

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Daniela de Sousa Silva

Periferias e Urbanidades:
Espaços de violência e inflexão do local e global

Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas
Internacionais

São Paulo

2021

Daniela de Sousa Silva

Periferias e Urbanidades:
Espaços de violência e inflexão do local e global

Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas
Internacionais

Trabalho final apresentado à Banca Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção
do título de MESTRE PROFISSIONAL em Governança Global e
Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação do Prof. Dr.
Tomaz Oliveira Paoliello.

São Paulo

2021

Banca Examinadora

Agradecimentos

Em um ano particularmente desafiador, meus agradecimentos se estendem a um grande grupo de pessoas, já que somente em conjunto, eu - e nós - poderíamos sobreviver a um ano de muitas perdas e lutas, como foi em 2020. A jornada até aqui, sem dúvidas, percorreu um caminho tortuoso, mas, recompensador.

Agradeço minha família, em especial aos meus pais Catarina e Dalmi, minha irmã Camila e meu noivo André pelo apoio incondicional e suporte emocional ao longo destes dois anos de mestrado, e por acreditarem plenamente que seria possível conseguir meu título de mestre. Obrigada por nunca duvidarem de mim.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Tomaz Oliveira Paoliello por aceitar o desafio de me guiar neste trabalho e por me instigar a realizar minha pesquisa de maneira reflexiva e sempre crítica a realidade, a fim de produzir conteúdo transformador, o qual seja responsável por novas leituras de fenômenos, contribuindo para o avanço da área de Relações Internacionais.

Agradeço a coordenação do Mestrado Profissional de Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP pela sabedoria e paciência em construir uma nova proposta de estudos que fosse engajadora ao mesmo tempo consistente com as áreas de estudos e as necessidades e interesses individuais de cada aluno.

Por fim, agradeço meus colegas de mestrado por dois anos desafiadores e empolgantes. Todos os momentos vividos serão para sempre lembrados e o aprendizado por nós construído será para sempre refletido neste curso e instituição.

Daniela de Sousa Silva

Periferias e Urbanidades: espaços de violência e inflexão do local e global

Resumo

A partir de um olhar sobre a violência urbana, especificamente no estado do Rio de Janeiro, se procura analisar o programa das Unidades de Polícia Pacificadora para além da tradicional concepção de segurança na qual geralmente este é concebido, isto é, aquela entendida apenas como sinônimo do uso da força sobre as favelas cariocas. Sendo assim, buscar-se-á uma abordagem contemporânea sobre a violência e a cadência de eventos de (in)segurança, levando em conta como a pouca articulação do programa com questões sociais, diferentes instâncias e corpos burocráticos do Estado e a própria sociedade civil organizada podem ser interpretados também como componentes adjacentes a sua existência e objetivos, influenciando diretamente em sua derrocada já a partir de 2015. A partir disso, há fundamental necessidade da territorialização dos debates desta agenda de segurança em conjunto a concepção do desenvolvimento, imprescindivelmente para a evolução das discussões da disciplina de Relações Internacionais, que ainda enfrenta desafios para analisar o binômio para além do espaço privilegiado e homogeneizador que toma o Estado como substrato no que diz respeito à discussão. No contexto global-local, seria assim, portanto, que o paradigma do “caos urbano” e os atores internacionais através de programas humanitários para o desenvolvimento moldariam cidades do Sul global e os programas de segurança pública, como o das UPPs.

Palavras-Chave: territorialização; (in)segurança; UPPs; violência; desenvolvimento

Daniela de Sousa Silva

Periferias e Urbanidades: espaços de violência e inflexão do local e global

Abstract

From an urban violence perspective, specifically in the state of Rio de Janeiro, this paper seeks to analyze the program called “Unidades de Polícia Pacificadora” beyond the traditional concept of security in which it is generally conceived, meaning, the understanding that it is simply the synonym for the use of force at Rio's favelas. Therefore, a contemporary approach on violence and the cadence of (un)security events will be sought, considering how the program's lack of articulation with social issues, different instances, and bureaucratic bodies of the State and civil society itself, can also be interpreted as components adjacent to its existence and objectives, directly influencing its collapse since 2015. From this, there is a fundamental need for the territorialization of the debates of this security agenda together with the conception of development, essentially for the evolution of discussions in the discipline of International Relations, which still faces challenges to analyze the binomial beyond the privileged and homogenizing space that takes the State as a substrate regarding the discussion. In the global-local context, this would be how the “urban chaos” paradigm and international actors through humanitarian development programs would shape cities in the global South and public security programs, such as the UPPs.

Key words: territorialization; (in)security; UPPs; violence; development

Lista de Figuras

Figura 1 - Distribuição dos bairros que compõem as áreas de planejamento Cidade do Rio de Janeiro	26
Figura 2 – Favelas que tiveram UPPs instaladas no Rio de Janeiro.....	27

Lista de Tabelas

Tabela 1. Unidades de Polícia Pacificadora ativas em 2020	24
Tabela 2: Registro de Homicídios e Ocorrências de 2007 até 2020 no Complexo da Babilônia...	35

Sumário

1. Introdução.....	09
1.1. A agenda de desenvolvimento e suas inflexões na segurança pública: o global no local	13
1.1.1 Desconstruindo o desenvolvimento: como os aspectos globais se manifestam no nível local?.....	16
1.1.2 O local no global: os programas de desenvolvimento e a incursão das UPPs sociais nas favelas cariocas	20
2. Unidades de Polícia Pacificadora: uma (não tão) nova narrativa de segurança pública?	23
2.1. A “indústria internacional da pacificação”: o desenvolvimento como possível chave de sucesso?	28
3. UPP Complexo da Babilônia e os programas urbanísticos: as conexões entre o global	31
4. Conclusões.....	38
5. Referências Bibliográficas.....	40

1. INTRODUÇÃO

“O Rio de Janeiro continua lindo”¹. A cidade a beira-mar, repleta de famosas praias e pontos turísticos, como o Cristo Redentor, o Corcovado e o Pão de Açúcar, além de palco de um grande acervo cultural, arquitetônico e histórico, já deu espaço a grandes eventos e acontecimentos de suma importância para o patrimônio material e imaterial do país. Mas, outros aspectos na cidade também lhe deram uma imagem particular no âmbito nacional e internacional: a periferização, a violência, o tráfico de drogas e o crime organizado, a figura ostensiva de traficantes e as favelas. Estas últimas, particularmente no Rio de Janeiro, possuem papel expressivo na paisagem urbana e revelam a heterogeneidade de processos sociais, físicos e culturais, cujo tratamento tem relação estreita com diferentes instâncias do poder público e a cidade. Este é o “Rio 40 graus, cidade maravilha purgatório da beleza e do caos.”²

Esta heterogeneidade de processos acaba por conceder à cidade uma imagem tão particular, em especial, quando associa-se a ela as faces do crime e a violência, já que estas, decorrentes de uma mudança expressiva de suas modalidades relacionadas à expansão do tráfico de drogas ilícitas e a suas conexões com os cartéis internacionais, transformam o crime violento sediado nas favelas no principal problema urbano. Além disso, esta mudança também perpassa o enquadramento do conflito social, redefinindo o lugar desses assentamentos habitacionais e de seus moradores em uma “metáfora da guerra”: a representação da cidade como dilacerada pelos conflitos e contradições entre os territórios da violência e das ilegalidades [as favelas] quando comparados ao restante da cidade, espaço da ordem estatal e da cidadania (LEITE, 2014, p. 227).

Neste contexto, haveria espaço para aprofundar as concepções sobre o crime violento no Rio de Janeiro e todas as dinâmicas sociais associadas a ele, em especial nestes diferentes “espaços de confinamento”. A partir disso seria possível compreender a metafórica e real separação “do morro e do asfalto” na cidade e a marginalização das populações periféricas, incluindo seu acesso ao exercício pleno de sua cidadania. É assim que o estudo das dinâmicas locais e globais nesta espacialidade e da (in)segurança para além do uso da força permitir-nos-ia também compreender

¹ "Aquele Abraço" é uma canção do cantor e compositor brasileiro Gilberto Gil, composta e lançada em 1969. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/gilberto-gil/aquele-abraco.html> Acesso em: 03 de outubro de 2020.

² "Rio 40 Graus" é uma canção composta por Fernanda Abreu, Fausto Fawcett e Laufer de 1992. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/fernanda-abreu/580/> Acesso em: 03 de outubro de 2020.

estas espacialidades, ou seja, as favelas como sujeito e representantes de uma história de desenvolvimento social e urbanístico pautados em uma série de contradições.

Partindo, portanto, da concepção de que a segurança vai além da militarização, outros aspectos correspondem também às suas narrativas, como segurança contra a fome, a pobreza, a repressão, entre outros. A segurança também está ligada ao bem-estar, justiça e dignidade; e interligada com os Direitos Humanos e o desenvolvimento (ALENCAR, 2015, p.191). Entretanto, aparentemente não foram estas as razões que guiaram os programas de segurança e sociais que tinham como justificativa o exercício pleno da cidadania dos moradores das favelas cariocas na primeira década dos anos 2000 e nos anos seguintes. Nestes locais, a chamada “metáfora de guerra” teria definido a estratégia de destruição mútua entre traficantes e a polícia no Rio de Janeiro e, para “pacificação” do conflito e a garantia de direitos, a alternativa estratégica encontrada seria a admissão do antagonismo para além de sua metáfora. Sendo assim, há por boa parte da sociedade e do poder Judiciário a real existência de um conflito - o que justificaria a ocupação dessas áreas por “forças de paz” (MISSE, 2019) e a favor do desenvolvimento.

Para compreensão deste fenômeno, leva-se em consideração a tentativa de distanciamento de narrativas generalizadoras ou homogeneizadoras, ou seja, propostas que narram e reúnem em uma explicação uníssona um conjunto diferente de fenômenos que não necessariamente poderiam ser explicados a partir de uma mesma perspectiva. Aqui, portanto, buscar-se-á compreender estas dinâmicas do crime violento na cidade a partir da instauração das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em 2008, já que estas teriam sido articuladas como estratégia de revisão da segurança pública no Rio de Janeiro, de forma a perpetuar a expressão do poder estatal e o sentimento de que a “paz” poderia se fazer presente, tendo em vista a eliminação da lógica do confronto que a própria polícia alimentava na disputa territorial por grupos inimigos (traficantes).

Além disso, faz-se necessário mencionar que para afastar os “favelados violentos” da ilegalidade e conectar esses territórios a cidade formal, seria fundamental a policialização pelos fornecedores de segurança - e de insegurança – que encontram seu arcabouço de atuação a partir de um conceito de “cidades frágeis” (MIKLOS, PAOLIELLO, 2017) e em um binômio de problemas de desenvolvimento urbano e segurança que auferiram justificativa aparente para intervenções, conforme mencionado. Assim, no paradigma de “violência urbana” e do “caos urbano”, os agentes internacionais através de programas humanitários e de “boas práticas”,

moldaram cidades do Sul global e programas de segurança pública, em especial o das UPPs, de acordo com determinadas expectativas e demandas, visto que atores estratégicos se relacionariam para o funcionamento de um mercado econômico e políticas plurais, nas chamadas “fronteirizações” - espacialidades onde, aos olhos de muitos atores e agências há características de brutalidade, excesso e desagregação, como o estereótipo relacionado às favelas (DUFFIELD, 2001, p.2, tradução própria³).

Sendo assim, ao passo da amplitude dos temas que engloba, como por exemplo, o aumento da criminalidade, do tráfico, o encarceramento em massa ou a violência policial, a segurança pública alerta para a necessidade de qualificação da discussão e reformas estruturais no modelo aplicado - incluindo a justiça criminal. Ademais, há a necessidade da incorporação de novas dinâmicas sociais no corpo de políticas públicas - incluindo as análises de Relações Internacionais - que têm a temática como objeto de estudo antigo, debruçando-se sobre essas narrativas desde a primeira metade do século XX (PAOLIELLO; MIKLOS, 2020). Nessa perspectiva, as pesquisas parecem ter espaço para desenvolver estudos mais recentes para a compreensão de suas dimensões, já que ainda existe uma espécie de suavização ou desvirtuação dos reais impactos da violência sobre diferentes setores da cidade (TAVARES, 2016, p.106) e um foco demasiadamente grande na figura do Estado.

Destarte, é essencial criar um referencial que veja na segurança um espaço importante para a consolidação democrática e para o exercício de um controle social da segurança, para além da aparente homogeneização do debate. Neste sentido, ao passo da observação do histórico de evolução, fragmentação do espaço social da cidade e da conjunção de políticas públicas ou perspectivas de ordem global e local, a cidade do Rio de Janeiro e suas favelas ainda se situam como importantes referências em termos de análise de políticas públicas de segurança para a contenção da expansão do crime violento⁴ e para a territorialização dos debates.

³ Tradução livre da autora. Excerto original: “The idea of the borderlands, it should be pointed out, does not reflect an empirical reality. It is a metaphor for an imagined geographical space where, in the eyes of many metropolitan actors and agencies, the characteristics of brutality, excess and breakdown predominate.”

⁴ No infográfico fornecido na matéria, produzido pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), observa-se que nos últimos 15 anos (2002 até 2017), mais de 38 mil pessoas foram mortas na cidade. Em novembro de 2010 os números sofreram queda, mas, a partir de 2015 voltam a crescer. (O GLOBO, 2017)

Para isso, as análises foram assim divididas: partiu-se inicialmente da compreensão da agenda de desenvolvimento e suas inflexões em políticas públicas do global ao local – e vice-versa – articulada à visão de segurança que apresenta faces mais amplas do que apenas aquela compreendida como sinônimo de violência e uso da força. Posteriormente, analisou-se como a suposta pacificação engendrou novas problemáticas aos paradigmas. Dentro da multiplicidade conceitual da segurança, o planejamento urbanístico-social no estado do Rio de Janeiro consolidou-se assim como importante foco narrativo em conjunto com o desenvolvimento para justificar a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora. Além disso, a “pacificação”, ao efetuar a ocupação policial permanente dos territórios, converteu o problema da violência urbana em um problema de visibilidade para classes médias e altas: os territórios favelados precisavam se tornar palatáveis ao mercado e a suas demandas. Desta forma, as variáveis do território e espaço se expressariam na morfologia urbana da desigualdade.

Em um segundo momento, compreende-se melhor o que foram as Unidades de Polícia Pacificadora e como o binômio desenvolvimento - segurança - articulados na primeira seção - podem ser encontrados no projeto em conjunto com o programa do Morar Carioca, descritos como parte de uma “indústria internacional da pacificação”. Além disso, buscou-se exemplificar como os projetos estiveram articulados dentro da lógica do capital e desta “pacificação para o desenvolvimento”, em uma adequação a uma lógica de civilidade e legalidade neoliberal diferentemente de outros exemplos na América Latina, onde os moradores destas espacialidades eram o foco e medida de sucesso dos projetos.

Por último, o trabalho explorou todos estes contornos em um estudo de caso específico, na favela da Babilônia e Chapéu-Mangueira, aprofundando como as estratégias empregadas pelos programas acima citados foram comuns e incomuns em sua essência a outras espacialidades, a exemplo da Colômbia, mas, diametralmente opostas em termos de resultado práticos na realidade das favelas, principalmente, porque a segurança fora concebida ao longo dos projetos a partir de sua face mais dura de violência e repressão, com o social e urbanístico pouco articulados e institucionalizados, recebidos com desconfiança por ambos os lados da discussão: a polícia e os moradores.

A proposta, portanto, gira em torno de dois grandes eixos, sendo o primeiro de tornar a discussão sobre perspectivas de segurança mais amplas do que as concepções tradicionais da

disciplina de Relações Internacionais – não abandonando por completo suas bases, mas ampliando-as em face da complexação da sociedade. O segundo eixo tem intuito de tornar possível impactar a formulação de políticas públicas de maneira a conduzir um debate mais prático, identificando problemas e demonstrando que soluções alternativas são factíveis caso haja interesse público, e que tenham como principal objetivo o desenvolvimento das favelas para os moradores das comunidades – aqui em específico, do Chapéu-Mangueira e Babilônia.

1.1. A AGENDA DE DESENVOLVIMENTO E SUAS INFLEXÕES NA SEGURANÇA PÚBLICA: O GLOBAL NO LOCAL

Os sucessivos investimentos através de políticas de intervenção urbanística, social e de segurança no Rio de Janeiro revelam uma “continuidade descontínua” (JAENISCH e XIMENES, 2019, p. 1), já que representaram uma espécie de acúmulo de intervenções, criando camadas de urbanização no tecido social da cidade, mas que não necessariamente criaram uma política estruturada e de longo prazo - que podem ser observadas pela heterogeneidade de dinâmicas e assentamentos que permeiam a cidade e da própria política instaurada pela Unidade de Polícias Pacificadoras - a ser melhor desvelada mais à frente. Para Tavares (2016, p. 109), existiria uma “indústria internacional da pacificação” e de ação militarizada que permitiria o controle de espaços e pessoas sob o discurso da promoção da inclusão social dos territórios agora “pacificados”. Ainda de acordo com a autora, haveria narrativas que conceberiam tais condições como *sine qua non* para o exercício pleno da cidadania – o que antes não seria possível, tendo em vista a presença ostensiva de traficantes e confrontos diretos e violentos com a polícia, como no caso das favelas.

Ao falar da cidade do Rio de Janeiro e, portanto, de sua paradigmática agenda de segurança pública e suas incursões nas favelas, entender este “acúmulo de intervenções” é essencial, ainda mais para a compreensão de tal narrativa de exercício pleno da cidadania apenas conquistada através da “paz”. Neste sentido, os acontecimentos históricos subsidiam o entendimento através do estudo das intervenções de cunho social, urbanístico e de segurança essenciais para o panorama hoje observado na cidade. No que tange os primeiros fenômenos observados, estes tiveram início na década de 1980 e foram aprofundados pelo protagonismo municipal estabelecido durante o mandato de Cesar Maia (1993 -1997 e 2001- 2008) e continuado por Eduardo Paes (2009-2012), com as iniciativas do Favela-Bairro e Morar Carioca, o último com expectativa de urbanizar todas as favelas do Rio de Janeiro até 2020, contando com articulação de recursos nacionais e

internacionais (JAENISCH e XIMENES, 2019). Esta agenda urbanística e social serviu como pano de fundo para a expressão final das Unidades de Polícia Pacificadora.

Antes delas, entretanto, é de suma importância narrar brevemente que o Favela-Bairro e o Morar Carioca - um aprofundamento do primeiro movimento - apesar de se manifestarem como programas essencialmente urbanísticos, figuram aqui o rol de iniciativas para o desenvolvimento social e econômico das favelas, e, portanto, daquelas que permitiram o controle de espaços e pessoas em conjunto com as UPPs. Conforme discutido por IVO (2010, p. 17) as questões têm acompanhado os fundamentos sociológicos da modernidade e (...) supõem entender as variáveis do território e do espaço como elementos intrínsecos à formulação da “questão social”: como o processo de hierarquização social e as desigualdades se expressam sobre a morfologia urbana, sobre a acessibilidade dos mais pobres às condições de moradia, trabalho e serviços públicos. Para Tavares (2016, p.11), ainda:

Os dois programas [UPPs e Morar Carioca - o segundo como expressão e continuidade do Favela-Bairro] apresentaram a “integração” como fundamentos do discurso. Porém, é importante destacar que as propostas tanto de integração social (UPP) quanto de integração urbanística (Morar Carioca) se apresentaram vinculadas a outra: a de integração econômica. A instalação das unidades de polícia pacificadora precedeu e, de certa maneira, condicionou a implantação do Morar Carioca. Os procedimentos adotados após a instalação da UPP deram ênfase à regularização/formalização da favela por meio da expansão da cobertura de serviços, com a incorporação de novos clientes às empresas concessionárias [...]

O programa do Favela-Bairro, criado como substituto do Projeto Mutirão na primeira gestão de Cesar Maia (1993-1997) deu início a um longo ciclo de políticas de orientação neoliberal, com consultoria do urbanista catalão Jordi Borja, reproduzindo várias tendências difundidas pelas agências internacionais de fomento (JAENISCH e XIMENES, 2019, p.8). Através do aporte de capital internacional em 1987 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), houve uma expansão significativa do programa até sua descontinuidade e repaginação para o Morar Carioca.

Formalmente uma extensão do programa Favela-Bairro, o Morar Carioca teria sido o programa mais abrangente de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, marcando as duas gestões de Eduardo Paes (2009-2012 e 2013 -2016), e com recursos também advindos do BID. Como pano de fundo de sua implementação, a cidade contava com processo singular de reordenamento do urbanístico, girando em torno da transformação de sua espacialidade em cidade sede de grandes

eventos esportivos internacionais, como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Em sua segunda fase, lançada em conjunto com a primeira, o programa contou com uma articulação internacional mais elaborada, ao passo da realização do “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas” promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil”. Apesar da grande repercussão e articulação política e institucional em torno desta nova fase, poucos contratos foram firmados e as intervenções não cumpriram o calendário proposto (STRIKER-GINZBERG, 2014).

Em paralelo a todo este grande contexto das jornadas do programa do Morar Carioca, de cunho social e urbanístico, conforme menção, nasce o programa das Unidades de Polícia Pacificadora, dispostas a fim de recuperar a “ordem estatal e cidadania” nas favelas, implementadas a partir do ano de 2008 na Favela de Santa Marta, no bairro de Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro (PRESTES, 2016, p. 13), carregando como promessa suspender os conflitos armados nos territórios em que foram alocadas a fim de tornarem a vida naquelas favelas mais previsível no que diz respeito ao direito à vida. Para além de sua estrutura e institucionalidade, as UPPs também contaram com fases consecutivas de implementação, sendo que na última fase receberia o apoio do programa UPP Social, da prefeitura, para coordenar esforços de vários órgãos públicos e promover parcerias com o setor privado e a sociedade civil a fim de que a comunidade fosse realmente integrada à cidade (Folha de São Paulo, 2011).

Originalmente, o programa da UPP Social foi lançado pelo Estado do Rio de Janeiro em 2010, dois anos após a instauração da primeira UPP, mas foi transferido para a Prefeitura do Rio em 2011, com objetivo de produzir informação de qualidade sobre as necessidades das favelas ocupadas por Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), articulando melhorias nos serviços públicos ausentes ou de baixa qualidade, indo, portanto, para além da segurança nestas áreas, incluindo saneamento, educação e saúde, entre outros. Sob a supervisão do Instituto Pereira Passos (IPP)⁵, a UPP Social procurou, desde 2011 até 2014, a cooperação entre o governo e as

⁵ O Instituto Pereira Passos (IPP) é o instituto de pesquisa do Governo da Cidade do Rio de Janeiro. É referência nacional e internacional em dados e conhecimentos de gestão para o planejamento estratégico e integração de políticas públicas, mapeamento, produção cartográfica e aplicação de geotecnologias. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/who-we-are>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.

comunidades pacificadas, de maneira a conectar a segurança pública com os temas de cidadania, programas sociais e ação comunitária como o próprio Morar Carioca.

A execução do Morar Carioca e das UPPs sociais adentraram assim o rol de iniciativas de desenvolvimento para as favelas do Rio de Janeiro, com objetivos que inicialmente parecem alocados dentro de um espectro apenas local. A seguir, demonstra-se que os programas se inserem em uma lógica ainda mais ampla concebida a partir de um viés de desenvolvimento.

1.1.1 Desconstruindo o desenvolvimento: como os aspectos globais se manifestam no nível local?

Ao passo da observação do histórico de evolução, fragmentação do espaço social e consequente criação de “fronteirizações” na cidade do Rio de Janeiro, em conjunto com projetos urbanísticos, é possível verificar que a complexação temática pode ser contornada através da territorialização do debate. Isso significa dizer que ao observar estas dinâmicas, e aqui, em especial como os aspectos de desenvolvimento interagem com outras questões, torna-se mais simples aterrizar o conceito sobre determinada realidade local para assim melhor compreendê-lo. A partir deste pressuposto, a ideia é entender a territorialização e materialização dos aspectos de desenvolvimento do global a local e como estes se manifestam em dinâmicas locais. Além disso, como este conceito acaba se manifestando como elemento organizador e justificador da pacificação em busca da dita “civilidade” para as favelas cariocas e, mais especificamente, posteriormente, no morro da Babilônia e Chapéu-Mangueira.

Como já discutido, o desenvolvimento das favelas, não somente no contexto das Unidades de Polícia Pacificadora, mas, especialmente nele, fora suscitado através de uma chamada “metáfora de guerra”, entendida como uma estratégia de destruição entre traficantes e a polícia, através de um repertório simbólico de confronto entre grupos opostos, mas ambos com estratégias de extermínio. Além disso, a estratégia também esteve presente como uma forma de integração de narrativas sociais, urbanísticas e de segurança para superação do “caos urbano” instaurado nas comunidades.

As estratégias de combate à violência e o tráfico no estado do Rio de Janeiro e a consequente alocação dos fenômenos envolvendo segurança pública nesta metáfora de guerra começam a tomar

corpo já a partir da década de 1990, quando houve uma passagem do tráfico comercial para o varejista nos morros. Soma-se a isto, uma lógica associada ao terrorismo ou a “guerrilha urbana” de combate. Neste sentido, a utilização do termo “pacificação” presumiu a existência de uma predita guerra admitida por boa parte da sociedade e do poder Judiciário, o que justificaria a ocupação dessas áreas por “forças de paz” (MISSE, 2019) e a favor do desenvolvimento social destas espacialidades - o que não seria possível com a exacerbação da criminalidade.

Este seria, então, o primeiro grande argumento indutor do processo pacificador das UPPs: a guerra ao tráfico e crime organizado só poderia ser realizada a partir de uma aceitação pública de que este problema deveria ser combatido por forças de segurança. A esperança absorta nesta colocação fica explicitada em reportagem da ISTOÉ, que homenageou o então secretário de segurança do período de 2007 até 2016, José Mariano Beltrame, com o prêmio Brasileiro do Ano – Cidadania, pelo projeto das UPPs exaltando que “depois de mais de 40 anos nas mãos de traficantes e milicianos, as favelas cariocas, enfim, estão se libertando dos criminosos (...) os moradores não tinham endereço fixo, compravam botijões de gás de quadrilhas, tinham serviços que deveriam ser públicos, como água e luz, roubados.” Aquela parecia, portanto, a oportunidade real de desenvolvimento social das favelas cariocas, associadas ao poder de compra, a legalidade e acesso a serviços públicos.

Apesar de não ter se constituído como primeira tentativa de segurança pública dentro destes locais, foi, sem dúvidas, a mais substancial na tentativa da diminuição da consecutiva expansão de desigualdades e violência na favela, visto que o maior objetivo das UPPs era o de se instalar em determinada comunidade permanentemente, suprimindo o domínio armado dos traficantes nas comunidades, e, posteriormente a integração das favelas ao asfalto (a cidade formal). Entretanto, este objetivo não fora consumado, como veremos mais à frente.

E, como, portanto, a despeito da ausência de bons resultados aos moradores, ou até mesmo de uma narrativa que, de fato, demonstrasse a “pacificação”, as UPPs tiveram espaço de atuação nas favelas cariocas? O segundo argumento que parece conectar de maneira mais concreta estas narrativas assenta-se na transversalidade e interseccionalidade do discurso de segurança com as narrativas de desenvolvimento internacionais, já que através dela, a sociedade como um todo – e aqui, especificamente a favela – poderia usufruir de direitos, bem-estar, justiça e dignidade.

Para a CEPAL (2002, p.6) os padrões de desenvolvimento da América Latina, precisavam ser reorientados de modo a se concentrar na redução das desigualdades sociais em todas as suas dimensões, focando esforços no combate aos mecanismos de reprodução de pobreza. Neste sentido, para Escobar (2007, p. 78, tradução própria):

“somente por meio do desenvolvimento material o progresso social, cultural e político poderia ocorrer. Essa opinião determinou a crença de que o investimento de capital era o elemento mais importante do crescimento e desenvolvimento econômico. O avanço dos países pobres foi então concebido, desde o início, em termos de grandes ofertas de capital para fornecer a infraestrutura, a industrialização e a modernização global da sociedade.”⁶

Desta maneira, ao passo da observação da pobreza como um elemento a ser combatido a fim da garantia do progresso social, cultural e político, não seria possível a admissão de espacialidades que não estivessem de acordo com as demandas do capital, e isso, sem dúvidas incluía as favelas, neste trabalho que tem como foco o território das cidades. Seria, portanto, intrínseco pavimentar o caminho da modernização de forma discursiva, mas, também através da atuação direta sobre a pobreza e a violência.

Neste sentido mais amplo, já no início do segundo pós-guerra, ocorre a “descoberta” de uma pobreza massiva na Ásia, África e América Latina, o que fornece a âncora para uma grande reestruturação da cultura global e da economia política, com o um novo discurso e território geográfico: o Terceiro Mundo. Fatos eloquentes foram assim usados para justificar uma “nova guerra”: o tratamento da pobreza permitiu à sociedade conquistar novos territórios e mercados consumidores e, foi assim que ela se tornou um conceito organizador e objeto de uma nova problematização (ESCOBAR, 2007, p. 48). Em vista disto, não poderiam existir progressos, direitos e segurança em ambientes onde a pobreza e a marginalização existiam.

As ajudas e discursos internacionais foram assim basilares para redefinir o discurso das assimetrias e como lidar com elas. Para Duffield (2001), o paradigma de segurança e de desenvolvimento não se baseava mais assim no acúmulo de armas e alianças políticas externas

⁶ Tradução livre da autora. Excerto original: Solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Esta opinión determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo. El avance de los países pobres se concibió entonces, desde el comienzo, en función de grandes suministros de capital para proporcionar la infraestructura, la industrialización y la modernización global de la sociedad.

entre Estados, mas sobre a mudança de conduta das populações no meio deles. Neste sentido, a ótica desenvolvimentista ganha espaço, já que os Estados do Sul como o Brasil agora deixam de ser coisas a serem "reformadas" ou "reconstruídas", e sua soberania é agora amplamente discutida pelos governos doadores e agências multilaterais, para ser um *status* condicional.

Sob esta nova ótica, os tipos de fatores econômicos e sociais políticas adotadas, níveis de pobreza, grau de participação popular, extensão da corrupção e atividade criminosa, por exemplo tornaram-se áreas nas quais as fronteiras como um corpo social foram abertas a níveis de monitoramento, intervenção e regulamentação das metrópoles sem precedentes desde o período colonial (DUFFIELD, 2001). Somente redefinindo a segurança como um problema de desenvolvimento, torna-se legítimo dividir a uma ampla gama de especialistas não estatais e parcerias público-privadas o “desenvolvimento” destas espacialidades.

Discurso esse refletido nas elites locais, já que ocorrera a utilização frequente pela mídia de metáforas tais como "cidade partida", "desordem urbana" para descrever as condições de segurança na cidade do Rio de Janeiro. Em contrapartida, emergem demandas por parte de governos e instituições ligadas à gestão pública da pobreza, de novos discursos sobre a favela que subsidiem a política de integração da favela ao bairro (RIBEIRO, LAGO, 2001, p.145). Foi assim que as agendas política e midiática vibraram em sintonia desde que as UPPs ganharam visibilidade, passando a ser relatadas sistematicamente por diversos atores sociais e políticos nos espaços públicos mobilizados em torno do problema da “segurança” e da “violência” (ALMENDRA, 2014, v. 35, p. 64).

Desta maneira, o fomento de uma cultura empreendedora nessa conjuntura específica, é fator sensível na medida em que se traduz na busca de organicidade de uma nova “mentalidade favelada”, mais compatível com as condições de vida de uma “cidade de negócios” e, igualmente, sintonizada com o pensamento das classes dominantes. As UPPs assumem um lugar estratégico em cada uma dessas frentes de ação, pois, uma vez que a “pacificação”, ao efetuar a ocupação policial permanente dos territórios, e, assim, pôr fim à circulação e exibição de armas pesadas e aos tiroteios que irrompiam nas ruas, permitiu que governo e grupos privados pudessem intervir mais diretamente em favelas antes vistas como “inacessíveis” em virtude do controle exercido pelo tráfico de drogas fortemente armado e ostensivo (ALMENDRA, 2014, p. 70): o problema da violência urbana converte-se em um problema de visibilidade para classes médias e altas.

Esta narrativa fica clara na ação de políticas públicas em relação a territórios e populações marginalizadas. A própria concepção das UPPs, que à primeira vista parece estar inserida em uma narrativa de segurança tradicional, lança luzes sobre a problematização da pobreza e como está se converte em um conceito organizador, o qual dá subsídio para que estes espaços e pessoas se tornem objetos de conhecimento e administração. Há, portanto, a necessidade de não somente oferecer maiores recursos para conquistar a “civilidade” e cidadania nestes espaços, mas seria também necessário um constante estado de vigilância para o seu desenvolvimento e progresso aos moldes neoliberais.

1.1.2. O local no global: os programas de desenvolvimento e a incursão das UPPs sociais nas favelas cariocas

O desenvolvimento é, sem dúvidas, a chave para a compreensão da segurança para além do uso da força e a sua tradicional aplicação na teoria e na prática, principalmente nas Relações Internacionais, conforme discutido até aqui. Mas o desenvolvimento também foi a chave para a justificativa de pacificação dos morros cariocas, com raízes advindas de um contexto global favorável as práticas voltadas a diminuição das desigualdades sob um guarda-chuva conceitual neoliberal e globalizador. Todavia, o desenvolvimento per si não explica sozinho as dimensionalidades da segurança e, por isso, trazer o debate para uma análise mais próxima do contexto em que ela se desdobra tende a tornar as discussões mais assertivas.

Pensando, portanto, nesta territorialização da discussão, ao passo da incursão de programas de cunho desenvolvimentista de segurança nas favelas do Rio de Janeiro em 2008, a agenda social também ganhou espaço como argumento civilizatório, como demonstrado. Segundo o então Secretário de Segurança José Beltrame “[...] aquilo a que efetivamente a UPP se presta nada mais é que proporcionar, viabilizar a chegada da dignidade ao cidadão. Essa é a razão da existência da UPP: criar um terreno fértil para a geração de dignidade. É isso que vai garantir o projeto, e não apenas a presença da polícia.”. Ele ainda continua afirmando que os seus parceiros de atuação estão na iniciativa privada: “[...] tenho grandes parceiros, como a OGX, do Eike Batista. Tenho a Firjan e a Light. As suas ações são visíveis nessas comunidades.” (O GLOBO, 2011).

Entretanto, o objetivo social foi desenhado, assim como as UPP “no meio do caminho”, já que decretos sobre sua organização e institucionalidade foram criados anos após a sua entrada na primeira favela, e a grandeza do projeto não teve suporte financeiro e faltou planejamento. Mesmo

assim, com a entrada das UPPs nos territórios antes dominados pelo tráfico de drogas, iniciou-se então um processo de entrada de serviços públicos e privados nessas áreas da cidade. A partir dessa forte demanda pelo “social” nas favelas pacificadas, teria sido criado o programa UPP Social, cuja função básica seria facilitar a entrada desses serviços públicos e privados de sorte a promover a integração da favela à cidade formal (MISSE, 2017, p. 147).

Mas, a UPP Social gestada por Ricardo Henriques e Silvia Ramos, em 2010, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, tinha um plano e capacidade de governo limitada, como mencionado. Os programas de gestão social em territórios pacificados surgiram com a proposta de articular ofertas de serviços públicos às demandas comunitárias por esses serviços em localidades com Unidades de Polícia Pacificadora. Após grande expansão nos anos de 2011 e 2012, a partir de 2013 a estratégia desses programas passa a ser reduzida em número de gestores e territórios cobertos pela política, até ser descontinuada em 2014 (MISSE, 2019, p. 138), no mesmo ano da Copa do Mundo sediada no país – uma das potencializadoras da política de segurança das UPPs nas favelas, e, concomitantemente da UPP social.

Em 2011, o problema da participação abaixo do padrão nos programas das UPPs sociais já tinha sido apontado: havia carência de responsabilidade, transparência e participação mínima dos moradores. Um ano mais tarde, a avaliação não tinha mudado: a participação efetiva ainda não estava acontecendo (BENTSI-ENCHILL, GOODENOUGH, BERGER, 2015), apesar dos mapeamentos realizados através do Comitê Executivo de Políticas Sociais Para Áreas Pacificadas (CEPs). Além disso, a falta de orçamento próprio e disputas entre as secretarias do estado e município, levaram a política de segurança a ter maior centralidade nas ações, proporcionalmente ao aumento da violência e ausência de diálogo com a Polícia Militar.

Segundo ainda pesquisa realizada em 2011 pela Secretaria estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, na opinião de 700 jovens residentes em sete comunidades que receberam Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a pobreza ainda representava o maior obstáculo em suas rotinas. O problema foi citado por 24% dos entrevistados e ficou na frente, inclusive, do desemprego (10%), do tráfico de drogas (10%) e da violência (8%), reforçando o paradigmático conceito de “guerra à pobreza”, mobilizador de políticas desenvolvimentistas na América do Sul. Para Bentsi-Enchill, Goodenough e Berger (2015):

“se a UPP Social tivesse uma função efetiva de coordenação e articulação, exigiria autoridade sobre os numerosos departamentos municipais que supostamente deveriam se unir. Além disso, se fosse canalizar efetivamente as demandas da comunidade para modelar projetos de acordo a elas, essas demandas deveriam ter certo peso, oferecendo encontros na comunidade ou outros órgãos participativos com poder de negociação real e responsabilidades na tomada de decisões. Há poucas evidências de que essas duas condições foram cumpridas. O projeto da UPP Social foi subordinado fundamentalmente à política da UPP: onde não houve “pacificação” não houve “social”. O projeto esteve sob a supervisão do IPP [Instituto Pereira Passos], ele mesmo subordinado à Casa Civil, uma Secretaria bastante limitada em comparação com outros mais prestigiosos e poderosos como as Secretarias da Fazenda, Habitação, Educação ou Transporte.”

Com sua desarticulação em 2014, nos anos seguintes a “pacificação” de ambos os programas foi incorporada pela velha polícia de Batalhão, tornando-se aos poucos Companhias Destacadas, com incursões policiais violentas e, ao que tudo indica, novamente gratificadas, com moções de apoio de deputados e mesmo do governador, como era comum na década de 1990 (MISSE, 2019, p. 46), apesar dos esforços da política social e urbanística.

Em julho de 2020, o governador do Estado do Rio de Janeiro Wilson Witzel, após 6 anos da última incursão institucionalizada do programa em sua vertente social, anuncia uma nova tentativa de policiamento associado às ações sociais, afirmando que: “estamos reformulando o conceito das UPPs e, a partir da experiência da Unidade de Polícia de Proximidade de Angra dos Reis [...] aqui, em Angra, teremos secretarias de Estado presentes, como a de Desenvolvimento Social e de Trabalho e Renda.”

Interessante notar que na mesma notícia surge o anúncio do projeto de ampliação do aeroporto de Angra dos Reis, aguardado desde 2005. Em visita ao espaço, o governador afirma que o “turismo é o nosso novo negócio, por isso a nossa intenção é incentivar o setor na Costa Verde, com a criação de voos comerciais no aeroporto de Angra dos Reis e divulgação das belezas únicas da região” –, antes de comentar sua defesa para que o município fosse sede de um projeto da *Disney*, por meio da construção de um porto para cruzeiros na América Latina.

Neste discurso, a solidez do argumento de Duffield (2001) parece demonstrar ainda maior precisão, já que somente com a redefinição da segurança como um problema de desenvolvimento, é possível legitimar parcerias público-privadas nestas espacialidades. Neste sentido, a novidade daquele programa, em conjunto com o que foi a proposta do Morar Carioca, é que na medida em que propunha uma “integração” ampla das favelas ao tecido urbano através de ações sociais e de

fomento à atividades econômicas, marcou uma diferença quanto aos seus predecessores ao incorporar, de maneira mais clara, certas peculiaridades da chamada “cidade-mercadoria” tendo em vista o seu papel no apanágio neoliberal que crescentemente ganha terreno na maneira de planejar e gerir não somente o espaço urbano dito “formal”, como também, no caso carioca, as próprias favelas da cidade (RODRIGUES, 2019, p.2).

2. UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA: UMA (NÃO TÃO) NOVA NARRATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA?

Nesta altura, não somente a partir da leitura aqui ensejada, mas, da própria continuidade da história e das narrativas já construídas sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora, é notório que sua efetividade foi não somente contestada, mas comprovadamente articulada em termos de ineficiência a partir do estudo empírico. Entretanto, a observação do fenômeno a partir de uma ótica de desenvolvimento e da compreensão de uma argumentação mais ampla que perpassa uma cadeia de eventos de cunho internacional corroboraram para a compreensão de que o programa esteve também inserido em propostas locais concomitantes. Propostas estas, para adequação de territórios e tratamento da pobreza através da conquista de novos territórios e mercados consumidores, assim como proposto por Escobar (2007).

Neste sentido, a Unidade de Polícia Pacificadora, como proposta de política pública, fundamenta-se na construção de um tipo de polícia estabelecido, em sua filosofia, como comunitária. O predicado, entretanto, não surgiu no momento da instalação da primeira UPP em 2008 no Rio de Janeiro na favela de Santa Marta, mas muito antes: em outros estados, como em São Paulo, e fora do Brasil, modelos de policiamento inovadores já eram tratados como tal, como no Canadá desde a década de 1980 (JESUS, 2013, p. 6).

No Brasil, em teoria, com o amplo apoio conseguido de vários setores de interesse da sociedade, o programa das Unidades de Polícia Pacificadora parecia ter uma melhor chance do que qualquer dos seus antecessores de criar impactos positivos duradouros para a segurança pública da cidade do Rio de Janeiro - algumas delas já tinham sido buscadas na década de 1990 com iniciativas como o GAPE (Grupamento de Aplicação Prático-Escolar) no Morro da Providência (ASHCROFT, 2014). Entre dezembro de 2008 e janeiro de 2012 foram implantadas 19 UPPs em

diversas comunidades, chegando ao total de 38 com a última implementação na Baixada Fluminense no Complexo da Mangueirinha. Inicialmente, porém, o objetivo era chegar a 45 UPPs.

Sua existência legal foi baseada numa estrutura normativa relativamente enxuta, composta apenas de alguns decretos. Em 2020, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP) que conta com dados de registros criminais e de atividade policial do estado do Rio de Janeiro, 29 das 38 UPPs se encontram ativas.

Tabela 1: Unidades de Polícia Pacificadora ativas em 2020

UPP	Data da Ocupação	Data da Instalação
Santa Marta	19-nov-08	19-dez-08
Chapéu Mangueira / Babilônia	11-mai-09	10-jun-09
Pavão-Pavãozinho	30-nov-09	23-dez-09
Tabajaras	26-dez-09	14-jan-10
Providência	22-mar-10	26-abr-10
Borel	28-abr-10	7-jun-10
Formiga	28-abr-10	1-jul-10
Andaraí	11-jun-10	28-jul-10
Salgueiro	30-jul-10	17-set-10
Turano	10-ago-10	30-out-10
São João / Matriz / Queto	6-jan-11	31-jan-11
Escondidinho / Prazeres	6-jan-11	25-fev-11
Mangueira	19-jun-11	3-nov-11
Macacos	14-out-10	30-nov-11
Vidigal	13-dez-11	18-jan-12
Nova Brasília	28-nov-10	18-abr-12
Fazendinha	28-nov-10	18-abr-12
Adeus / Baiana	28-nov-10	11-mai-12
Alemão	28-nov-10	30-mai-12

Chatuba	27-jun-12	27-jun-12
Fé / Sereno	27-jun-12	27-jun-12
Parque Proletário	28-nov-10	28-ago-12
Vila Cruzeiro	28-nov-10	28-ago-12
Rocinha	13-dez-11	20-set-12
Jacarezinho	14-out-12	16-jan-13
Manguinhos	14-out-12	16-jan-13
Barreira do Vasco / Tuiuti	3-mar-13	12-abr-13
Arará / Mandela	13-out-12	6-set-13
Lins	6-out-13	2-dez-13

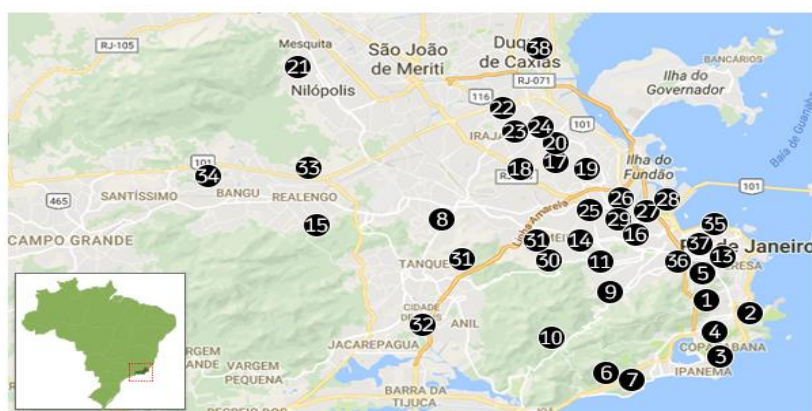
Fonte: Compilação da autora dos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP)

Ao passo de sua institucionalidade, o decreto Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011, promulgado pelo então governador Sérgio Cabral, dispôs de maior relevância normativa de sua atuação, já que discorreu sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro, com identificação da necessidade de regulamentar a sua implementação e visando dotá-las de estruturas e procedimentos padronizados para o desenvolvimento de suas atividades, conforme estabelecido previamente no Decreto-lei. 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Ainda no artigo 1, § 2º discorre-se sobre os principais objetivos do programa, que se dividem em consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a “paz” necessária ao exercício da cidadania plena. Em suma, as metas centrais são a recuperação por parte do estado de territórios dominados por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 201, p.19).

De ordem prática, o decreto ainda pontua, do ponto de vista organizacional, que todas as UPPs dependem operativamente e doutrinariamente da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo comandante se subordina diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar, devendo ainda estabelecer “articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador”. Isto significa que as UPPs estavam operativamente desvinculadas do resto da estrutura territorial da Polícia Militar, composta por batalhões - o que é essencial também para a

metropolitana (JAENISCH e XIMENES, 2019, p. 4) Através de estudo de cada Área de Planejamento, é fácil compreender a complexidade de políticas de todas as ordens, tendo em vista a sua heterogeneidade, com variações substanciais de porte, vulnerabilidade, grau de urbanização e investimento.

Figura 2: Favelas que tiveram UPPs instaladas no Rio de Janeiro



Zona sul

- 1 Santa Marta
- 2 Babilônia e Chapéu Mangueira
- 3 Pavão-Pavãozinho e Cantagalo
- 4 Tabajaras e Cabritos
- 5 Escondidinho e Prazeres
- 6 Rocinha
- 7 Vidigal
- 8 Cerro-Corá

Zona norte

- 9 Borel
- 10 Formiga
- 11 Andaraí
- 12 Salgueiro
- 13 Turano
- 14 São João, Matriz e Quieto
- 15 Macacos
- 16 Mangueira
- 17 Nova Brasília
- 18 Fazendinha
- 19 Adeus e Baiana
- 20 Alemão
- 21 Chatuba
- 22 Fé e Sereno
- 23 Parque Proletário
- 24 Vila Cruzeiro

- 25 Jacarezinho
- 26 Manguinhos
- 27 Barreira do Vasco e Tuiuti
- 28 Caju
- 29 Arará e Mandela
- 30 Lins
- 31 Camarista Méier

Zona oeste

- 32 Cidade de Deus
- 33 Batan
- 34 Vila Kennedy

Centro

- 35 Providência
- 36 Coroa, Fallet e Fogueteiro
- 37 São Carlos

Baixada Fluminense

- 38 Complexo da Mangueirinha

Fonte:UPP

Fonte: Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ)

A partir dessa complexidade, e ao cruzarmos as Áreas de Planejamento com a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora, parece evidente que a seleção dos locais fora menos influenciada por uma distribuição de necessidade de endereçamento de problemáticas de segurança, mas, também fortemente influenciadas por um contexto local e global de celebração dos grandes eventos na cidade, marcadamente a Copa do Mundo de 2014, incluindo a área em torno do estádio e as zonas turísticas e de grande circulação (PRESTES, 2016). É fundamental assim também destacar como hipótese que a política de pacificação perpetrada pela UPP, prévia aos megaeventos, teria contribuído para as transformações culturais e socioespaciais nas favelas. Para Tavares (2016), conforme citado, existiria assim uma “indústria internacional da pacificação”, e de uma ação militarizada que permitiria o controle de espaços e pessoas sob o discurso da promoção da inclusão social dos territórios agora “pacificados” e permissivos ao exercício pleno da cidadania – o que antes não seria possível, tendo em vista a presença ostensiva de traficantes e confrontos diretos e violentos.

2.1. A “INDÚSTRIA INTERNACIONAL DA PACIFICAÇÃO”: O DESENVOLVIMENTO COMO POSSÍVEL CHAVE DE SUCESSO?

Se o desenvolvimento para o progresso se tornou uma chave de análise, compreender o contexto em que ele se desenvolveu é essencial. Neste sentido, em meio a celebração dos megaeventos e de um discurso de inclusão da “favela ao asfalto”, as Unidades de Polícia Pacificadora floresceram. Todavia, o solo para o seu crescimento saudável e contínuo não foi fértil o bastante, já que faltou a ele uma estrutura de suporte forte e complexa o bastante para seu amadurecimento e institucionalidade, em conjunto com a agenda social e urbanística.

Mas, apesar do insucesso das Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, e o seu desenvolvimento pautado em analogias de progresso neoliberal e globalizador, na América Latina ocorreram exemplos de sucesso de um modelo baseado na “polícia de proximidade”. Este sucesso pode ser justificado, já que o crime e a violência são fenômenos multicausais e as dimensões de sucesso de políticas públicas sejam elas de ordem social ou de segurança, não possuem uma fórmula mágica, ou uma intervenção ou fator único, responsável pela queda do índice (CEARÁ PACÍFICO MOVIMENTO PELA VIDA, 2017, p. 12.) Seria preciso, na verdade, conforme postulado por Misse (2017), direcionamento e capacidade política de implementação de metas e

controle de sua realização através do convencimento, de setores ou toda a burocracia estatal, da importância de sua implementação.

Nesta perspectiva, na América Latina a Colômbia ganhou *status* de modelo na redução da criminalidade nos últimos vinte anos. No final da década de 1980 e início de 1990, a Colômbia viveu um período de violência extrema, motivada pelo duradouro conflito armado, o domínio dos cartéis de drogas e altos níveis de corrupção policial. Para reverter este quadro, a partir da década de 1990 o Estado colombiano empreendeu esforços na elaboração de políticas de segurança em âmbito nacional, em especial em sua capital Bogotá com objetivos específicos de melhoria da segurança e da qualidade de vida dos cidadãos.

Através de ações como um “Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência”, a partir de 1995 e de programas de justiça alternativa e solução pacífica de conflitos entre particulares, atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas, recuperação de espaços públicos, entre outros, o Plano incluiu ainda outras políticas fundamentais, como a de desarmamento e o fortalecimento da investigação criminal, através da padronização dos procedimentos de polícia para a inspeção do lugar de comissão dos atos delitivos e de diversos cursos de atualização dos conhecimentos da polícia judiciária. Além disso, trabalhou na definição de 28 quadras da cidade, especialmente em áreas comerciais e de alta circulação, onde a polícia, com a participação e o apoio da comunidade organizada, deve se fazer presente de forma permanente (CEARÁ PACÍFICO MOVIMENTO PELA VIDA, 2017)

As Unidades de Polícias Pacificadora, neste sentido, nasceram com uma proposta similar ao plano colombiano, entretanto, não soube articular as propostas sociais, de segurança e urbanísticas. Ainda segundo Meneses (2018) nos anos 2000, embora a política do confronto estivesse nitidamente desgastada, “não havia um modelo alternativo a ela” – apesar de outros claros exemplos de iniciativas, como na Colômbia.

A justificativa utilizada, segundo o secretário de segurança José Beltrame, era que naquele momento não faltavam “ideias de especialistas” e inspirações - como os casos de Bogotá e Medellín, na Colômbia como exemplos não violentos, mas o difícil era “obter crédito”, ou seja, “tempo para mudar a cultura de trabalho” dos policiais militares e das estruturas burocráticas (MENEZES, 2018). Na história de “continuidades descontínuas” do projeto, ainda para MENEZES (2018) o projeto enfrentou dificuldades logo em sua entrada, visto os traumas e sequelas originados

em experiências pretéritas vividas nos territórios favelados tanto por moradores e traficantes quanto por policiais; o medo gerado pelo rumor de que o projeto das UPPs não ficaria indefinidamente, tendo portanto data para acabar - sendo depois das Olimpíadas de 2016 a data mais provável - e o temor da “contaminação” que qualquer contato com policiais dentro dos territórios “pacificados” pode gerar.

Todos estes argumentos indicam retalhos de um conjunto ainda maior de justificativas para a decadência do programa, tanto na sua frente de segurança como a social. Os objetivos mercadológicos, apontados claramente no próprio decreto-lei que regulamenta alguns aspectos das UPPs, prevendo que a instalação das unidades iria ocorrer em áreas com “baixa institucionalidade (do Estado) e alto grau de informalidade” (RODRIGUES, 2019, p.3) já demonstravam os claros problemas de narrativa e sua diferença com outros programas, como de Bogotá na Colômbia.

Há ainda falta clara de articulação entre os objetivos de segurança da pacificação com políticas públicas que se adequem às realidades das comunidades. Para Menezes (2018), como a UPP foi um projeto que foi sendo elaborado e formalizado no próprio curso de sua implementação - e experimentado nos primeiros territórios “pacificados” -, os comandantes que estiveram à frente das primeiras UPPs foram os responsáveis por criar e testar táticas, deixadas ao seu próprio arbítrio e estilo pessoal, visando uma possível aproximação com a população. Ainda, com a entrada do Rio de Janeiro no cenário internacional dos megaeventos, com a Copa e Olimpíadas – a segurança pública encabeça a pauta da agenda política do Estado. A necessidade de se adequar às novas regras internacionais faz com que alguns paradigmas sejam quebrados. Os métodos utilizados pelas polícias civil e militar são, assim, falhas. A repressão ao tráfico de drogas nesse modelo de “metáfora de guerra” contribui para a insegurança e para o aumento de crimes violentos. Mas, sem um método orientativo e articulação clara, o programa nasce fadado ao insucesso (MOTTA; NACHARD, 2015)

Desta forma, a manutenção da representação da cidade do Rio de Janeiro como cidade “maravilhosa” - para sua entrada no *ranking* das cidades turísticas internacionais – perpassa, portanto, a solução da questão urbana que vem sendo intensificada nas últimas décadas: a violência urbana, protagonizada pelas favelas cariocas. Atuando diretamente no problema da violência urbana, as Unidades de Polícia Pacificadora assim contribuíram para atração de investimentos, promovendo uma mudança no interesse mercadológico direcionada às favelas “pacificadas” ao

ajudar na construção de uma imagem menos conflituosa do Rio de Janeiro (MOTTA; NACHARD, 2015, p. 5) mas, sem efetivamente mudar a raiz do seu problema.

3. UPP COMPLEXO DA BABILÔNIA E OS PROGRAMAS URBANÍSTICOS: AS CONEXÕES ENTRE O GLOBAL

Ao passo da focalização do fenômeno das Unidades de Polícia Pacificadora a fim de compreender o arcabouço desenvolvimentista que perpassa a história do chamado “Terceiro Mundo” e o discurso de assimetrias que enquadra a favela como um local de ilegalidades e violências a serem vencidas em prol da cidadania, o morro da Babilônia e Chapéu-Mangueira articulam-se como palco final de análise desta fenomenologia local-global até aqui demonstrada. Destarte, esses espaços apresentaram através do estudo das Unidades de Polícia Pacificadora, em sua frente de segurança e social e no braço urbanístico do Morar Carioca, as condições para o desenvolvimento a partir dos interesses do capital.

E é sob esses termos que se entende que a UPP, objeto da política de segurança pública do Rio de Janeiro, deveria estar voltado para a quebra do paradigma da cidade partida e para a reformulação das forças policiais na cidade, buscando um modelo de desenvolvimento sustentável da segurança e da qualidade de vida da população nas favelas, baseando-se na gestão social do território (MAIA, 2017). Entretanto, estes objetivos não teriam sido conquistados, como ficou claro até aqui e, que será destacado de maneira ainda mais profunda a partir do estudo das favelas da Babilônia e do Chapéu Mangueira que integram o Complexo da Babilônia, localizadas no bairro do Leme, Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.

Ocupando parte do morro de mesmo nome, também caracterizado por constituir a Área de Proteção Ambiental dos Morros da Babilônia e São João, instituída pelo Decreto n o 14.874, de 11 de junho de 1996, regulamentado em 1999 (TAVARES, 2016, p. 304), ficaram conhecidas principalmente por estarem “pacificadas” pelo programa das UPPs desde 2009 e com execução do programa do Morar Carioca (Verde), demonstrando narrativas de políticas públicas em relação a territórios e populações marginalizadas e da pobreza convertidas no conceito organizador deste tal “desenvolvimento”.

Além de sua localização estratégica na Área de Planejamento 2, considerada a mais rica da cidade ter favorecido a escolha de implementação das UPPs, este também foi motivo para

endereçar a “questão ambiental”, já que pautou não somente as relações entre “os moradores do Leme” e “as favelas do Leme”, como também as estratégias relacionadas aos programas de intervenção nestas últimas. Assim como no Morro da Providência, os anos imediatamente anteriores à instalação da Unidade de Polícia Pacificadora foram marcados por conflitos entre traficantes e entre estes e a polícia. Porém, diferente do que aconteceu nas favelas da Zona Portuária, a vizinhança “nobre” parece sempre ter exercido um papel regulador/mediador entre poderes públicos e favelas, envolvendo os temas da segurança pública e da preservação ambiental (TAVARES, 2016, p. 305).

É possível, portanto, compreender o morro da Babilônia e Chapéu-Mangueira nestes “espaços de confinamento” a partir da junção do aspecto de segurança e social provindo das UPPs e da questão urbanística/ambiental provinda do programa do Morar Carioca [Verde].

Assim, além das questões sociais e de segurança, a regulamentação ambiental demonstrou-se como fundamental para a “pacificação” desta favela. Com a integração com o programa urbanístico do Morar Carioca, em vista da realização da Rio +20, realizada na cidade em junho de 2012, a Secretaria Municipal de Habitação decidiu adaptar o escopo da obra já licitada em 2002 para o então nome “Morar Carioca Verde”, associando as obras públicas em curso com iniciativas público-privadas como o “Projeto Rio Cidade Sustentável”, capitaneado pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), que contou com o patrocínio das empresas participantes em diferentes frentes de atuação (CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA COLECTIVA SOSTENIBLE, 2016).

Há, assim, a presença dos investimentos privados, desde pequenos empreendedores ou na forma das grandes empreiteiras e organizações internacionais nestas comunidades, compreendo-as como terrenos férteis para novos empreendimentos. Através de 171 unidades habitacionais construídas (...) de 2010 a 2013, foram investidos R\$ 2,1 bilhões. Os recursos empregados (...) do Tesouro Municipal e do Governo Federal, através do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ROMAR, 2014).

Apesar da clara crítica a falta de institucionalidade e continuidade do programa, não há absoluta negação de que projetos de habitação popular garantem não apenas o aproveitamento racional dos recursos naturais, como aumentam o conforto dos moradores e a viabilidade econômica de pessoas de baixa renda se manterem em moradias formais. Estes ganhos podem ainda

ser confirmados, conforme observado em documento sobre as “Melhores Práticas Premiadas” em que trata especialmente sobre o Morar Carioca Verde, da Caixa Federal:

“até o presente momento foi entregue a construção sustentável certificada pelo Selo Azul da Caixa Econômica Federal, denominada HAB2. Toda a rede de infraestrutura de esgoto, drenagem e água, foi implantada na comunidade, e foi feito o sistema separador na rede de retaguarda para o bairro do Leme. Houve a implantação de praças com projetos de MicroJardinagem – em parceria com a Fundação Parques e Jardins – e início das obras de Melhorias Habitacionais. Com esses resultados, a mídia cobriu amplamente a nova proposta do poder público, além da grande visibilidade do projeto no evento Rio +20 e pela conquista do Selo Casa Azul. Essa conquista fortalece as premissas de mudança de paradigmas desejada para as próximas intervenções. A aceitação social demonstra o sucesso do projeto devido a grande melhoria de qualidade de vida da população beneficiada. Concebido como projeto piloto, o Morar Carioca Verde alcançou o status de projeto disseminador de práticas sustentáveis em futuras intervenções urbanas.”

Entretanto, a promessa de futuras intervenções urbanas não ocorreu.

Esta descontinuidade, como até aqui discutido, é justificada partir da conjuntura de orientação e configuração do governo capitalista global, que transforma em mercadorias os serviços sociais, utilizando as políticas públicas setoriais como mecanismo para cooptar a população e controlar suas ações, vislumbrando um modelo de hegemonia global. Por meio dessas políticas públicas que se dividem entre os vários setores da sociedade, tais como o da segurança - questão central aqui proposta - o governo passa atuar para prover “saídas” para questões latentes demandadas pela sociedade (MAIA, 2017 p.6). No complexo da Babilônia, estas questões foram dispostas, conforme demonstrado, pelas elites locais e não pelos moradores das comunidades.

Sendo assim, os objetivos iniciais traçados de combate à violência e ao tráfico, articulação de melhorias nos serviços públicos ausentes ou de baixa qualidade, indo, portanto, para além da segurança nestas áreas, não se deu. Estas conclusões ficam também claras a partir de estudos promovidos pelo CESeC, que em pesquisa com policiais no ano de 2014, já capta “em cheio” o descaminho da proposta original das UPPs em seu braço de segurança e social, com o abandono quase completo do “policiamento de proximidade”, e pela franca retomada de modelos tradicionais, repressivos e violentos de polícia nos territórios sob ocupação da PM. Exemplo disso está no aumento de 7% para 22% entre 2010 e 2014, da proporção de policiais engajados nos chamados “Grupamentos Táticos de Polícia de Proximidade” (GTPPs), que funcionavam como unidades “operacionais” fortemente armadas, com livre trânsito pelas ruas e becos das favelas, devotadas a tarefas eminentemente repressivas ou métodos tradicionais de prevenção, como “caça” às drogas, às armas e aos pequenos traficantes, entre outros (MUSUMECI, 2017).

Neste sentido, é correto afirmar que em vez da procura da retificação do que não estava funcionando para fortalecimento do modelo proposto, optou-se pela narrativa de retomada da “guerra” ao crime e às drogas e pelo retorno dos confrontos, tiroteios e mortes nas favelas do Rio. Segundo MUSUMECI (2020, p. 3) as mortes provocadas por agentes do Estado vêm crescendo aceleradamente na cidade desde 2014, após um período de acentuada queda entre 2008 e 2013. Mesmo nesse período de declínio, o número mais baixo registrado nos dados oficiais foi de 416 mortos, em média mais de uma pessoa por dia. Há, portanto, articulações entre programas e debates urbanísticos em conjunção com agendas de segurança e desenvolvimento, sem, entretanto, que estes promovam, de fato, a inclusão social destes territórios agora “pacificados” em políticas públicas voltadas aos interesses sociais.

Como em outras regiões da cidade, o modelo pacificador no Complexo da Babilônia, portanto, seguiu uma cartilha de iniciativas do Estado, de como transformar “favelas em guerra” em “ponto turístico”. Na sua face ambiental-urbanística houve a instalação de plano inclinado para acesso a um mirante que seria criado no alto do Morro da Babilônia, associada à segunda fase do PAC Favelas, por exemplo. Preocupados ainda com o desmatamento e a violência, os moradores do bairro criaram o SOS Leme e cobraram das autoridades uma solução para problemas como “a guerra do tráfico nas favelas da região” e “as invasões de terrenos privados e áreas florestais” (TAVARES, 2016, p. 306).

Interessante notar assim como o argumento da violência e segurança perpassavam sempre as narrativas de progresso daquelas localidades. O mesmo se deu com o já citado programa do Morar Carioca (Verde), já que na Babilônia, seriam construídas 28 unidades habitacionais em dois prédios, um com 16 e outro com 12 apartamentos (TAVARES, 2016, p. 309). As remoções foram anunciadas pela SMH ainda em 2009, dois meses após a pacificação, mas sem menção ao Morar Carioca. Sem menção formal ao programa, entretanto, a UPP passou a operar a todo o vapor.

Há ainda a face da segurança - apenas aqui colocada como um fator diretamente relacionada à violência - no Complexo da Babilônia. Através das disposições de dados de referência de homicídios dolosos, ocorrências e registros de ocorrências dispostos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro, é possível notar a sensível diferença de flagrantes e registro de ocorrências já a partir de 2009, e com aumento nos anos subsequentes.

Tabela 2: Registro de Homicídios e Ocorrências de 2007 até 2020 no Complexo da Babilônia

Anos	Homicídios Dolosos	Homicídios Dolosos [por intervenção policial]	Ocorrência de Flagrantes	Registro de Ocorrências
2007	2	0	1	48
2008	0	2	9	81
2009	0	0	11	111
2010	0	0	22	174
2011	1	0	6	134
2012	0	0	9	141
2013	0	0	16	183
2014	0	1	17	201
2015	2	0	26	183
2016	5	2	28	206
2017	4	3	33	167
2018	2	4	40	181
2019	0	1	8	112
2020	1	0	10	35
Total	17	13	236	1957

Fonte: Compilação da autora dos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP)

Os dados demonstram que o registro de ocorrências e flagrantes passou a subir a partir da instauração da UPP na Babilônia e Chapéu-Mangueira, com maior interferência policial na espacialidade daquela favela. Um outro importante dado que nos chama atenção é que, a partir de 2014, há o retorno de homicídios dolosos causados por intervenção policial, ou seja, onde há a intenção de matar ou o sujeito (polícia) assume o risco de fazê-lo.

Na tríade composta pelas faces urbanística, social e de segurança, ao longo deste trabalho, mas, especificamente aqui, demonstra-se também o aparente alarde da mídia e da propaganda oficial em torno da chamada “pacificação”, sugerindo uma comunicação direcionada muito mais para fora das favelas, para seduzir, tranquilizar e beneficiar outros grupos, do que para informar, conquistar e envolver os moradores e policiais diretamente afetados, em um modelo de segurança com a implícita preservação do viés bélico na segurança pública, contradizendo o “novo paradigma” de policiamento que se pretendia inaugurar (MUSUMECI, 2017, p.6).

No início, portanto, parece haver, como discutido por Menezes (2013, p.1) dispositivos de vigilância por parte da polícia aos moradores da favela. Segundo a pesquisadora, as favelas a partir da entrada das UPPs se tornaram “centros de indeterminação” já que no início a circulação de drogas de varejo não era mais centralizada, mas, adaptada ao novo modelo de policiamento. Há assim em funcionamento um verdadeiro jogo de “gato e rato”, onde a lógica de confronto direto sai de cena e assumem o protagonismo as táticas de engano e as lógicas das armadilhas. O que está em jogo nesse contexto é menos a força bruta do confronto e mais a ação calculada que antecipa a percepção e de atenção do outro. A pressão violenta dá lugar à pressão psicológica.

Assim, a intensificação do policiamento nas UPPS se dá inicialmente por modulações de intensidade e frequência, e ocorrem novas formas de organização do tráfico – pelo menos até 2012 – na Babilônia. Entretanto, esta estratégia, conforme visualizado, não consegue manter-se ativa e produtiva. O próprio slogan “pacificação” escolhido para designá-lo mal disfarçava pressupostos que, com o tempo, se mostrariam corrosivos: baixa valorização dos policiais; falta de investimento na sistematização e na implementação das práticas de proximidade; baixa institucionalidade do projeto; falta de interlocução com lideranças e instituições locais; predominância de atividades convencionais de policiamento ostensivo; apego aos velhos modelos de polícia, mesmo tratando-se de policiais novatos, recém-formados; falta de comunicação corporativa e de trabalho motivacional junto aos agentes de ponta (MUSUMECI, 2017, p.7).

Além disso, a intervenção policial migra de um controle vigilante e policiamento ostensivo para as antigas práticas violentas e de confronto direto, ainda visto uma demanda importante das elites locais para uma “cultura empreendedora” ser firmada. Sendo assim, o conceito de pacificação e cidadania ligados a aquelas espacialidades passava por um *status* condicional mercadológico: a medida do sucesso não está em políticas públicas de qualidade, mas, em sua capacidade de “abrir portas” para o mercado. Não há assim uma proposta clara para a consolidação democrática e para o exercício de um controle social da segurança. Desta maneira, a favela e os programas de “pacificação” são desacreditados pela mesma mídia que antes urgia por suas medidas (O GLOBO, 2018):

“Babilônia e Chapéu Mangueira: de áreas pacificadas a regiões de confronto”. Nos tempos do auge das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadoras), as duas favelas, localizadas no Leme, viveram um período calmaria, em que bares, restaurante e *hostels* abriram as portas e passaram a atrair turistas e cariocas [...] com o declínio do programa, elas passaram de áreas pacificadas a regiões de constantes

confrontos. Nos últimos dois anos, os moradores dos dois morros se viram [...] trocas de tiros, balas perdidas e operações policiais viraram rotina.

Entre 2011 e 2012, iniciam também os rumores de que os traficantes já começam a retornar às favelas. É também neste período que passa a se notar um “afrouxamento” do policiamento por propinas. Para mesmo assim continuar demonstrando trabalho, alguns policiais ainda passaram a forjar flagrantes, para justificar apreensões. Entretanto, em 2013-2014 o cenário passou a se tornar mais violento e apreensivo após o enfraquecimento temporário do tráfico de drogas ilícitas nas áreas ocupadas.

Partindo assim de uma concepção inicial relação entre o desenvolvimento e a segurança, para além das narrativas que supõem apenas o conceito como uso da força, desenrolando as narrativas de uma perspectiva global até a local, visualizamos até aqui como só é possível uma proposta séria de política pública de segurança, com resultados positivos nos índices de criminalidade como consequência do trabalho local e coordenado de diversos atores, sob forte liderança política que apostem em uma visão de desenvolvimento de longo prazo para a cidade.

4. CONCLUSÕES

O programa das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro partiu do pressuposto inicial de uma atuação a partir da expulsão ou do enfraquecimento prévio dos grupos de criminosos armados que dominavam esses territórios, prometendo colocar em prática um novo modelo de atuação policial nas favelas, o “policiamento de proximidade”, superando a lógica belicista que há décadas predominava na política de segurança estadual (MUSUMECI, 2017, p.4)

Entretanto, conforme aqui demonstrado um modelo de política pública construído através da percepção da “segurança cidadã”, é uma adição nova ao léxico do desenvolvimento, incorporando um conjunto complexo de intervenções no eixo da segurança e do desenvolvimento destinadas a mitigar as ações transnacionais, nacionais e ameaças locais à segurança pessoal. Mas, para esta funcionar, é central que os cidadãos desempenhem um papel fundamental na garantia de sua própria segurança, de forma a gestacionar este processo de maneira comunitária. Além disso, só seria possível conquistar um modelo ideal de gestão social da segurança com políticas públicas mais responsivas, inclusivas e legítimas, que promovam a segurança e o bem-estar dos cidadãos (MUGGAH; CARVALHO, 2014).

Assim, destacam-se nesses processos duas dimensões: a descentralização das políticas públicas e o empoderamento de atores locais. Desta forma, uma gestão social do território, assim como da política territorial, deve ser pensada associada à governança e ao planejamento.

Ao passo da observação do histórico de evolução, fragmentação do espaço social da cidade e da conjunção de políticas públicas ou perspectivas de ordem global e local, a cidade do Rio de Janeiro ainda demonstra como há uma necessidade aparentemente perene de qualificação do debate de segurança pública no estado, hoje ainda marcado por um paradigma do qual não consegue se afastar: a “guerra” às drogas e ao tráfico como resposta as mazelas sociais que atingem estes territórios, tratando-os como apartados do tecido social da cidade, e, portanto, como modelos a serem combatidos para a saída dos ilegalismos até a condição de cidadania plena.

Estas concepções não são somente perigosas ao alocarem o morador e o traficante no mesmo campo de atuação violenta da polícia, com práticas abusivas e distantes de uma narrativa de “aproximação”, mas, ao disporem estes territórios como locais não participantes da lógica do capital global, do mercado, da globalização. Se não participam destas dinâmicas, e são

caracterizados por uma lógica de violência e irracionalidade quase animalesca, precisam ser trazidos literalmente à força para dentro do aparato racional, legal e cidadão da considerada “cidade formal”.

De maneira muito geral, a segurança do cidadão inclui uma série de medidas duras - incluindo esforços para controlar gangues transnacionais, reduzir as transferências ilícitas de armas e combater o tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e crimes cibernéticos. A segurança cidadã também é comumente promovida por meio de medidas mais brandas, como reforma policial e judicial, policiamento comunitário e de proximidade, redução da violência de gênero e juventude e medidas preventivas para reduzir as ameaças de rotina aos cidadãos. É um reconhecimento das formas em que a segurança transnacional e local se cruzam e a preocupação explícita com a segurança das pessoas que diferencia a segurança do cidadão de paradigmas concorrentes, como segurança "internacional", "nacional", "pública" ou "humana".

Assim, a real necessidade aqui compreendida é, na verdade, da superação das favelas cariocas como coisas a serem reformadas e reconstruídas, mas, como espaços sociais que têm sua própria voz e dinâmicas, e, que apenas com real articulação entre desenvolvimento e segurança como fundamentos da condição humana de saúde, bem-estar e direitos humanos, poderão traçar uma história diferente para as contínuas e desarticuladas intervenções.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Mirela Nogueira. Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança. *Conjuntura Global*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 85-195, 2015.

ALMENDRA, Dinaldo. As UPPs, as Elites e a Imprensa: militarização e consumo no processo de “pacificação” de favelas do Rio de Janeiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 35, n. 126, p. 61-89, 2014.

ALVES, Luiz Rodolfo Simões; FERNANDES, João Luís Jesus. Os processos de fragmentação da cidade e a territorialidade dos residentes nos condomínios fechados. Relação com o planejamento estratégico dos lugares. *GeoTextos*, [S. l.], ano 2, v. 10, p. 13-29, 2014.

ARAUJO, Isabel de. O GLOBO. “Para jovens de favelas com UPP, a pobreza é o maior inimigo”. Publicado em 22 de novembro de 2011. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/para-jovens-de-favelas-com-upp-pobreza-o-maior-inimigo-3298717> Acesso em 03 out. 2020.

ASHCROFT, Patrick. A História da Polícia Militar do Rio de Janeiro Parte III: Policiamento Comunitário. *Rio on Watch*, [S. l.], p. n.p, 5 abr. 2014. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=10988>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BENTSI-ENCHILL, Ed; GOODENOUGH, Jessica; BERGER, Michel. A Morte da UPP Social: Fracasso da Participação. *Rio on Watch*, [S. l.], p. n.p, 15 jun. 2015. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=14378>>. Acesso em: 4 out. 2020.

BRASIL, Decreto nº 42.787 de 06/01/2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-42787-2011-rj_158962.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implanta%C3%A7%C3%A3o%20%20estrutura,Janeiro%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 05 de dezembro de 2020.

BRASIL, Decreto nº 14.874 de 05/06/1996. Cria a Área de Proteção Ambiental dos Morros da Babilônia e de São João. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1996/1488/14874/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>> Acesso em 21 jan. 2021.

BOTTARI, Elenice; GONÇALVES, Liane. “Beltrame, sobre UPPs: 'Nada sobrevive só com segurança. É hora de investimentos sociais!'.” Jornal Extra, O Globo, publicado 28/05/2011, atualizado em 29/05/2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/beltrame-sobre-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-hora-de-investimentos-sociais-1906251.html>>. Acesso em 21 jan. 2021.

CAIXA, Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local 2013/2014. Identificador: Morar Carioca Verde. Disponível em <<https://www.caixa.gov.br/PublishingImages/Paginas/melhores-praticas/praticas-premiadas/2013-2014/09.pdf>> Acesso em 21 jan. 2021.

CANDIDA, Simone. “Babilônia e Chapéu Mangueira: de áreas pacificadas a regiões de confronto” O GLOBO. Publicado em 22/04/2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/babilonia-chapeu-mangueira-de-areas-pacificadas-regioes-de-confronto-22618114>> Acesso em 15 nov. 2020.

CEARÁ PACÍFICO MOVIMENTO PELA VIDA. Experiências Exitosas de Enfrentamento à Violência e à Criminalidade: Análise de Benchmarking. [S. l.: s. n.], 2017. 131 p. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/CP_Livro-1_Experie%CC%82ncias-Exitosas-de-Enfrentamento-a%CC%80-Viole%CC%82ncia-e-a%CC%80-Criminalidade.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2020.

CEPAL. Equidade, Desenvolvimento e Cidadania. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 2002. 102 p. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44616/1/S1900253_pt.pdf>. Acesso em 21 jan. 2021.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – RIO +20. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em 29 nov. 2020.

COOPER, Robert; BURRELL, Gibson. Modernismo, pós-modernismo e análise organizacional: uma introdução. RAE - Revista de Administração de Empresas, [S. l.], ano 1, v. 46, p. n.p, 2006. Disponível em: <<https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-46-num-1-ano-2006-nid-44784/>>. Acesso em: 17 out. 2020.

DUFFIELD, Mark. Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid. Disasters Overseas Development Institute (ODI), [S. l.], v. 25, p. 308-320, 2001. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-7717.00180>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

ESCOBAR, Arturo. La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007. 424 p.

FOLHA DE SÃO PAULO, Para Entender Direito. “Para Entender o processo de pacificação das favelas do Rio.”[S. l.], p. n.p, 16 dez. 2011. pdf. Disponível em <<http://direito.folha.uol.com.br/em-segurancedila/para-entender-o-processo-de-pacificacao-das-favelas-do-rio>> Acesso em: 27 dez. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Estudo Conceitual Sobre os Espaços Urbanos Seguros. Nota Técnica, [S. l.], p. 1-40, 2014. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lote_02_2016_12_12/FBSP_Estudo_conceitual_espacos_urbanos_seguros_2014.pdf>. Acesso em: 4 out. 2020.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. Regimes internacionais como ações da governança global. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, v. 12, n. 125, p. 40-45, mai./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4296>>. Acesso em 21 jan. 2021.

HASEN, Lene; BUZAN, Barry. The evolution of international security studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1- 398.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP-RJ). Dados Abertos. Disponível em <<https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/UPP.html>>. Acesso em 21 jan. 2021.

IVO, Anete B. L.. Questão social e questão urbana: laços imperfeitos. Cad. CRH [online]. 2010, vol.23, n.58, pp.17-33. ISSN 0103-4979. Disponível em <

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100002>. Acesso em 21 jan 2021.

JAENISCH, Samuel Thomas; XIMENES, Luciana Alencar. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. ENANPUR, [S. l.], p. 1-24, 2019.

JESUS, Thayná da Costa Rodrigues de. UPP X Polícia Comunitária: Análise de Conteúdo de Vídeos Oficiais Sobre a Política Pública de Pacificação das Favelas Cariocas. Rio de Janeiro, 2013. Universidade Federal do Rio de Janeiro “UFRJ” – ECO. Disponível em <<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4019/2/TJesus.pdf> > Acesso em 21 jan. 2021.

LEITE, Márcia Pereira. 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, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 625-642, 2014.

LOBATO, Eliane. “José Mariano Beltrame – Brasileiro do Ano na Cidadania”. ISTOÉ, publicado em 02/12/11, atualizado em 21/01/16. Disponível em <https://istoe.com.br/181360_JOSE+MARIANO+BELTRAME+BRASILEIRO+DO+ANO+NA+CIDADANIA/>. Acesso em 21 jan. 2021.

MAIA, Lorene Monteiro. “A UPP como um mecanismo de produção da cidade carioca: pacificação para quem?” XVII ENANPUR, São Paulo, p. 1-14, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.4/ST%202.4-04>.pdf. Acesso em: 9 jan. 2021

MALHOTRA, N.K. Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARTINS, Marco Antônio; GRANDIN, Felipe. O Globo. “#MapaDoCrime: 38 mil pessoas foram assassinadas no Rio em 15 anos; só 10% dos casos têm autor identificado”. Publicado em 12/06/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/mapadocrime-38-mil-pessoas-foram-assassinadas-no-rio-em-15-anos-so-10-dos-casos-tem-autor-identificado.ghtml>. Acesso em: 01 de julho de 2020.

MENEZES, Palloma. 2013. “Redefinições dos ilegalismos e dos modos de gestão da violência em favelas “pacificadas” no Rio de Janeiro”. [Versão preliminar para debate no Seminário Temático 'A gestão do conflito na produção da cidade contemporânea: a experiência paulista'].

MENEZES, Palloma. O problema da aproximação no “policiamento de proximidade”: dilemas da experiência de “pacificação” de favelas do Rio de Janeiro. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES), [S. l.], p. n.p, 28 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/3873/387359235004/html/index.html>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

MIKLOS, Manoela; PAOLIELLO, Tomaz. Fragile Cities: a Critical Perspective on the Repertoire for New Urban Humanitarian Interventions. SPECIAL ISSUE GLOBAL CITIES, GLOBAL (IN)SECURITIES, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 545-568, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292017000300545&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 21 jun. 2020.

MISSE, Daniel. Gestão Social, Territórios Pacificados e os Desafios da Articulação Institucional. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 137-155, 1 jan. 2017.

MISSE, Daniel. A pacificação das favelas cariocas e o movimento pendular na segurança pública. Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc, Rio de Janeiro, p. 29-52, 2019.

MOTTA, Jonathan; NACHARD, Amanda. Favelas como Oportunidade: Mercado, Estado e Associativismo em Favelas com UPP no Rio de Janeiro. Revista Florestan, [S. l.], ano 2, n. 4, p. 99-110, 1 dez. 2015.

MUSUMECI, Leonarda. UPP: Última Chamada. Visões e Expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Agosto de 2017. Disponível em < <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2017/09/UPP-moradores-Libreto-final.pdf>> Acesso em 21 jan. 2021.

MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018). 2020. Disponível em <<https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2019/05/Letalidade-policial-e-desaparecidos-no-RJ-parte-quantitativa.pdf>> Acesso em 21 jan. 2021.

MUGGAH, Robert; CARVALHO, Ilona Szabo de. Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. Igarapé Institute, Rio de Janeiro, p. 1-63, 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro - OLERJ. “Unidade de Polícia Pacificadora, UPP.”. Disponível em < <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/unidade-de-policia-pacificadora-upp#:~:text=A%20primeira%20UPP%20foi%20instalada,p%C3%BAblica%20de%20seguran%C3%A7a%20bem%20sucedida>> Acesso em 21 jan. 2021.

PAOLIELLO, Tomaz; MIKLOS, Manoela. Governança da Segurança e o nexos segurança pública-segurança internacional da cidade do Rio de Janeiro. *In: GOVERNANÇA Global: conexões entre políticas domésticas e internacionais*. São Paulo: Educ, 2020. cap. 11, p. 207-222.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, Coordenação Operacional de Atendimento em Emergências. “A Cidade do Rio de Janeiro está dividida politico-administrativamente em 5 áreas de planejamento”. Anexo Técnico I: Informações Sobre Todas as Áreas de Planejamento. Disponível em < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1529762/DLFE-220205.pdf/1.0#:~:text=A%20%C3%81rea%20de%20Planejamento%203,de%2011.567%20habitantes%20por%20km%C2%B2.>>> Acesso em 21 jan. 2021.

PREFEITURA DE ANGRA DOS REIS, Superintendência de Comunicação. “UPPs de Angra são oficialmente inauguradas”. Publicado em 23/07/2020. Disponível em < https://www.angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=60479&indexsigla=imp>. Acesso em 21 jan. 2021.

PRESTES, Gabriela Alvarenga. UPP e Rio Mais Social: Política Pública Para Favelas Cariocas. 2016. 87 p. Tese (Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense.) - UFF-UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, [S. l.], 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. A Oposição Favela-Bairro no Espaço Social do Rio De Janeiro. São Paulo em Perspectiva, [S. l.], ano 1, v. 15, p. 144-154, 2001.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. GENTRIFICAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS DE SUA VERIFICAÇÃO NO BRASIL. Revista de Direito da Cidade, [s. l.], v. 10, ed. 3, p. 1334-1356, 2018.

RODRIGUES, Eduardo. Neoliberalismo, desenvolvimento e segurança: algumas possíveis relações a partir da proposta de integração de favelas do projeto UPP Social. VI ENADIR (Encontro Nacional de Antropologia do Direito), [s. l.], 2019.

ROMAR, Juliana. Prefeitura do Rio de Janeiro. “Jornalistas estrangeiros conhecem o Morar Carioca Verde”. Publicado em 11/06/2014. Disponível em <<http://www.pcrj.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4771792>>. Acesso em 21 jan. 2021.

STEIKER-GINZBERG, Kate. Morar Carioca: O Desmantelamento do Sonhado Programa de Urbanização para as Favelas. Rio on Watch, [S. l.], p. n.p, 25 set. 2014. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=12410>>. Acesso em: 16 out. 2020.

TAVARES, Ricarda Lucilia Domingues. Intenções e ações em torno dos programas UPP e Morar Carioca. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, São Paulo, n. 11, p. 105-120, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/issue/view/1888>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

TAVARES, Ricarda Lucilia Domingues. O valor do lugar e o lugar do valor na formação e afirmação das favelas cariocas. 2016. 431 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016. Disponível em: <<https://www.data.rio/datasets/0a7259546f5046d3b1bfa3770fc40c2d>>. Acesso em: 27 dez. 2020.