

UPPS: observações sobre a gestão militarizada de territórios desiguais¹

UPP's: notes on the militarized management of unequal territories

Júlia Leite Valente²

Resumo

A política das Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro é discutida a partir do problema da militarização da segurança pública e da visão maniqueísta de sociedade, que contrapõe civilização e barbárie, elementos considerados marcas históricas da segurança pública no Brasil. Em seguida, a partir do conceito de *território* em Milton Santos, demonstra-se como o projeto pretende uma reestruturação urbana em um projeto empresarial de cidade.

Palavras-chave: UPPs; pacificação; território.

Absract

The UPP's politics in Rio de Janeiro is discussed considering the issue of the public safety's militarization and the Manichean vision of society that opposes civilization and barbarism, elements considered as historical marks of public safety in Brazil. Then using Milton Santos' concept of *territory* we demonstrate how the project intends an urban restructuration in a business city project.

Keywords: UPPs; pacification; territory.

INTRODUÇÃO

*O dia em que o morro descer e não for carnaval
ninguém vai ficar pra assistir o desfile final
na entrada rajada de fogos pra quem nunca viu
vai ser de escopeta, metralha, granada e fuzil
(é a guerra civil)*

*No dia em que o morro descer e não for carnaval
não vai nem dar tempo de ter o ensaio geral*

¹ Artigo recebido em 16/12/2013 e aceito em 1º/10/2014.

² Mestranda em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: julialeitevalente@gmail.com

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

*e cada uma ala da escola será uma quadrilha
a evolução já vai ser de guerrilha
e a alegoria um tremendo arsenal
o tema do enredo vai ser a cidade partida
no dia em que o couro comer na avenida
se o morro descer e não for carnaval*

*O povo virá de cortiço, alagado e favela
mostrando a miséria sobre a passarela
sem a fantasia que sai no jornal
vai ser uma única escola, uma só bateria
quem vai ser jurado? Ninguém gostaria
que desfile assim não vai ter nada igual*

*Não tem órgão oficial, nem governo, nem Liga
nem autoridade que compre essa briga
ninguém sabe a força desse pessoal
melhor é o Poder devolver à esse povo a alegria
senão todo mundo vai sambar no dia
em que o morro descer e não for carnaval.*

(O dia em que o morro descer e não for carnaval – Wilson das Neves)

O Governo do Rio de Janeiro comemora os números: são 38 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) instaladas até a presente data (junho de 2014); 1,5 milhão de pessoas beneficiadas em 264 “territórios retomados pelo Estado”; 9.543 “policiais com treinamento de polícia de proximidade” e a área das UPPs somadas é de 9.446.047 m²³.

Se o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) propôs a reformulação das políticas de segurança pública em um projeto nacional de longo prazo prevendo um policiamento comunitário e desmilitarizado, coube a Sérgio Cabral, Governador do Rio de Janeiro, reinterpretar a proposta e apostar no combate militar ao tráfico de drogas e ao “crime organizado” em territórios específicos. A política de segurança pública estabelecida a partir de 2007 no estado observou a ideia de implantação de policiamento local permanente, mas subverteu o Programa nacional ao ignorar outras propostas como a desmilitarização, o controle efetivo de armas e o abandono de invasões ilegais de domicílio, revistas de cidadãos, uso dos Caveirões e outras violações que sempre fizeram parte da relação entre polícia e moradores das favelas. No lugar de polícia comunitária vieram as Unidades de Polícia Pacificadora.

³ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Unidade de Polícia Pacificadora. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>> Acesso em: 11 jun 2014.

As UPPs fazem parte de um projeto da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro que tem por objetivo a “retomada de territórios antes dominados pelo tráfico” e a instituição “polícias de proximidade” em diversas favelas do Estado⁴. A instauração de cada UPP é precedida de uma operação de *invasão do território* por parte de forças conjuntas policiais e militares, com auxílio do BOPE e, se necessário, da Força Nacional de Segurança Pública, do Exército e da Marinha. Trata-se de uma concepção de segurança pública que busca controlar populações marginalizadas por meio de uma estratégia de ocupação territorial com o uso de forças militares.

Os conceitos como “pacificação”, “polícia de proximidade” e “UPP Social” escondem e buscam legitimar a intenção oculta do projeto: “a ocupação militar e verticalizada das áreas de pobreza que se localizam em regiões estratégicas aos eventos desportivos do capitalismo videofinanceiro” (BATISTA, 2012, p. 58). Afinal, as favelas “beneficiadas” são estrategicamente localizadas: comunidades do entorno do Maracanã, da Zona Sul carioca e nos corredores de trânsito entre os principais aeroportos e esses locais. As ocupações e a permanência dos militares no local fazem parte do plano de segurança para os megaeventos, mas atingem os direitos dos moradores das comunidades envolvidas que sofrem inúmeras violações.

A pesquisa etnográfica realizada em agosto e setembro de 2010 em 10 comunidades que receberam UPPs e publicada pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (RIO DE JANEIRO, 2010) revela os pontos positivos e negativos das UPPs na percepção dos moradores policiais e funcionários de instituições nas favelas. Uma percepção geral nas diversas comunidades é o aumento de segurança com redução dos crimes de morte, a saída das armas e o fim do confronto entre polícia e traficantes, a melhoria na circulação dentro da favela/ampliação do direito de ir e vir, o aumento da acessibilidade para as pessoas de fora – tanto com o turismo e presença das pessoas de fora em eventos como a possibilidade dos moradores receberem visitas. Também se constatou que os traficantes deixaram de ser referência para os jovens e o consumo de drogas em vias públicas reduziu. Outros pontos positivos foram o impacto positivo na vida de crianças que foram as mais interessadas por projetos sociais, a melhoria do atendimento nos serviços

⁴ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. O que é UPP?. Disponível em: < <http://www.upprj.com/index.php/faq> > Acesso em: 27 set 2014.

públicos previamente existentes, especialmente de saúde e educação (com a melhoria do acesso aos postos de saúde, o aumento da frequência escolar e da segurança nas escolas), a regularização dos imóveis, o aumento da facilidade de projetos sociais conseguirem voluntários e profissionais para suas atividades. Além disso, em alguns casos, houve significativa melhora da interlocução entre polícia e moradores.

Entretanto, muitos são os problemas e as denúncias, especialmente dos moradores. Com a proibição/limitação das festas e bailes funks e a regulação de diversos aspectos da vida cotidiana, os jovens sentem que a UPP “proíbe tudo” e não oferece nada em troca. Os jovens parecem ser os mais contrários ao projeto e se sentem sem perspectivas e sem alternativas de lazer, tendo que procura-lo muitas vezes em outros bairros (buscam bailes funks em favelas não pacificadas). Os líderes comunitários se opõem ao projeto, pois foram enfraquecidos, a UPP implica em uma desmobilização política dos moradores das favelas. Os principais problemas apontados foi o aumento de determinados tipos de conflito, como violência intra-familiar, roubos e furtos (que antes eram coibidos pelo tráfico), o aumento de revistas nos moradores, frequentemente abusivas, o aumento dos abusos policiais como extorsão e agressão, o problema do envolvimento dos policiais com meninas da comunidade, a proibição de festas sem autorização e horários para os bares fecharem, a perda de espaços de convivência não institucionalizados e/ou controlados. Se houve a entrada de serviços como o SAMU, água, gás e luz e a regularização das ligações clandestinas aumentando a qualidade dos serviços, as cobranças são consideradas abusivas e desproporcionais. Há problemas de falta de serviços públicos como a coleta de resíduos, especialmente após a retirada dos garis comunitários. A “pacificação” vem acompanhada da valorização e da especulação imobiliária que prejudica os moradores. Se o traficante armado sai de circulação, o policial ostensivamente armado se torna presença cotidiana.

Além disso, os policiais que integram as UPPs são recém-formados, inexperientes, sem qualquer preparação específica sobre os locais em que vão trabalhar e também sem condições adequadas para o trabalho, com falta de uniformes, equipamentos e sem receber benefícios prometidos. A difícil integração entre moradores e policiais se torna ainda mais complexa com a substituição de comandos (o que impede a continuidade das relações entre o comandante e a população) sem diálogo com a comunidade. Os moradores reclamam da falta de interlocução permanente entre as UPPs e representantes dos moradores, da

abordagem inadequada dos policiais, especialmente em mulheres (uma reclamação recorrente é a falta de policiais mulheres) e do uso indevido de munição não letal (spray de pimenta). Além disso, faltam mecanismos de controle civil e externo da atividade policial, como ouvidorias. Todos os pesquisadores relataram a resistência das lideranças e moradores ao tratar do tema UPP, seu consequente silêncio e o ceticismo quanto à permanência para além das Olimpíadas e eleições. A suspeita geral é de que se trate de mais um programa de governo e não uma política de Estado.

A ideia central por trás das Unidades de Polícia Pacificadora, a *retomada*, *reconquista de território* é um reflexo de uma concepção militarizada de segurança pública que adota o modelo de guerra para o combate ao crime, sendo o criminoso percebido como inimigo a ser eliminado, os policiais vistos como combatentes e a favela como território a ser ocupado. Na primeira parte deste artigo, demonstraremos como o projeto das UPPs se coaduna com dois elementos que marcam as políticas de segurança pública no Brasil: a militarização da segurança pública e uma visão maniqueísta de sociedade que contrapõe civilização e barbárie, esta geograficamente localizada nas favelas. Na segunda parte, trataremos do componente *territorial* do projeto, a partir da geografia de Milton Santos, demonstrando como o projeto pretende uma reestruturação urbana em um projeto empresarial de cidade.

I. MILITARIZAÇÃO E MANIQUEÍSMO: MARCAS HISTÓRICAS DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

A militarização da polícia e sua função histórica

Quando o assunto é segurança pública, por trás de metáforas bélicas como “*combate ao crime*”, “*ocupação da favela*”, “*guerra às drogas*” está a questão da sua *militarização*. A militarização possui sentido amplo e é definida por Cerqueira (1998, p. 140) como “um processo de adoção e emprego de modelos, métodos, conceitos, doutrina, procedimentos e pessoal militares em atividades de natureza policial, dando assim uma feição militar às questões de segurança pública”.

As polícias brasileiras se constituíram em um processo histórico de militarização e são reflexo de uma herança autoritária. Para além de outros aspectos da militarização⁵, um dos problemas da formação histórica das nossas Polícias Militares é a herança de uma filosofia operacional fortemente ligada à das Forças Armadas. A formação dos policiais militares é semelhante à formação para a guerra, com uma doutrina que confunde defesa externa e defesa interna. É adotado o modelo bélico para o combate ao crime, sendo o criminoso percebido como *inimigo* a ser eliminado, os policiais vistos como combatentes e a favela como território a ser ocupado. O policiamento é, então, realizado com a adoção de estruturas e conceitos militares. Se por um lado as PMs são, ainda hoje, estruturadas aos moldes do Exército e adotam ideologia militar, por outro é atribuído papel cada vez maior às Forças Armadas em questões de segurança pública.

A história das polícias no Brasil demonstra que estas sempre foram instrumento de proteção do Estado e das elites contra as “classes perigosas”, aquelas que, em cada momento, representaram uma ameaça ao *status quo*. Vera Malaguti Batista (2003) ao tratar da questão do medo e do papel constitutivo desse sentimento na formação social brasileira, revela como no Brasil a difusão do medo do *caos* e da *desordem* sempre serviu para “detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das massas empobrecidas” (BATISTA, 2003, p. 21). É nesse sentido que atuava a polícia no século XIX e que atua a polícia hoje.

A ralé urbana no Império era composta pela população escrava e por pobres livres: nômades marginais, criados domésticos, pessoas envolvidas nos níveis inferiores de produção artesanal e posteriormente industrial, no comércio varejista e no abastecimento e em serviços como construção, transporte e acomodações públicas, além de imigrantes (sobretudo portugueses). O que todos tinham em comum, aos olhos da elite “eram os atributos negativos: não possuíam riqueza, nem status, nem poder” (HOLLOWAY, 1997, p. 24), eram, portanto, o feio, o indesejável.

A origem das favelas está nos bairros africanos do século XIX, estabelecidos por negros livres e escravos fugitivos. Posteriormente, no fim da década de 1890, se instalaram no morro da Providência soldados empobrecidos no retorno da guerra da Canudos – o termo “favela” surge em referência ao monte da Favela existente em Canudos (ALVES;

⁵ Cf. VALENTE, 2012.

EVANSON, 2013, p. 34). A resistência à repressão é um aspecto importante da história das favelas (HOLLOWAY, 1997). No caso dos escravos e ex-escravos, a resistência é física, pois permite a formação de aldeias independentes que se transformaram em quilombos, mas também social, pois gera laços comunitários entre os diferentes grupos tribais, com a criação de uma base de solidariedade firmada na sobrevivência e trabalho coletivo (ALVES; EVANSON, 2013, p. 35).

A polícia, desde seus primórdios, se organizou como instituição militar, de modo que sua força coercitiva podia ser controlada pela disciplina, canalizada pela hierarquia e dirigida a alvos específicos:

A justificativa fundamental das organizações militares é concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo. O inimigo da polícia do Rio de Janeiro era a própria sociedade – não a sociedade como um todo, mas os que violavam as regras de comportamento estabelecidas pela elite política que criou a polícia e dirigia a sua ação. Pode-se ver esse exercício de concentração de força como defensivo, visando proteger as pessoas que fizeram as regras, possuíam propriedade e controlavam instituições públicas que precisavam ser defendidas. Mas também se pode vê-lo como ofensivo, visando a controlar o território social e geográfico – o espaço público da cidade –, subjugando os escravos e reprimindo as classes inferiores livres pela intimidação, exclusão ou subordinação, conforme as circunstâncias exigissem. (HOLLOWAY, 1997, p. 50).

Thomas Holloway explica que o uso da terminologia e dos conceitos militares para entender a polícia do Rio de Janeiro no período imperial não é uma analogia ilustrativa, mas uma descrição de como era concebida e como funcionava a instituição: “a polícia era um exército permanente travando uma guerra social contra adversários que ocupavam o espaço a seu redor” (HOLLOWAY, 1997, p. 50). Dessa forma, a polícia se ocupava primordialmente dos bandos de capoeiras⁶, dos atos subversivos dos escravos e das pequenas violações como furto e vadiagem. Concebida nos moldes de um exército permanente, a força policial era o instrumento coercitivo daqueles que a tinham criado e que a mantinham e controlavam, com a meta de reprimir e subjugar, mantendo um nível aceitável de *ordem e tranquilidade* que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse da elite.

⁶ O historiador ressalta o papel da capoeira como técnica de resistência: era a resposta dos escravos e de seus aliados nas camadas inferiores da sociedade urbana ao sistema de controle que o Estado emergente impunha. As badernas defendiam seus territórios dos grupos rivais e das incursões policiais. Dependendo do ponto de vista, a capoeira pode ser vista como problema de ordem e segurança públicas ou como uma área de resistência bem sucedida, usada para estabelecer uma autonomia relativa (HOLLOWAY, 1997, p. 210).

No Rio de Janeiro do século XIX, período trabalhado por Batista, as elites brancas lidam cotidianamente com o medo da insurreição negra e com os desdobramentos do fim da escravidão no seu cotidiano. Estavam latentes fantasias acerca do desfecho brutal da escravatura (o fantasma da Revolução Haitiana). A escravatura foi, então, abolida sem qualquer projeto de incorporação do negro à sociedade e a existência de uma população de ex-escravos gerou, naquele momento, uma nova demanda por ordem: era necessário estabelecer um lugar social para os negros e pobres. A esta demanda responderia o discurso científico do positivismo criminológico que, com suas teorias racistas, defenderia a inferioridade mental e moral do negro e do mestiço, visando manter essa população em seu lugar na hierarquia social.

Desde o fim da escravidão, “a ocupação dos espaços públicos pelas classes subalternas produz fantasias de pânico do ‘caos social’, que se ancoram nas *matrizes constitucionais* da nossa formação ideológica” (BATISTA, 2003, p. 34). A “civilização” requer a imposição de uma “ordem” e o projeto de construção da ordem burguesa no país se deparou sempre com o medo da rebeldia negra, fantasma do caos e desordem.

À medida que a sociedade foi-se tornando mais complexa, foram necessárias novas técnicas para substituir o controle dos senhores sobre os escravos pelo controle sobre as crescentes camadas sociais inferiores livres. O sistema policial evoluiu para reprimir e excluir o segmento da população urbana que não se beneficiava com os princípios liberais. O papel inicial da polícia como agente disciplinador voltado contra os escravos deixou um legado de técnicas policiais e atitudes mutuamente hostis entre a polícia e os setores da sociedade que sentiam o impacto de sua ação. O sucesso da polícia foi infundir medo naquelas classes que eram a origem do medo das elites. Embora o discurso ideológico tenha mudado no decorrer do tempo, é possível observar uma permanência na função disciplinadora da polícia desde os tempos coloniais até hoje. O desenvolvimento do aparato de repressão “possibilitou à elite política e econômica conservar a vantagem na guerra social, controlar os escravos e seus sucessores funcionais e manter a ralé acuada. O Brasil convive com os resultados até hoje” (HOLLOWAY, 1997, p. 264).

Eugenio Raúl Zaffaroni relata que na América Latina foi adotado o modelo policial *bourbônico* de ocupação territorial, militarizado e autônomo do século XIX:

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

É muita a literatura que dá conta da história da polícia no século XIX, sua formação militarizada a serviço dos terratenientes no *Porfiriato* mexicano, o controle urbano complicado como resultado da concentração de libertos no Brasil, de estrangeiros na Argentina, sua permanente combinação e confusão com operações militares de *pacificação* e massacre de povos originários, as frequentes intervenções dos exércitos em função policial, a longa tradição de militares a cargo das cúpulas policiais etc. (ZAFFARONI, 2011, p. 508, tradução nossa).

Esse modelo penetrou no século XX assumindo formas mais complexas como resultado dos movimentos de ampliação de cidadania e persistiu no século XXI, lidando com os pobres da mesma forma com que lidava há 200 anos.

Na falta de um modelo próprio de polícia em nossa região, democrático e adequado às nossas sociedades, o que existe é um modelo militarizado, hierarquizado, de ocupação territorial e que se encontra esgotado porque é incapaz de enfrentar não só as novas formas de criminalidade com também o delito convencional. É um modelo suicida, segundo Zaffaroni, que serviu para uma sociedade estratificada e oligárquica, mas que aos poucos vai anulando sua função manifesta (ZAFFARONI, 2011, p. 510). A ineficácia policial é estrutural, mas esse modelo tem uma funcionalidade que diz respeito à exclusão social: com o crescimento das favelas e bairros precários, os que nele apostam consideram que têm territorialmente localizado o inimigo para empreender suas *guerras*.

Morro x asfalto (ou a concepção de civilização e barbárie como geograficamente localizados)

Vera Malaguti Batista, a respeito da repercussão do episódio ocorrido em agosto de 2000 em que o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, integrado por moradores de ocupações na Baixada Fluminense e na Zona Oeste resolveram passear no Shopping Rio Sul, na Zona Sul do Rio de Janeiro, comenta que as reações ao evento revelam uma ideia inconsciente disseminada na sociedade de que existem zoneamentos invisíveis, diferentes territórios são atribuídos a cada classe, que tornam os deslocamentos humanos causa de mal-estar (BATISTA, 2003, p. 108). Semelhante foi o episódio do Shopping Vitória na capital do Espírito Santo em novembro de 2013, quando a realização de um baile funk nas proximidades do *shopping center* resultou em tumulto e pânico e deu origem a imagens que

retratam jovens negros, pardos e pobres rendidos pela Polícia Militar na praça de alimentação. A formação social brasileira criou essa concepção na qual a “invasão” do pobre em um lugar que não é o seu é, em si mesma, uma ameaça.

Batista, então, trata do equívoco do conceito de *cidade partida*: “não existe cidade partida, os defensores dessa divisão conceitual (mesmo os incautos) estão contrapondo favela e asfalto como civilização e barbárie, estão reinstituindo teoricamente o zoneamento inconsciente” (BATISTA, 2003, p. 110). Essa concepção, tão presente no senso comum, é também reproduzida por intelectuais: Zuenir Ventura, em seu *Cidade Partida*, livro escrito após a chacina de Vigário Geral em 1993, fala do Rio de Janeiro como uma cidade dividida em dois, existindo uma guerra contra a barbárie (representada no “morro”) e a favor da cidadania (consolidada no “asfalto”).

A palavra *bárbaros* para designar os que ocupam o alto dos morros e “ameaçam invadir a cidade” é escolhida propositalmente: remete ao sentido que lhe davam os romanos para designar quem vivia fora do Império e, também, aqueles que praticam “barbaridades”, os criminosos, portanto.

Fracassou enfim o sonho de expulsão dos *bárbaros*. Eles estão chegando, ou já chegaram – com suas “vanguardas” armadas, audazes e cruéis. Ao empurrarem as “classes perigosas” para os espaços de baixo valor imobiliário, as “classes dirigentes” não perceberam que as estavam colocando numa situação estrategicamente privilegiada em caso de confronto – como nem os bárbaros do século V tiveram para derrubar o Império Romano.

Sem *cinturão de segurança* ou *cordão sanitário* para isolar o mundo dos pobres do mundo dos ricos, o Rio não cedeu ao inimigo apenas a vista mais bonita. Os nossos *bárbaros* já estão dentro das muralhas e suas tropas detêm as melhores armas e a melhor posição de tiro. (VENTURA, 1994, p. 14).

A visão maniqueísta é a visão óbvia de quem está no asfalto e absorve todo o discurso da criminologia midiática e da política que difundem o medo.

O conceito de cidade partida já foi muito questionado. Afinal, o Rio é uma cidade integrada econômica e socialmente, o mundo do asfalto e o mundo da favela são interdependentes. O “asfalto” depende do trabalho das pessoas do “morro” para o funcionamento de sua economia. Os moradores das favelas são “econômica e culturalmente

parte importante da identidade e do desenvolvimento da cidade” (ALVES; EVANSON, 2013, p. 26).

A ideia de “duas cidades” está presente nos discursos sobre as favelas desde os anos 1990, quando foi explorada para angariar votos de uma elite assustada com a ameaça representada pelos pobres. O fantasma que assombra a elite carioca é “o medo de o povo descer o morro para exigir compensação pela enorme desigualdade social e injustiça que faz parte do cotidiano da cidade” (ALVES; EVANSON, 2013, p. 26). É o medo do arrastão na praia, da invasão dos favelados na Zona Sul e de qualquer *anormalidade* que ameace a tentativa de restaurar uma boa imagem da cidade do Rio de Janeiro.

Nessas representações, a favela é vista como *locus* do mal (BATISTA, 2003, p. 112), existindo uma correlação imediata entre favela e violência urbana no Rio de Janeiro e uma criminalização automática do favelado. A pobreza, então, deve ficar contida em seus limites e o medo constante é o de que as fronteiras sejam ultrapassadas. Nessa concepção, o higienismo e o racismo dos discursos do século XIX e que são os mesmos que culminaram no nazismo do século passado, estão ainda presentes, “a polifonia dos discursos morais, dos discursos higiênicos, dos discursos que localizam o mal convergem para um único e grande objetivo: a eliminação do mal, do sujo, do estranho, do portador do caos” (BATISTA, 2003, p. 117). É nesse sentido que se insere a declaração de José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança do Rio, no Fórum de Segurança Pública em 2008: segundo Beltrame, as crianças das favelas já surgem do ventre de suas mães criminosas, por conta do ambiente ao redor, uma vez que nele seria tão normal ver bandidos empunhando armas automáticas quanto pessoas utilizando telefones celulares (ALVES; EVANSON, 2013, p. 40). Da mesma forma, Sérgio Cabral, governador do Rio de Janeiro afirmou em 2007 que a legalização do aborto nos EUA fora uma bênção, pois permitira que as mães pobres pudessem interromper a gravidez e reduzir o número de prováveis criminosos (*Ibidem*).

Hoje no Rio de Janeiro, “o discurso dominante reduz o crime à sua dimensão mais visível e espetacular, o conflito aberto, enquanto a favela permanece estigmatizada como território de violência em potencial, que demanda controle permanente” (BARREIRA, 2013, p. 151). A ideia de “segurança como porta de entrada da cidadania” confere a justificativa do projeto, dando a entender que só a ocupação militarizada da favela é capaz de levar a cidadania àqueles indivíduos que, afinal, são vítimas dos traficantes “donos do morro”, como

se o tráfico de drogas fosse o único obstáculo para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

Nessa visão maniqueísta da sociedade, que se associa às técnicas militarizadas de controle social, as mortes, os desaparecimentos, torturas e violações tão presentes nas favelas “pacificadas” ou em processo de pacificação (são tantos os Amarildos...) são “efeitos colaterais” da guerra contra o *mal*.

II. A GEOGRAFIA DAS DESIGUALDADES

O território como categoria de análise social em Milton Santos

Figura central na renovação e no fortalecimento da geografia no Brasil a partir dos anos 1960, a obra de Milton Santos se caracteriza pelo esforço epistemológico de dotar a geografia latino-americana de categorias de análise apropriadas. O conceito de *espaço geográfico* é uma de suas categorias fundamentais. O espaço geográfico, visto como um indissociável entre objetos e ações, é um espaço híbrido, no qual o componente natural é afetado pelo trabalho humano: “a configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais” (SANTOS, 2006, p. 38). O *espaço* em Santos, portanto, é uma instância social, produto da história.

Profundo crítico da globalização e das desigualdades sócio-espaciais, o geógrafo retoma as categorias de território e lugar como chaves de leitura de sua geografia humana. O *território*, em Santos, não coincide com a acepção tradicional do termo, pois

[...] se entendermos o território apenas como uma área delimitada e construída pelas relações de poder do Estado, consoante se entende na geografia, estaríamos desconsiderando diferentes formas de focar o seu uso, as quais não engessam a sua compreensão, mas a torna mais complexa por envolver uma análise que leva em consideração muitos atores e muitas relações sociais. (SAQUET E SILVA, 2008, p. 31).

O conceito de território é focado especialmente em *A natureza do espaço*, onde é compreendido como uma configuração territorial definida historicamente:

No começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. À medida que a história

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

vai fazendo-se, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens: estradas, plantações, casas, depósitos, portos, fábricas, cidades etc; verdadeiras próteses. Cria-se uma configuração territorial que é cada vez mais o resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada. (SANTOS, 2006, p. 39).

O território, então, é usado, reorganizado, configurado, normatizado, racionalizado (SAQUET E SILVA, 2008, p. 40) pelo homem. O conceito de *território usado* é sinônimo de espaço geográfico, mas, enquanto este é abstrato, o território usado é materializado, historicamente e torna empírico o conceito de espaço geográfico.

O território é mais que um conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A territorialidade não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão com o lugar (SANTOS, 2012, p. 82). O território é delimitado, construído e desconstruído a partir das relações de poder que se estabelecem no tempo e no espaço e, portanto, a definição de território é política, envolve espaços que mandam e espaços que obedecem, o que é o fundamento de uma geografia da desigualdade.

A respeito da desigualdade, Milton Santos fala de um arranjo territorial dos bens e serviços públicos e afirma que nos países capitalistas avançados, “os serviços sociais são, sobretudo, incumbência do poder público, e sua distribuição geográfica é consentânea com o provimento geral” (SANTOS, 2012, p. 142), sendo as distâncias porventura existentes entre as periferias e os serviços minimizada por transportes escolares ou hospitais gratuitos: é a busca pela equidade social e territorial. Outros países, dentre os quais o Brasil, não adotaram uma distribuição geográfica dos bens e serviços que sirva de base à justiça social, o que é evidente se comparamos às favelas aos bairros da Zona Sul carioca. O poder público tem um papel ativo nessa distribuição desigual ao permitir que os bens e serviços estejam subordinados mais à lei do lucro do que à eficiência social. A desigualdade sócio-espacial é resultado da pobreza gerada pelo capitalismo e da pobreza gerada pelo modo territorial adotado pela cidade.

Na obra *O espaço do cidadão*, o que o autor defende é que o componente territorial é indispensável para a cidadania, uma vez que a igualdade entre os cidadãos supõe a igualdade de acesso aos bens e serviços que garantam a dignidade das pessoas.

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

Mais do que um direito à cidade, o que está em jogo é o direito a obter da sociedade aqueles bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não é digna. Esses bens e serviços constituem um encargo da sociedade, por meio das instâncias do governo, e são devidos a todos. Sem isso, não se dirá que existe o cidadão. (SANTOS, 2012, p. 158).

O livro, anterior a 1988, defendia que a futura Constituição deveria “estabelecer as condições para que cada pessoa venha a ser um cidadão integral e completo, seja qual for o lugar em que se encontre” (SANTOS, 2012, p. 151) e que para isso deveria “traçar normas para que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados” (*ibidem*), já que o território deve servir de instrumento para alcançar um projeto social igualitário.

Território, pacificação e gestão policial da vida

A política territorial que possibilita a cidadania e dos direitos humanos de que Milton Santos falava não se confunde com uma política de ocupação militarizada do território. As UPPs representam uma ressignificação e, portanto, transformação dos territórios com o fim de “vencer” a *guerra às drogas* e atender interesses ligados ao capitalismo videofinanceiro. Milton Santos diria que o processo de *desterritorialização* (a retirada do conteúdo simbólico e imposição de um novo conteúdo) implicado nessa ressignificação é também uma *desculturação*. É a retirada da cultura para a implantação do consumo, é a transformação do cidadão imperfeito em consumidor perfeito, para usar as expressões de Santos.

O projeto das UPPs tem por paradigma o projeto de Medellín, de uma ocupação territorial apoiada pelo governo estadunidense contra a guerrilha colombiana (que chegou a ter 40% do território do país sob seu controle). O relatório vazado pelo Wikileaks (HEARNE, 2009) escrito pelo Principal Officer do Consulado Geral dos EUA no Rio de Janeiro revela que as UPPs se inspiraram nas táticas de contrainsurgência aplicadas pelos estadunidenses nas guerras do Iraque e do Afeganistão⁷. O relatório comenta que a entrada da polícia na favela

⁷ “Like counter-insurgency, the population is the true center of gravity, and the program's success will ultimately depend not only on effective and sustained coordination between the police and state/municipal governments, but on favela residents' perception of the legitimacy of state. One of the principal challenges in this project is to convince favela populations that the benefits of submitting to state authority (security, legitimate land ownership, access to education) outweigh the costs (taxes, utility fees, civil obedience). As with American counter-insurgency doctrine, we should not expect results overnight. If the program is limited to

aconteceu eficientemente, já o fornecimento de serviços e programas de assistência social do Estado não. Também ressalta o forte interesse econômico nas pacificações, que poderiam incorporar até R\$ 38 bilhões provindos das favelas na economia formal da cidade (apenas a Light perde US\$ 200 milhões devido à irregularidade do fornecimento de luz nas favelas do Rio).

A falência do projeto de Medellín, que alerta para o futuro das UPPs, se deve justamente ao fato de que “a segurança pública só existe quando ela decorre de um conjunto de projetos públicos e coletivos que foram capazes de gerar serviços, ações e atividades no sentido de romper com a geografia das desigualdades no território usado” (BATISTA, 2012, p. 60), isto é, dar *densidade* ao território. Sem isso, há apenas controle dos pobres. A insuficiência dos investimentos sociais deixa patente o privilégio dos interesses privados em detrimento dos públicos e o objetivo das UPPs: a manutenção da ordem num campo de forças de um território desigual, controlando as populações.

No Brasil, a ideia de *pacificação* sempre esteve ligada à *centralização do território*, com a contenção das insurreições populares⁸. A pacificação sempre implicou em massacre, que no conceito de Zaffaroni equivale a

[...] toda prática de homicídios de um número considerável de pessoas, por parte de agentes do Estado ou de um grupo organizado com controle territorial, em forma direta ou com clara complacência, levada a cabo em forma conjunta ou continuada, fora de situações reais de guerra que impliquem forças mais ou menos simétricas. (ZAFFARONI, 2011, p. 431, tradução nossa).

Neste conceito, a política de “pacificação” no Rio de Janeiro seria um *massacre* que se opera lentamente, um “massacre a conta-gotas”, nas palavras de Zaffaroni. É o que revela um líder comunitário em entrevista no livro de Alves e Evanson:

Para nós, está bem claro que existe uma política de segurança pública de extermínio, mas não dá pra acusar que é de extermínio mesmo porque não matam logo muita gente. Matam cinco pessoas num lugar, quinze no outro, vinte no outro e tal. É difícil dizer “esses caras são exterminadores,

Governor Cabral's 2010 reelection campaign or constitutes little more than an initiative crafted to bolster Rio de Janeiro's 2016 bid for the Olympics, as some critics have charged, it offers little chance of success. If, however, the program wins over "hearts and minds" in the favelas, and continues to enjoy genuine support from the governor and the mayor, bolstered by private enterprise lured by the prospects of reintegrating some one million favela residents into mainstream markets, this program could remake the social and economic fabric of Rio de Janeiro.” (HEARNE, 2009)

⁸ A repressão contra rebeliões republicanas e abolicionistas após a Independência ficou conhecida na história do Brasil como período da “Pacificação”, o que demonstra que a ideia não tem nada de nova.

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

genocidas”. E tem essa questão de tentar justificar de diferentes formas: dizendo que são ações isoladas, não fruto de uma política. No caso do Complexo do Alemão dizem que lá é lugar de gente má e terrorista. Dizem também que “barriga de mulher de favela é fábrica de bandido”. (ALVES; EVANSON, 2013, p. 169).

Longe de ser a implantação de uma forma de policiamento comunitário, que pressupõe profunda transformação da relação entre a polícia e a comunidade na qual ela se insere⁹, a *ocupação* e a *pacificação* dos territórios das favelas se deu em forma de guerra, com o apoio das Forças Armadas, instituindo uma gestão policial e policialesca da vida cotidiana dos pobres que lá habitam (BATISTA, 2012, p. 66). Trata-se de “território pacificado, pobres controlados, campo aberto para o projeto de gestão policial da vida”, como criticou Vera Malaguti Batista (2012, p. 77).

A reestruturação urbana

A Institucionalização de uma “gestão” policial de territórios conduzida pelas UPPs reúne uma política de segurança pública militarizada a uma política de reestruturação urbana em um contexto em que é cada vez maior o peso de estratégias de mercado na condução da política e na administração do espaço urbano (BARREIRA, 2013, p. 136):

as UPPs veiculam não só um padrão de segurança pública, mas também uma proposta de intervenção urbana, em um contexto de crise urbana ou crise de ‘planejamento urbano’ (uma das determinações da crise estrutural do capitalismo), no qual o ‘planejamento’, na verdade, converteu-se em ‘planejamento’ de uma ‘cidade-empresa’ – uma cidade não apenas voltada para os grandes negócios empresariais, como também administrada propriamente como uma grande empresa. Nesse cenário, sobressai o papel dos megaeventos esportivos e culturais, sorvedouros sequiosos de recursos públicos e baluartes do empresariamento urbano em voga. (BRITO, 2013, p. 81).

As UPPs são mais uma tentativa de resgatar uma imagem positiva da cidade apostando na estetização do espaço urbano, a criação de uma imagem da favela como lugar

⁹ Skolnick e Bayley (2002, p. 19) afirmam que, embora muito se fale sobre policiamento comunitário, a realidade é que não se tem nem ao menos consenso acerca de seu significado. Os autores propõem então que apenas se possa referir a policiamento comunitário quando estejam presentes as seguintes características: organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; aumento da responsabilização da polícia; descentralização dos comandos.

seguro, alegre e pitoresco, em um momento em que o mundo volta seus olhos ao Rio de Janeiro.

O tema da “ordem urbana” volta à cena impulsionada pela iminência dos megaeventos e a estratégia da vez é a regulação armada dos territórios considerados estratégicos para a realização de um modelo empresarial de cidade (BRITO, 2013, p. 99):

uma análise da distribuição espacial das intervenções “pacificadoras” torna visível a natureza instrumental dessa concepção de enfrentamento da criminalidade violenta e sua estreita relação com o novo plano de segurança para os megaeventos catalisadores do novo urbanismo. Tais intervenções não se limitam, é claro, a uma ação temporária que vise garantir a segurança durante os eventos. Ela se articula à expansão do sistema de vigilância estatal sobre as “comunidades” com base no policiamento permanente e nos programas sociais de administração da pobreza, além de estimular processos de valorização imobiliária nas áreas abrangidas pelas UPPs. (BARREIRA, 2013, p. 146).

A “pacificação” atende a diversos interesses econômicos e se justifica por um discurso de expansão de direitos que relativiza aos olhos do público toda a violência que envolve. A estratégia busca submeter os moradores das favelas às regras da “cidade formal”, sendo “submetidos a pressões econômicas baseadas no princípio da regulamentação garantido por um sistema de vigilância permanente” (*Ibidem*, p. 164). As UPPs, então, se tornam eficientes mecanismos para o controle das populações que ameaçam uma certa imagem de cidade pretendida pelas elites.

CONCLUSÃO

A proposta de Milton Santos de usar o *território* como categoria social de análise é interessante para a crítica da Unidade de Polícia Pacificadora não apenas porque as UPPs utilizam o mesmo vocábulo, em sua acepção bélica, mas também porque é um conceito que permite trabalhar a questão das desigualdades existentes em um espaço. O diálogo da geografia com a criminologia em matéria de segurança pública enriquece o debate sobre os *usos equivocados do território*.

Milton Santos afirma que

se deveria estabelecer como legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentalização do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida

decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado. (SANTOS, 2012, p. 141).

O território, portanto, deveria ser instrumentalizado no sentido de reduzir as desigualdades historicamente constituídas em nosso país, por meio de políticas públicas que garantam o acesso de todos às condições de uma vida digna. O que tem ocorrido com as UPPs, entretanto, é a instrumentalização do território das favelas para a gestão violenta de sua população no contexto de uma reestruturação urbana em um modelo empresarial de cidade.

O que vemos hoje é a mesma “guerra contra o crime”, que agora assume uma forma mais sofisticada, mas não consegue disfarçar seu caráter violento. A segurança pública não existirá enquanto a política for de *guerra* – não existe *paz* por imposição – mas apenas quando embasadas em “projetos públicos e coletivos que forem capazes de gerar serviços, ações e atividades no sentido de romper com a geografia das desigualdades no território usado” (BATISTA, 2012, p. 60). A segurança pública, portanto, depende da paz e de um projeto verdadeiramente democrático de sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. **Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro**. São Paulo: Unesp, 2013.

BARREIRA, Marcos. Cidade Olímpica: sobre o nexo entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Orgs.). **Até o último homem**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 129-168.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Revan, 2003

BATISTA, Vera Malaguti. O Alemão é muito mais complexo. In: Vera Malaguti Batista (Org.). **Paz Armada**. 1ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 55-102.

BRITO, Felipe. Considerações sobre a regulação armada de territórios cariocas. In: BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha (Orgs.). **Até o último homem**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 79-114.

Julia Leite Valente

DOI 10.12957/dep.2014.8590

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 22, p. 139-181, abr./jun. 1998.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. **Unidade de Polícia Pacificadora**. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>> Acesso em: 11 jun 2014.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. **O que é UPP?** Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/faq>> Acesso em: 27 set 2014.

HEARNE, Dennis. Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. **Counterinsurgency Doctrine Comes to Rio's Favelas**. Set 2009. Disponível em: <<http://wikileaks.org/cable/2009/09/09RIODEJANEIRO329.html#>>. Acesso em: 19 out 2013.

HOLLOWAY, Thomas. **Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. **UPP Social – Pesquisa Etnográfica** (Agosto/Setembro – 2010). Rio de Janeiro: 2010, 144 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SAQUET, Marcos Aurélio; SILVA, Sueli Santos. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. In: **Revista Geo UERJ**. Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. pp. 24-42.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. Elementos do policiamento comunitário. In: SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. **Policiamento Comunitário**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. Cap. 1, p. 15-39.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O uso do território e sistema de justiça penal do Brasil. In: Vera Malaguti Batista (Org.). **Loïc Wacquant e a Questão Penal no Capitalismo Neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012. pp. 127-150.

VALENTE, Júlia. “Polícia Militar” é um oxímoro: a militarização da segurança pública no Brasil. In: **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**. Marília: n. 10, pp. 204-224, dez. 2012.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **La palabra de los muertos: Conferencias de criminología cautelar**. Buenos Aires: Ediar, 2011.