



A PRÁTICA DO EXTERMÍNIO COMO DISPOSITIVO DE SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

MONIQUE BATISTA CARVALHO *

O artigo aqui apresentado propõe-se a olhar em retrospecto as políticas de segurança pública que marcaram a história do Rio de Janeiro nos últimos trinta anos, com vistas a tecer considerações sobre os mecanismos de controle da violência perpetrados como gestão de territórios e populações que engendram um modo de atuação do Estado que “faz viver e deixa morrer” (Foucault, 2002) determinados corpos.

Palavras chaves: Crime. Segurança pública. Violência. Polícia. Favelas.

The practice of extermination as a safety device in Rio de Janeiro

Abstract: The article presented here proposes to look in retrospect at the public security policies that have marked the history of Rio de Janeiro in the last thirty years, with a view to making considerations about the mechanisms of violence control perpetrated as management of territories and populations that engender a way of performance of the State that “makes people live and lets die” (Foucault, 2002) certain bodies.

Keywords: Crime. Public security. Violence. Police. Slum.

* Doutora em Ciências Sociais, Professora Adjunta do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira – Cap-UERJ. E-mail: carvalho.nique@gmail.com

INTRODUÇÃO

Entre fevereiro e dezembro de 2018, a segurança pública do estado do Rio de Janeiro esteve sob intervenção federal. Prevista pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de garantir a ordem pública, a intervenção, de natureza militar, consiste no controle dos órgãos estaduais de segurança pela administração da União. De acordo com o interventor nomeado, General Braga Netto, em entrevista coletiva, a missão dessa ação seria a redução nos índices de criminalidade no estado.

A lei para a atuação das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) já havia sido decretada desde julho de 2017. De acordo com o Ministério da Defesa, essas operações podem ocorrer nos casos onde há o “esgotamento das forças tradicionais de segurança pública e em graves situações de perturbação da ordem” e concedem poder de polícia aos militares para o restabelecimento da normalidade visando a manutenção da ordem, a integridade da população e o funcionamento das instituições¹.

Entretanto, dois elementos nos chamam a atenção ao observar a intervenção no Rio de Janeiro. O primeiro refere-se ao não ineditismo na utilização das Forças Armadas em operações de segurança pública no Estado, especialmente em favelas, concomitante às experiências de policiamento comunitário, mais especificamente as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e o segundo são os índices de homicídios registrados durante o período da intervenção federal. Além das 1.444 mortes cometidas por policiais, informações divulgadas pelo Instituto de Segurança Pública, o assassinato da vereadora Marielle Franco, em março de 2018, expõe as intencionalidades das operações e a lógica de “guerra” estabelecida na segurança pública desde há muito tempo.

Nesse aspecto, Stephen Graham (2016) sugere que o “novo urbanismo militar” se efetiva como parte central de uma mudança no paradigma de segurança, que coloca os espaços comuns das cidades e, por sua vez, sua população, como alvos possíveis para os atos de violência. Dessa forma, como revela o autor, utiliza-se a guerra como metáfora dominante para designar a condição constante das sociedades urbanas: guerra contra as drogas, guerra contra o crime, guerra contra o terror e guerra conta a própria insegurança urbana.

Ao observar esses dois elementos em conjunto, saltam-nos como inquietações analíticas, o desenho da forma como o Estado atua na manutenção da ordem e os dispositivos utilizados para garantir a permanência de uma atuação militarizada na vida dos indivíduos, especialmente os negros, favelados e periféricos.

Este artigo propõe-se a olhar em retrospecto as políticas de segurança pública que marcaram a história do Rio de Janeiro nos últimos trinta anos, com vistas a tecer considerações sobre os mecanismos de controle da violência perpetrados como gestão de territórios e populações que engendram um modo de atuação do Estado que “faz viver e deixa morrer” (Foucault, 2002) determinados corpos.

É PRECISO GARANTIR A SEGURANÇA!

Não é recente a centralidade do tema da violência urbana nas agendas de pesquisa dos cientistas sociais e dos formuladores de políticas públicas. De formas variadas, essa temática vem cada vez mais tomando o centro do debate público com discursos que vão desde o questionamento ao incremento nos índices da criminalidade contra o patrimônio e contra a vida, passando por diferentes estratégias de segurança pública que visam, em grande medida, conter uma forma de criminalidade concentrada em sua maioria no comércio ilegal de drogas.

Por outro lado, os integrantes de movimentos sociais e defensores de direitos humanos seguem denunciando as arbitrariedades cometidas pelo Estado, que detém o monopólio do uso da força física, como o sociólogo Max Weber nos ensinou, diante das inúmeras ações de violência promovidas pelas polícias. O Rio de Janeiro pode ser considerado um excelente laboratório para observar essa forma de atuação do Estado que tem como prerrogativa central, em sua prática e em seu discurso², operações militares que deixam como consequência a morte de indivíduos moradores de favelas e periferias, em geral, pretos e pardos.

Quando olhamos para as políticas públicas voltadas para a garantia da segurança nos últimos 30 anos, percebemos uma continuidade em seu modo de gestão. Ainda que cada uma delas possa trazer em seu discurso alguma “novidade”, o saldo geral é o mesmo: o aumento no número de homicídios, aumento na criminalidade e a permanência de práticas violentas por parte das instituições de segurança em determinados territórios na cidade.

A violência urbana, como apontado pelo sociólogo Michel Misse (2006), pode ser compreendida como uma ressignificação dada a partir da modernidade do uso da força física na resolução dos conflitos cotidianos. Nessa perspectiva, o crime torna-se o aspecto definidor da violência urbana e, em certa medida, seu sinônimo. Sob o monopólio do Estado, o uso da violência na resolução dos conflitos cotidianos passou a ser criminalizado e sua prática passível de punição. Contudo, desde o apogeu da modernidade que ações violentas, baseadas no uso da força física ou de algum tipo de dispositivo capaz de ferir o outro, ocorrem nas sociedades. Esses conflitos, como já demonstrado por Michel Foucault (1987), seriam regulados através de instâncias de poder estatal, como uma prática disciplinar. O criminoso seria punido de acordo com os critérios impostos pela legislação e deveria pagar com a suspensão de sua liberdade, na maioria dos casos, pela falta cometida.

Contudo, no Rio de Janeiro essas práticas se entrecruzam e geram uma zona cinzenta e que muitas vezes não se consegue distinguir as variações entre os mercados formais, ilegais e ilícitos (TELLES, 2010) envolvendo prostituição, agiotagem, jogos de azar, contrabando e o comércio de drogas a varejo. Também fazem parte dessa miríade de situações agentes da lei e da ordem (policiais, civil e militar, guardas municipais, fiscais) que são mobilizadores de “mercadorias políticas”, ou seja, um mercado de compra e venda de “proteção”, não regulado pelo Estado, que envolve dimensões políticas e econômicas, necessário àqueles que atuam nas fronteiras entre o legal e ilegal (MISSE, 2006).

Os estudos sobre a violência perpassam outros aspectos que envolvem as “ligações perigosas”, definidas por Michel Misse, num emaranhado de redes de relações sociais que acabam se introduzindo nas facetas da informalidade e da ilegalidade. Esses novos circuitos do poder repercutem na disseminação e institucionalização dos *ilegalismos*³ como práticas sociais não mais moralmente reprováveis.

E as polícias, civil e militar, ocupam lugar de destaque nesse cenário. O surgimento das forças policiais no Brasil data da chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro. Thomas Holloway (1997) descreve e analisa a constituição da instituição policial apontando como no início de sua atuação, a função da polícia se concentrava no controle das pessoas que foram escravizadas no período em que ainda vigorava o regime escravocrata e, com o passar do tempo, se ampliou para o controle dos mais pobres, em geral os negros libertos, que viviam na República nascente, considerados como os representantes das “classes perigosas”.

O uso de castigos corporais era uma prática constante e constitutiva da atividade policial. Sob o argumento da correção, espancamentos e prisões arbitrárias eram legitimados e autorizados sem que qualquer intervenção da esfera judiciária fosse realizada. O relacionamento estabelecido entre as forças policiais e a população de forma geral se baseou na repressão violenta e não na proteção ou salvaguarda de direitos civis. Em síntese, essa relação caracterizou-se mais no controle dos pobres, ou seja, nas “classes perigosas”, do que propriamente na resolução de crimes. A questão central para a polícia do final do século XIX era a violação de determinados padrões de comportamentos públicos. Portanto, desde seu surgimento enquanto instituição, o papel da polícia estava atrelado a mecanismos de controle e disciplinarização da população (HOLLOWAY, 1997, p. 46).

Os diferentes regimes políticos vividos no Brasil, na primeira metade do século XX, obrigaram as instituições policiais a reorganizarem-se e redefinirem-se ao longo de todo o processo de sua institucionalização. É na ditadura militar, iniciada em 1964, que essa institucionalidade se consolida, chegando ao desenho definitivo das forças de segurança como conhecemos hoje. A ditadura militar estabeleceu o modelo de polícia que temos atualmente resguardando um traço que vinha desde 1831, a divisão entre uma força civil, encarregada das tarefas judiciárias, administrativas e investigativas, e uma força militar, responsável pelo patrulhamento nas ruas.

A Constituição promulgada em 1988 garante a segurança pública como um direito de todos e um dever do Estado. O artigo 144 assegura aos cidadãos a preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de diferentes órgãos, dentre eles, as polícias militares. Definidas como forças auxiliares e reservas do Exército, as polícias militares, juntamente com as polícias civis, estão subordinadas aos governos estaduais, tendo como papel principal a vigilância e a prevenção da criminalidade.

Desde sua criação até os dias atuais, as instituições policiais brasileiras desempenham um papel social que tem como marca fundamental o uso da violência e da arbitrariedade, o tratamento desigual aos cidadãos de acordo com o seu pertencimento social, o desrespeito aos direitos e, por fim, a impunidade de suas práticas. Em especial no Rio de Janeiro, a polícia militar emprega em sua prática cotidiana direcionada aos territórios da pobreza, as favelas e periferias, práticas que conformam abuso de poder, tortura, espancamento e homicídios, independente da política de segurança vigente. Veremos essas políticas e seus resultados nas próximas sessões.

AS DIFERENTES POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

Já é lugar comum no Rio de Janeiro falar sobre a década de 1990 como a década das chacinas. Diferentes autores debruçaram-se sobre esse período para entender, tanto do ponto de vista da

atuação de grupos de extermínio, de ações desastrosas da polícia, quanto da organização de movimentos sociais, em especial, os movimentos de mães e de familiares vítimas de violência estatal que tem nas Mães de Acari o seu marco e referência, infelizmente, para a organização de outros grupos.

O tema da segurança pública, tomado de uma perspectiva do combate ao crime contra o patrimônio, aos sequestros e a redução dos índices de homicídios, foi convertido como o a moeda eleitoral no pleito de 1986. O governador eleito, Moreira Franco (1987-1990), construiu sua campanha prometendo “acabar com a violência em seis meses”. Para tanto, o novo governador autorizou a retomada da política do “pé na porta”, incursões policiais às favelas sem aviso prévio, sem mandato e com muita violência, que havia sido extinta no período em que o Coronel Nazareth Cerqueira esteve à frente do comando geral da polícia militar⁴.

O governo que seguiu manteve, na segurança pública, as operações policiais descoordenadas que culminaram nas ocupações do Exército em algumas favelas entre outubro de 1994 e maio de 1995. O objetivo da Operação Rio⁵ era coibir o tráfico de drogas e armas a partir da ocupação permanente de soldados do Exército. Cecília Coimbra (2001) destaca que essa atuação era sobretudo uma tentativa de responder à opinião pública sobre as denúncias de corrupção e participação de policiais militares e civis em grupos de extermínio.

É desse período também a efetivação da “gratificação por bravura”, que consistia na recompensa financeira sobre o número de mortos como consequência do controle do crime. Promessa de campanha de acabar com a violência em cem dias do governador eleito Marcello Alencar (1995-1998). Ele deu autorização ao General do Exército Newton Cerqueira, nomeado secretário de segurança pública, para endurecer ainda mais o cerco contra a criminalidade carioca.

As pesquisas realizadas durante esse período apontam para um aumento considerável no número de mortos por “auto de resistência”. Essa categoria utilizada pela polícia refere-se aos casos de homicídio decorridos de confronto e resistência à autoridade policial. Como revela Ignácio Cano (1997), o crescimento do número de mortes coincidia com a política implementada, o que poderia estar causando um incentivo aos conflitos armados.

Nesse período foi registrado o maior número de homicídios na história do Rio de Janeiro. Ele caracterizou a polícia do Estado como a que mais matava em todo o país. A pesquisa de Cano (1997), analisando os dados de homicídios entre janeiro de 1993 e julho de 1996, também identificou que o estado do Rio de Janeiro, por conta da gratificação por bravura, estava promovendo policiais que mostravam um alto índice de letalidade em suas ações através do uso excessivo da força. Além disso, a incidência de mortos nas favelas era seis vezes maior do que em outras áreas da cidade com menor letalidade para as forças policiais⁶ (CANO, 1997).

Cano conclui afirmando que:

Os dados não condizem com a imagem de um alto número de balas perdidas nas ações armadas nas favelas; ao contrário, as balas policiais nas favelas parecem ter um destino certo. Não são tiros imprecisos fruto da tensão e do estresse pelo risco sofrido, mas disparos que confirmam a intenção homicida (CANO, 1997, p. 65).

No exame cadavérico dos casos pesquisados, 65% das vítimas apresentavam pelo menos um disparo realizado pelas costas, com casos extremos de até 21 disparos na região posterior. Na análise de 43 vítimas de casos que envolveram a gratificação por bravura, dezenove apresentavam mais de quatro disparos (chegando ao limite de um cadáver apresentar 15 orifícios de entrada); quatro foram executadas com tiros à queima-roupa; trinta receberam um tiro pelas costas (ibidem, p.78).

Sobretudo para os moradores de favelas e periferias da cidade do Rio de Janeiro, a década de 1990 ficou marcada por uma escalada do medo e da insegurança. Como analisa a socióloga Elizabeth Leeds (1998), os favelados estavam à mercê de duas linhas de atuação antagônicas: de um lado a violência ilegal dos traficantes e de outro a violência oficial das forças policiais. Dessa perspectiva, a autora conclui, reforçando os argumentos apresentados na pesquisa de Ignácio Cano, que o papel exercido pelas polícias nesse momento foi decisivo para o aumento do uso da violência nas favelas devido principalmente a forma de repressão utilizada pelas forças da ordem.

É também na década de 1990 que a representação da guerra se torna presente no discurso da opinião pública e dá suporte às intervenções violentas. A utilização da gramática bélica contribuiu para essa representação e orientou a prática policial para o combate ao inimigo e não para a proteção do cidadão. Retomando os argumentos de Coimbra (2001) sobre o período da Operação Rio, pode-se afirmar que o mito da “guerra civil” no Rio de Janeiro deu sentido à prática policial e foi apoiada por diferentes parcelas da população. Além disso, o papel desempenhado pelos veículos de comunicação, nesse período, também foram centrais na construção e reforço da ideia de que as favelas e os traficantes de drogas eram os inimigos que as forças da ordem deveriam executar.

A OCUPAÇÃO SOCIAL E POLICIAL DAS FAVELAS E A EXPERIÊNCIA DO GRUPAMENTO DE POLICIAMENTO EM ÁREAS ESPECIAIS- GPAE

Em meio ao caos da violência que havia tomado conta do Rio de Janeiro, como descrito acima, a campanha para a última eleição ao cargo de governador da década fora marcada pela pauta da segurança pública. Um dos candidatos ao pleito, o radialista Anthony Garotinho, comprometeu-se a resolver a crise do Estado lançando mão de proposições claras e pragmáticas para o controle da situação.

Garotinho convidou o sociólogo Luiz Eduardo Soares para participar de sua campanha na perspectiva de construir uma agenda para a segurança. O sociólogo, por sua vez, convidou intelectuais que trabalhavam com essa temática para compor a sua equipe. Ainda antes do início do processo eleitoral, o grupo publicou o livro *Criminalidade e violência no estado do Rio de Janeiro* que serviu como plataforma política do candidato.

Antony Garotinho (1999-2002) ganhou as eleições e seu primeiro ano de mandato representou uma inflexão nas políticas de segurança pública porque apresentou ideias consideradas inovadoras em comparação às práticas que vinham sendo implementadas pelas gestões anteriores. A proposta pensada pela equipe de Soares⁷ buscava compatibilizar o respeito aos direitos humanos e a eficiência policial. O projeto inicial apresentava um conjunto de ações das quais destaque: a Delegacia Legal, a divisão do Estado em áreas integradas de segurança, os conselhos comunitários de segurança, o Instituto de Segurança Pública, o policiamento comunitário, a ocupação social e policial de favelas chamada de Mutirão pela Paz (SOARES, 2000, p. 58).

Interessa-nos aqui apresentar mais detidamente o projeto Mutirão pela Paz. Direcionado especificamente às favelas da cidade, propunha a articulação entre diferentes órgãos públicos na perspectiva de atender a diversas demandas dos moradores de favelas em áreas como educação, serviço social, urbanização e saúde, de forma integrada. O objetivo era a combinação da ocupação policial com o desenvolvimento de ações no campo social, além da pretensão de mudar a relação historicamente estabelecida entre polícia e moradores de favela, estimulando uma aproximação.

Fruto da experiência do Mutirão pela Paz, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) foi inaugurado em julho de 2000, nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (PPG), localizadas entre os bairros de Copacabana e Ipanema, zona sul do Rio de Janeiro. Com a premissa da ocupação militar, ou seja, a atuação cotidiana da polícia ao invés de operações pontuais, o GPAE tinha como pressuposto o policiamento comunitário e a realização de parcerias entre diferentes instituições da sociedade. Sua inovação consistia na valorização da vida e na mediação de conflitos.

Parece-nos óbvio que o papel da polícia é a valorização da vida, pois sua função, na teoria, como já apresentado, é a garantia de proteção aos cidadãos. Todavia, a prática das intervenções policiais em favelas historicamente apontava o sentido oposto. Eis porque reforçar esse argumento, após uma década marcada pela crescente violência, tornava-se central e inovador.

O GPAE representava a possibilidade de uma mudança nas práticas policiais, pois contrastava com o policiamento convencional em favelas que tinha no enfrentamento ao tráfico de drogas seu principal objetivo. Portanto, entendida como o principal instrumento para a letalidade, o controle sobre a circulação das armas representou uma clivagem na repressão ao controle do comércio de drogas nas favelas.

Vale destacar a centralidade do conceito de “policiamento comunitário” e a ideia de “ações articuladas”, concepções que serão retomadas no futuro na elaboração da política de pacificação.

Portanto, a diretriz do GPAE deixava explícita sua orientação baseada na filosofia da Polícia Comunitária, entendida como uma prestação de serviço público, devendo ser realizada em parceria com a comunidade, que envolve também outras organizações sociais. A perspectiva assumida naquele momento pela polícia, de integração dos serviços sociais, ampliava sua esfera de atuação. Por outro lado, ainda estava previsto, mesmo que eventualmente, a atividade repressiva.

Do ponto de vista normativo, as orientações construídas pelo grupo que estava coordenando o GPAE estavam em acordo com os anseios dos moradores de favelas. Entretanto, por mais que essa experiência possa ter servido como um exemplo de “boas práticas de policiamento”, a não institucionalidade do programa e a ampliação sem o planejamento adequado para outras favelas provocou um processo de degradação da política.

Em que pese as inovações contidas no conjunto de ações do primeiro governo Garotinho, o fato é que ele não foi suficiente para minimizar a sensação de insegurança que existia na cidade, como um todo, e nas favelas e áreas periféricas, de forma muito particular. O cenário de violência que persistia era agravado pela formação de grupos de milícias que passaram a atuar nas favelas. Arelado ao surgimento e expansão desses grupos, em especial durante o governo de Rosinha Garotinho (2003-2006), a tática empregada pela polícia militar e civil, para intervenção nessas localidades, passou a incorporar o uso corriqueiro do “caveirão”, veículo blindado das polícias utilizado em situações limites para garantir a vida dos policiais. O uso do veículo blindado utilizado em situações de crise pode ser ilustrado como exemplo da forma de combate à violência em áreas mais sensíveis da cidade. A consequência dessa forma de atuação da polícia é a retomada do crescimento do número de mortes causadas por armas de fogo.

Em junho de 2007, no primeiro ano do governo de Sérgio Cabral (2007-2010), ocorreu no Conjunto de Favelas do Alemão, zona norte da cidade, uma operação policial que reuniu diferentes forças da ordem, dentre elas 1.200 policiais civis e militares, além de um reforço da Força Nacional de Segurança. Essa operação deixou um saldo de 19 mortes e pouco resultado no que diz respeito à desarticulação do tráfico de drogas na localidade⁸.

Esse panorama das atividades de segurança relacionadas às favelas desde a década de 1980 evidenciam um modelo hegemônico de segurança pública pautado no uso abusivo e arbitrário da violência contra os pobres. A gestão da violência levada a cabo ao longo desses 30 anos deixou evidente para a população da cidade do Rio de Janeiro que a instituição policial precisa ser repensada e a falência de uma política baseada na guerra às drogas. As consecutivas crises na segurança pública ecoam e deixam transparecer as divergências internas de uma corporação constituída, no final do século XIX, como força auxiliar do Exército, militarizada e hierarquizada, onde a corrupção institucionalizou-se ao longo do tempo. As variadas políticas de segurança, motivadas por uma suposta guerra, que não encontra correspondência com a realidade, por décadas, bateu recordes de homicídios, sem jamais impactar de maneira substancial no cenário de violência e escancararam a brutal oposição existente entre a polícia militar e uma sociedade que se quer democrática, baseada na garantia dos direitos humanos.

A UPP COMO LABORATÓRIO PARA POLÍTICA DE SEGURANÇA

Na pesquisa que baseou a tese de doutorado, defendida em 2014, realizou-se uma reflexão sobre a ocupação policial militar em uma favela no Rio de Janeiro. A pesquisa foi iniciada quase ao mesmo tempo da entrada dos policiais na ocupação da primeira favela da zona norte, situada na Tijuca. Em agosto de 2010, no início dos trabalhos de campo, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) estavam no auge de uma bem sucedida empreitada, de acordo com a opinião pública e de alguns pesquisadores, e era avaliada como a possibilidade de transformação, não apenas na questão da violência urbana, mas também no acesso amplo de moradores de favelas aos bens de cidadania.

Esse era o discurso predominante naquele momento e tinha como pano de fundo a preparação da cidade do Rio de Janeiro para a realização dos chamados “megaeventos”, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos Mundiais em 2016. Desse modo, não apenas a polícia militar do Rio de Janeiro estava envolvida no que todos chamavam de “pacificação”, mas outros atores públicos e privados também passaram a atuar nas favelas investidos por essa retórica da paz.

A recepção dos grandes eventos esportivos foi associada à possibilidade de desenvolvimento econômico, remodelamento das cidades e a impactos sociais positivos. Entretanto, o que a bibliografia dedicada à análise e à crítica dos efeitos urbanísticos e sociais desse processo sustentou é que esses impactos, via de regra, não ocorrem de acordo com o esperado. E, de forma geral, os efeitos urbanísticos, sociais e de outras ordens mais negativos vão recair sobre as parcelas mais vulneráveis da população (GONÇALVES; SIMÕES; MAGALHÃES, 2013; FREIRE, 2013).

Operamos com um modelo analítico que se coloca em uma via de mão dupla. Tanto as agências estatais quanto as populações se utilizam de dispositivos que generalizam os circuitos ilegais da economia globalizada em tal intrincamento que os binarismos (legal-ilegal; lícito-ilícito; formal-informal) perdem o sentido. Esse circuito é um fenômeno contemporâneo e transversal, ou seja, uma trama multifacetada de ilegalismos que redefinem as ordens sociais. Assim, fazem-se necessários outros repertórios para analisar as margens, territórios segregados, pobreza e a própria ausência do Estado (TELLES, 2010).

A leitura de Veena Das e Debora Poole (2004) também nos ajuda a desmistificar a ideia de um possível atraso na conquista da cidadania e contribui para a reflexão de um Estado que se desenvolve na relação que ele estabelece com as suas margens. Essa mudança de perspectiva possibilitou a elas e a um grupo de antropólogos analisarem as ações do Estado em cada situação específica repensando-o criticamente a partir de suas margens.

Para margens, Das e Poole apresentam três formulações. A primeira se refere às margens como periferias, onde se encontram aqueles que estariam fora dos padrões de sociabilidade indicados pela lei. Nessa visão, busca-se identificar as tecnologias específicas de poder através da qual os Estados manipulam e pacificam as populações tanto através da força como através da pedagogia de conversão tentando transformar as classes perigosas em cidadãos civilizados. Outros dois elementos são a legalidade das práticas do Estado e sua intervenção não apenas nos territórios, mas sobre os corpos das populações, denominado por Foucault de biopoder.

Vera Telles (2010) acrescenta que as margens são espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam. Mas são também lugares em que:

A presença do Estado circunscreve um campo de práticas e de contracondutas, no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação, microrregulações, poderíamos dizer, ancoradas nas condições práticas da vida social (TELLES, 2010, p. 33).

É por conta de uma forma específica de atuação em favelas que é possível a execução de um programa que tende a buscar soluções para o problema da violência urbana, mas que é levado a cabo apenas em algumas favelas localizadas em áreas específicas da cidade. E que, acima de tudo, é implementado nessas margens na perspectiva de pacificar e também integrar os territórios à cidade, a partir de um conjunto de serviços urbanos que, por suposto, essas favelas não detêm.

A reestruturação do sistema capitalista colocou luz sobre os novos conflitos em torno da questão social e no impacto desse processo nas grandes cidades. A questão da violência, por sua vez, colocou-se como central para a produção de um lugar como o Rio de Janeiro, por exemplo, que se pretende vitrine para o mercado internacional globalizado. O custo desse processo recai substancialmente nas classes populares e nos espaços segregados da cidade, nas favelas e periferias. A lógica de uma cidadania pelo viés do consumo torna-se preponderante. E são visíveis as mudanças de enquadramento do conflito social. A ideia da universalização dos bens de cidadania é abandonada em troca da possibilidade de empreender individualmente.

Ao mesmo tempo, proclama-se aos quatro ventos a ideia de uma integração social e urbana que é colocada em xeque quando, por exemplo, nos deparamos com o retorno, sob argumento da preservação ambiental, das práticas de remoção de favelas. E ainda diferentes processos de subjetivação levados a cabo pelas agências estatais na perspectiva de um gerenciamento dessas populações, de um retorno a uma antiga prática de controle dos pobres, agora com novas roupagens.

O desencapsulamento do tráfico de drogas no Rio de Janeiro revela um conjunto de aspectos da nossa sociabilidade, que denuncia sua forma despótica de atuação nas favelas, mas que também é componente importante dessa trama de ilegalismos passado pelos circuitos da economia informal com seus fluxos e capilaridades em diversas redes sociais e diversas práticas urbanas. Como forma de contrapor a esse poder de atuação do tráfico, menos como forma de desmontagem das engrenagens que facilitam seu funcionamento e mais como demonstração de controle do território, o governo estadual implementou nas favelas uma ação de segurança denominada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A ideia da pacificação surge, então, como a possibilidade de reduzir o número de homicídios, mas, sobretudo, instaura nas favelas, novos dispositivos de gestão estatal. Essa gestão coaduna-se à produção de uma cidade-mercadoria. As favelas tornam-se central nesse processo apenas sob determinados aspectos, ainda como o outro da cidade, mas agora com a possibilidade de transformação em um tipo específico de mercadoria circunscrita aos circuitos do mercado que operam e agenciam as redes, por exemplo, de turismo e de produção de festas.

Isso porque as favelas traduziam a centralidade da política da cidade do Rio de Janeiro e das ações de urbanização que se legitimaram como possibilidade de conter o domínio territorial do tráfico de drogas. Não obstante, a violência seria a justificativa para a implementação de melhorias nas favelas, como seria também a justificativa para implementação de projetos direcionados aos jovens “em situação de risco”. Não é o direito a bens garantidos pela Constituição, como moradia e infraestrutura, que determinam as ações públicas e sim a relação com a gramática da violência urbana e a lógica da contenção a uma suposta guerra.

Paradoxalmente, os investimentos em políticas públicas terminam por reproduzir os estereótipos e sustentam a noção de uma alteridade cultural frente a outras áreas da cidade, o que corresponderia a uma “cultura própria da favela” forjada nas dobras do legal e do ilegal, do formal e do informal. É nesse espaço, nessas fronteiras, que as leis vão sendo negociadas.

Como afirma Cavalcanti (2013, p. 194), “o processo de consolidação das favelas é experimentado como a acomodação sempre precária de relações de poder e lógicas territoriais muitas vezes contraditórias, produtoras de formas de exercício de soberania específicas sobre certos lugares do espaço urbano”. Essas relações consolidaram-se também na ação política nas favelas e na forma como o Estado passou a atuar. A possibilidade de negociação e de ajustamento da política, mediada por diversos interesses, desdobra-se na forma historicamente reconhecida de gestão estatal. São práticas gestionárias que se pautam por uma lógica normativa e por concepções securitárias que reduzem as favelas a territórios propícios a intervenções de qualquer tipo.

A GRAMÁTICA DA VIOLÊNCIA URBANA COMO DISPOSITIVO DE GESTÃO DA CIDADE

A forma de atuação das polícias no Rio de Janeiro, desde sua criação, é em grande medida tolerada por uma parte da população que entende esse procedimento como uma forma de controle e manutenção da ordem pública, quando aplicada a grupos identificados como responsáveis pela desordem urbana. Os direitos civis terminam por ser maleáveis de acordo com a situação de cada indivíduo, ignorando completamente as leis penais do país. Os casos mais recentes de mortes produzidas pelo Estado são reveladores de um modo de fazer a segurança na cidade.

Não obstante, a gramática da violência urbana torna-se central no Rio de Janeiro e mobiliza uma série de dispositivos que passam a organizar as rotinas ordinárias dos moradores da cidade e, de modo particular, dos favelados. Em outros termos, a linguagem dos direitos cede espaço às questões relativas à manutenção da ordem pública invocando também o discurso bélico na resolução de problemas, característico da linguagem da violência urbana.

A “preparação” da cidade do Rio de Janeiro para a recepção dos grandes eventos esportivos tinha como desafio encontrar “soluções” para controlar a “onda de violência” que inundava a cidade e que produzia, por sua vez, uma imagem negativa no cenário internacional. A crise da violência instalada entre fins da década de 1990 e na primeira década do novo século legitimou o aumento em investimentos públicos na área, dentro da perspectiva da produção de um novo modelo de cidade.

Até o início dos anos 2000, o que predominava no imaginário coletivo e no senso comum, construídos em grande medida através das coberturas midiáticas sobre a violência, era a

representação de uma cidade muito violenta, com seu tecido social completamente esgarçado pelo medo e insegurança.

A produção desse imaginário dualizado da cidade também resultou em uma forma de atuação diferenciada por parte das diversas agências públicas e instituições privadas nas favelas da cidade, contribuindo para a permanência da segregação desses espaços. Assim, como forma de “combater” a violência, o Estado passou a atuar a partir de uma lógica militarizada de “guerra” aos traficantes de drogas sediados nas favelas cariocas. Nesse sentido, a “metáfora da guerra”, ganhou força à medida que os dados relativos à criminalidade violenta iam aumentando, especialmente em relação aos homicídios, que estavam, em sua maioria, relacionados às dinâmicas do tráfico de drogas, seja no tocante ao confronto com a polícia ou nas disputas pelo controle do território, caracterizado pelas rivalidades entre diferentes facções criminosas localizadas, em grande parte, nas favelas da cidade (LEITE, 2000).

Esse cenário era gerador de sentimentos de medo e insegurança em toda a cidade. Contudo, esses sentimentos não atingiam da mesma forma e intensidade os moradores de favelas e periferias e os moradores de áreas não faveladas e não periféricas. Havia uma seletividade espacial na criminalidade e na forma de atuação da gestão pública no controle dos delitos. Medo e insegurança nas áreas não-faveladas, que pediam maior controle com relação à criminalidade. Medo e insegurança nas favelas da cidade, em que seus moradores eram identificados como coniventes com o tráfico de drogas, as constantes brigas entre facções e invasões policiais refletiam em ameaça real de perda do direito à vida e suas vozes, a partir do movimento coletivo de base, eram constantemente deslegitimadas por suspeitas de envolvimento com o comércio de drogas⁹.

Como consequência, diferentes estratégias implementadas pelos gestores da segurança pública com o foco centrado na “guerra às drogas” ocuparam a cena pública por quase 30 anos com pouco ou nenhum resultado frente aos indicadores de criminalidade e também à sensação de insegurança vivenciada pelos cariocas. Pelo contrário, o aumento significativo das taxas de homicídios somado aos elevados índices de violência patrimonial reforçaram, no imaginário coletivo, a representação da cidade do Rio de Janeiro como perigosa e violenta, imprimindo a imagem de uma cidade dilacerada pela criminalidade e pela generalização dos conflitos nas relações sociais, encarnado na “metáfora da guerra”, como ressaltou Leite (2000).

Concomitante ao aumento do uso da força está o aumento das representações negativas sobre as favelas, que são identificadas como o espaço por excelência da violência. Logo, o seu controle passava por intervenções nesses espaços, centradas no enfrentamento e combate aos grupos criminosos armados (SOARES, 1996). Diante desse cenário, a ação pública passou a ser pautada pelo combate à violência urbana, através, principalmente, de políticas de segurança que tinham como marcas o uso desmedido da força pelos agentes da ordem, no caso do Rio de Janeiro, as polícias civil e militar. O alvo das ações eram, via de regra, os moradores das favelas, que, como já relatado acima, eram identificados se não como traficantes, como coniventes com a criminalidade instalada na localidade (MACHADO DA SILVA; LEITE, 2008).

O que se viu ao longo desses anos foram ações que, em sua maioria, eram pautadas na lógica do confronto e do extermínio. Como se percebe, o tráfico de drogas tornou-se central na questão urbana da cidade do Rio de Janeiro e o enquadramento dos conflitos fora deslocado para a questão da segurança pública. Nesse contexto, os moradores de favelas, pretos e pardos, ficaram cada vez mais alijados dos processos decisórios e seu lugar no espaço público, atrelado a uma defesa de sua identidade enquanto “cidadão de bem”, através, comumente, de dispositivos de “limpeza moral”, o que, por sua vez, não garantiu que suas vidas fossem preservadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARVALHO, Monique Batista. *Os dilemas da “pacificação”*: práticas de controle e disciplinarização na “gestão da paz” em uma favela no Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

- CAVALCANTI, Mariana. A espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 6, n. 2, 2013, p. 191-228.
- COIMBRA, Cecília. *Operação Rio, o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. *Anthropology in the margins of the state*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- _____. Em defesa da sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. Segurança, Território, População. Curso no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GONÇALVES, Rafael Soares; SIMÕES, Soraya Silveira; MAGALHÃES, Alex Ferreira. Apresentação. *O social em questão*, Rio de Janeiro, ano 16, n. 29, p.9-20, 2013.
- GRAHAM, Stephen. *O novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças a democratização em nível local. In: ALVITO, Marcos; ZALUAR, Alba (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- LEITE, Marcia Pereira. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- _____. Entre a guerra e a paz: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2014.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo: estudos da sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SENTO-SÉ, João Trajano L. Imagens da Ordem, Vertigens do Caos. O Debate Sobre as Políticas de Segurança Pública no Rio de Janeiro, nos Anos 80 e 90. *Arché Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 19, p. 41-73, 1998.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ Lei Complementar nº 97/1999.

² “Wilson Witzel. ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’” título da matéria veiculada pela revista Veja logo após a vitória do governador no pleito de 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>>. Acesso em: jun. 2020.

³ Por ilegalismos entendemos o conjunto de práticas que envolvem diferenciação, categorização e hierarquização de atividades que utilizam dispositivos capazes de fixar e isolar suas formas e que organizam a transgressão das leis a partir da subordinação. Conforme aponta Telles (2010), utilizando o conceito de Foucault: “Os ilegalismos não são imperfeições ou lacunas na aplicação das leis, contém uma positividade que faz parte do funcionamento do social, eles compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam os espaços protegidos e aproveitáveis em que a lei pode ser violada, outros em que pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas” (TELLES, 2010, p. 30).

-
- ⁴ Sobre a política implementada por Leonel Brizola, ver Carvalho (2014) e Sento-Sé (1998).
- ⁵ Sobre a Operação Rio, ver Leite (1995), Soares (1996), Coimbra (2001).
- ⁶ “Contrariando a visão convencional, a vitimização de policiais é claramente maior nas intervenções no asfalto do que na favela. Na favela morre um policial a cada 75 intervenções armadas com vítimas civis e é ferido um policial a cada 12 intervenções. No asfalto, é morto um policial a cada 35 ações armadas com vítimas civis e é ferido um policial a cada 8” (CANO, 1997, p. 65).
- ⁷ O professor Luiz Eduardo Soares foi nomeado Subsecretário de Pesquisa e Cidadania vinculado à Secretaria de Estado de Segurança. Permaneceu no cargo de janeiro de 1999 a março de 2000.
- ⁸ A ocupação pela polícia no Conjunto de Favelas do Alemão começou em maio de 2007 com objetivo de prender os responsáveis pelo assassinato de dois policiais, mas foi no dia 27 de junho que diversas forças policiais, incluindo a Força de Segurança Nacional, realizaram uma ação de busca e apreensão de drogas e armas nas favelas.
- ⁹ Cf. coletânea Vida sob cerco (2008).