas demandas sociais por parte dos cidadãos, exige-se do Estado uma atuação na proteção dos riscos e perigos reais e prováveis, não bastando a mera proteção de direitos e liberdades civis. Neste contexto, o cidadão adquire o direito à segurança pública.

A definição de segurança pública adotada pelo Fórum europeu para a segurança urbana (1996)<sup>1</sup> serve bem para direcionar a discussão aqui travada, qual seja: “bem público que deve ser coproduzido pelo conjunto dos atores sociais”.

Na fase em que vivemos, a prerrogativa estatal de monopolizar o poder coercitivo não é mais suficiente para garantir a segurança de seus cidadãos, por isso a necessidade de atuação dos atores sociais, de forma a dar legitimidade democrática às decisões políticas relativas à segurança pública.

Neste encadeamento, entra em cena a UPP – unidade de polícia pacificadora. Trata-se de um programa de segurança pública, implantado pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, no fim de 2008, planejado e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional. Segundo o ideário do projeto, adota-se como fundamento os princípios da polícia de proximidade, concepção que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de Segurança Pública. Segundos dados oficiais, até a presente data, foram instaladas 38 UPPs, devendo superar o número de 40 até o final de 2015.<sup>2</sup>

O fundamento legal da UPP é reduzido. Inicialmente, o decreto-lei nº 41.650, de 21/01/2009, criou a UPP na estrutura da PM. No dia seguinte, através do decreto-lei nº

---

<sup>1</sup> Criado em 1987, é uma organização não governamental ou uma associação de coletividades territoriais de caráter internacional, com sede em Paris, que atua com o objetivo de sensibilizar os governos a conceder auxílios logísticos, econômicos e programáticos às municipalidades, assim como agilizar a promoção de ações integradas de prevenção dirigidas à segurança urbana e financiadas pela Comunidade Européia. Através da rede de cidades SécuCités, o Fórum reúne coletividades territoriais européias que participam de programas temáticos de cooperação, estimulando políticas locais, nacionais e comunitárias.

<sup>2</sup> Dados do sítio do Governo do Rio de Janeiro. Disponível em [http://www.upprj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_upp](http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp).

41.653, foi instituída gratificação mensal aos policiais lotados nas UPPs. Somente com o decreto-lei nº 42.787, de 06/01/2011 foram definidos a estrutura, os objetivos e a organização do que nominou como “Programa das UPPs” (CANO, 2012).

A escolha inicial das favelas que seriam “pacificadas” é claramente seletiva. No ano de 2012, existiam 17 unidades, cuja grande maioria contemplava a zona sul – área turística e composta de bairros de classe média alta, Centro da cidade – de intensa atividade comercial e serviços e o “cinturão da Tijuca, área específica da zona norte - localizado exatamente ao redor do estádio de futebol do Maracanã, sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014 (CANO, 2012, p. 24).

A pacificação atende a um processo distribuído em três fases: 1) o anúncio da “pacificação” de determinadas localidades; 2) a “retomada do território” pelo Bope; 3) a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora; e 4) a atuação da UPP Social, trazendo os programas sociais para os territórios (CARVALHO, 2013).

No caso das UPP’s, o fator problematizador está em unir duas características aparentemente inconciliáveis, a imposição de uma política sem prévia legitimação da população diretamente atingida e a proposta de cumprir uma função mediadora, a ser desempenhada por uma polícia que se pretende comunitária.

Segundo Skogan, a polícia comunitária apresenta os seguintes princípios gerais: “assenta na descentralização organizacional e na reorientação das patrulhas, com vista a facilitar a dupla comunicação, entre a polícia e o público; pressupõe uma orientação virada para uma ação policial, concentrada na resolução dos problemas; obriga os policiais (a partir do momento que eles definem os problemas locais e as suas prioridades) a estar atentos às solicitações dos cidadãos; significa ajudar os bairros a resolver por eles próprios os problemas de delinquência, devido às organizações de proximidade e aos programas de prevenção do crime.” (SKOGAN, OLIVEIRA, 2006, p. 115).

Pesquisas recentes (MUSUMECI, 2013) demonstram que os policiais que iniciaram a ocupação das favelas cariocas a partir de 2009 não foram preparados para exercer o papel de polícia de proximidade, o que acaba justificando a preocupação de que os policiais passem a ser os novos donos do morro. Há relatos de que a relação entre policiais e moradores apresenta ainda sinais da antiga polícia, com o uso exagerado da força física, revistas vexatórias, dentre outros procedimentos (CARVALHO, 2013).

A observação e análise da forma de exercício de poder dentro da UPP demonstra a incompatibilidade de caracterização desta polícia como sendo comunitária:

Há várias diferenças entre o modelo da UPP e os princípios tradicionais do policiamento comunitário. Entre elas, o funcionamento interno da UPP é fortemente centralizado, o projeto não possui instâncias formalizadas de interlocução comunitária para além do Café Comunitário comum em muitos batalhões, e não adota as prioridades da comunidade na área de segurança como próprias. Em suma, o projeto das UPPs é vertical, de cima para baixo, e de fora para dentro das comunidades, que não possuem muita influência na sua concepção e na sua aplicação. (CANO, 2012 P. 176).

O que se constata como fator de compensação pela forma violenta com que ocorre a “retomada” do território é a denominada UPP Social. O programa foi lançado em agosto de 2010, coordenado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objetivos “ promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade”. Em dezembro de 2010, o programa UPP Social foi transferido para a competência do município, após acordo realizado entre o governador Sérgio Cabral e o prefeito Eduardo Paes. Em 04 de janeiro de 2011, foi instituída formalmente a “UPP Social carioca”. Os objetivos propostos pelo projeto são: a) consolidar o controle territorial das áreas de favela pelo Estado, mediante o policiamento ostensivo e a expulsão dos grupos criminosos armados que detinham o controle da área; b) urbanização e oferta de serviços formais, tais como fornecimento de energia elétrica e água; c) desenvolvimento social e econômico da área e d) construir meios que eliminem as fronteiras simbólicas e materiais as favelas da cidade formal (MELLO, 2012).

Estudos ainda em desenvolvimento especificamente na favela do Borel apontam que a UPP Social e o Território da Paz (criado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos como segundo programa para áreas pacificadas após a transferência da UPP Social para o âmbito municipal) estão pautados pela lógica de “parcerias” e “articulação”, constituindo órgãos públicos de gestão social que pleiteiam apenas a mediação. Registram que houve uma mudança expressiva nos rumos da UPP Social no ano de 2012, a partir da qual as favelas passaram a ser vistas como “janelas de oportunidades” para investimentos de empresas “com responsabilidade social”. Neste sentido, a UPP Social tem funcionado como elo entre as demandas das favelas e o mercado, circunstâncias que merecem

cuidadosa análise ao longo do tempo, sendo insuficientes os dados e o tempo de observação para deduzir conclusões seguras (SILVA, 2015).

Dadas as características básicas do projeto, cumpre refletir se impor às favelas o domínio policial significa alijá-las ainda mais do processo democrático, por institucionalizar o poder do Estado sobre a vida do povo da favela, limitando e controlando todos os passos dos moradores.

## **5 A FAVELA E A DIVISÃO TERRITORIAL DA CIDADE**

A representação construída sobre a favela tem como pressuposto a idéia de que ela expressa uma forma de ocupação do espaço urbano que não segue regras de organização da cidade propostas pelos gestores públicos, equivalendo exatamente ao oposto dos referenciais das políticas públicas urbanas.

A população da favela, reprisando momentos históricos já mencionados anteriormente, é vista como representação das denominadas “classes perigosas”.

O termo foi utilizado originalmente para designar o excedente populacional temporariamente excluído do jogo capitalista diante da aceleração do progresso econômico, tornando-se perigosas em razão da ausência de proteção a eles direcionada. Bauman reflete que as novas classes perigosas apresentam um fator de exclusão em definitivo, são aquelas consideradas incapacitadas para uma nova assimilação, sendo esta ausência de perspectiva o fator de conversão dos excluídos de hoje em classe perigosa (BAUMAN, 2009).

A definitividade da exclusão ora constatada é consequência ou reflexo do declínio do Estado Social, que atualmente aproxima-se de um projeto de índole abstrata. A exclusão de que se fala é a condenação a permanecer “economicamente inativo”, estigmatizado como supérfluo, inútil, inábil para o trabalho.

Neste caminho, a classe do desempregado crônico cada vez mais se aproxima da denominada *underclass* ou subclasse, cujos indivíduos não desempenham qualquer função na sociedade, descartáveis, portanto. Seguindo esta lógica da seletividade e categorização dos indivíduos tão lastimável quanto real, os indivíduos pertencentes a *underclass* são facilmente associados à classe dos criminosos – ambos elementos anti-sociais. A exclusão da *underclass* e dos criminosos assemelha-se exatamente na definitividade, pois aos criminosos não é

concedido o direito à ressocialização assim como ao miserável não é concedido o direito a condições mínimas de reerguimento social. Configuram, portanto, classe de pessoas que precisam ser afastadas do convívio daqueles que respeitam as leis (BAUMAN, 2009).

Percebe-se, nas cidades atuais, que os indivíduos que podem residir em casas seguras, com sofisticados sistemas de segurança, automaticamente desligam qualquer vínculo com pessoas mais próximas, pois podem estar fisicamente onde quiserem, necessitam apenas de proteção para exercer seus direitos e usufruir das comodidades conquistadas. Por consequência, não demonstram qualquer atenção a problemas locais, pois não se sentem parte disto.

Por outro lado, a classe desfavorecida social e economicamente encontra-se fisicamente presa ao lugar em que vive e, portanto, identifica-se com as questões locais, pois é através da identidade que se projetam como indivíduos, permitindo-se lutar pelo direito à sobrevivência com dignidade.

Constata-se de plano uma dualidade, ao que Bauman denomina dois mundos-de-vida, pessoas da “primeira fila” e cidadãos da última fila. A inexistência de vínculo social da “primeira fila” com o espaço urbano por ela ocupado alarga a distância entre as classes, permanecendo os cidadãos da última fila lutando sozinhos, sem a força necessária. No entanto, ainda que a elite considerada global possa escapar dos problemas locais diante da independência de acomodar-se fisicamente onde quiserem, é no lugar que se forma a experiência humana, em que seu sentido é elaborado e assimilado.

Bauman trata da questão do estrangeiro dentro da cidade como fator de inquietação, trazendo à tona o medo do desconhecido, forçando o cidadão a lidar com este componente de forma cotidiana (BAUMAN, 2009)

No caso brasileiro, o estrangeiro é o criminoso, o indivíduo da underclass, o favelado, aquele que ocupa um espaço urbano do qual não tem permissão para sair, ao passo que o cidadão da primeira fila escolhe onde deve morar, em espaços seguros onde os cidadãos da última fila não poderão entrar jamais.

A mixofobia, definida com o medo de misturar-se, faz-se presente no desenho social das cidades contemporâneas. O indivíduo, na verdade, procura estar próximo dos seus semelhantes como mecanismo de fuga da necessidade de olhar o outro. E neste mesmo sentido se dá com a comunidade, o indivíduo teme se envolver com o outro, participar

ativamente do meio social, pois teme os perigos e os desafios que este participar demandará (BAUMAN, 2009).

O fator preocupante disto tudo é a tendência à perda das habilidades negociais tão necessárias à convivência em sociedade. Este “afastar” se reflete territorialmente nas cidades, é o outro que precisa estar longe o suficiente para que não cruzemos os olhares na rua. Sendo ele quem é, que fique junto aos seus, de onde não deverá sair, é este o sentimento que infelizmente ronda a cabeça dos cidadãos que podem morar em lugares “seguros” dentro do tecido social atual das cidades brasileiras, o que se aplica como uma luva à cidade do Rio de Janeiro especificamente e a todas as outras, ainda que não tão escancaradamente.

Até mesmo a projeção arquitetônica das cidades demonstra esta nossa incapacidade para o convívio e alteridade. Os espaços públicos das cidades têm sido progressivamente transformados em áreas vigiadas em tempo integral, estabelecendo barreiras físicas, insuflando o medo e a intimidação.

## **6 CONCLUSÕES: A UPP E A INTEGRAÇÃO DA FAVELA À CIDADE**

Analisando a instituição das UPP's dentro desta ótica, vê-se que, tanto pode esta nova política funcionar como início de um processo inclusivo para os moradores de favela, finalmente sentindo-se parte da cidade do Rio de Janeiro, como podem os bons propósitos do programa esvaziarem-se em uma política aparentemente inclusiva e de fato segregadora.

Sabe-se que a presença física dos policiais militares nas favelas pacificadas contribuiu decisivamente para a diminuição drástica da quantidade de mortes violentas, especificamente aquelas decorrentes de intervenção policial bem como dos roubos, com uma redução superior a 50% (CANO, 2012)

Assim, ainda que se possa discutir a alternativa utilizada, impor à população a vigilância ininterrupta que termina por segregar, há que se reconhecer a circunstância emergencial vivida em decorrência da disseminação do tráfico de drogas e a ausência de liberdade imposta a toda a comunidade.

A questão é saber se o Estado de fato se fará presente nas áreas pacificadas, indo além da mera presença física do seu braço armado e repressor. A única forma de legitimação desta política é dar aos moradores os meios e instrumentos para serem atores políticos de sua

própria mudança – o que deveria ser cumprido pela denominada UPP Social. Somente desta forma o morador de favela não estaria sendo visto como o outro que precisa ser tutelado e disciplinado, contribuindo para o desfazimento das fronteiras sociais, econômicas, políticas e culturais existentes entre a favela e o asfalto.

Assim, o que efetivamente medirá o grau de eficiência desta política pública é o empoderamento que se permitirá ser construído pelos próprios moradores diante de seus conflitos, o que destoava da fala do secretário de segurança pública:

Tenho recebido e visitado os moradores dessas comunidades com frequência. Há uma tremenda dívida social que veio desde a colonização destas terras. A maioria negros, pardos, mulatos, pobres e muito pobres. Carências tão grandes que é preciso ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar as emergências (José Mariano Beltrame, Coluna “Palavra do secretário”, 10/09/2009, disponível em: <http://upprj.com/wp/?p=175>. Acesso em: 20 maio 2015.).

O histórico de exclusão social e política a que foi submetido o povo da favela, conforme retrospecto acima tecido, vistos sempre pelo poder público como o outro que precisa continuar invisível – veja-se as políticas de remoção efetivamente implantadas – garante-lhes o direito de fazer parte da cidade, não somente com a ausência do domínio do tráfico em sua comunidade, mas sobretudo com a prestação dos serviços públicos essenciais, sendo dever do poder público incentivar e estimular a participação popular nas decisões que interferem no seu cotidiano.

Neste sentido, a unidade de polícia pacificadora, caso não evolua a denominada UPP Social e seus conseqüências, estará fadada a ser a continuidade de tudo que já foi tentado no Rio de Janeiro, uma reprise do discurso higienista e segregador que guiou as políticas de remoção adotadas anteriormente.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**, Trad. Eliana Aguiar, Rio de Janeiro: Zahar, 2009, pp 13-51.

BRUM, Mario. **Favelas e remocionismo ontem e hoje**: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos, In: O Social em Questão, Ano XVI, nº 29, 2013.

BURGOS, Marcelo. “**Dos parques proletários ao Favela-bairro. As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**”. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (org.). *Um século de favelas*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p 25-60.

CANO, Ignácio (coord.). **Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

CARVALHO, Monique Batista. “**A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura**”. *O Social em Questão*, Ano XVI, nº 29, 2013.

FORTUNA, A. P. & FORTUNA, J. P. P. **Associativismo na favela**. *Revista de administração pública*, 8 (4): 103-52, out./dez. 1974

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: História e direito**. Rio de Janeiro: ed. PUC-Rio, 2013. pp. 37-93 e 315-371.

LOBO, E.; CARVALHO, L. e STANLEY, M., **Questão habitacional e o movimento operário**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.

MELLO, Marco Antonio da Silva; CUNHA, Neiva Vieira da. **A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva [et al] (org.) *Favelas Cariocas: ontem e hoje*; Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

MUSUMECI, Leonarda (Org.) **Ser policial de UPP: Aproximações e Resistências**. In: Boletim segurança e cidadania nº 14 Cesec, 2013.

OLIVEIRA, José Ferreira de. **As políticas de segurança e os modelos de policiamento – A emergência do policiamento de proximidade**, Ed. Almedida, Coimbra, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p 164.

SILVA, Marcella Carvalho de Araújo; CARVALHO, Monique Batista. **Circuitos políticos em uma favela pacificada**: Os desafios da mediação. In: *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Vol. 8. nº 1. 2015. pp. 63-76. Disponível (on-line) em <http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-8-1-Art4.pdf>

## **UPP: ANALYSIS OF ITS VALUE AS AN INCLUSION FACTOR OF FAVELA INTO THE SOCIAL FABRIC OF RIO DE JANEIRO**

### **ABSTRACT**

This article discusses the institution of Pacification Police Units as a kind of public safety policy in counterpoint to the idea of delimiting borders and territorial segregation directed to poor and marginalized people of the cities. The article reviews favela's historical origin, since the slum tenement up to the present days. It approaches the relevant public politics directed to favelas, specially the removal politics, relates Bauman's ideas about the architecture of public spaces with the social segregation imposed to favelas, concluding that the UPP may become an inclusion factor of favela into the city of Rio de Janeiro, as long as the manifestation ways of the pacified areas inhabitants get stronger, in contrast to the segregationist character of the policies adopted in the past.

**Keywords:** UPP; Public Safety; Removal; City.