



Victória Monteiro da Silva Santos

Soberania e biopolítica:

**A construção discursiva do Programa de Polícia Pacificadora
no Rio de Janeiro**

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Relações
Internacionais da PUC-Rio como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre
em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Máira Siman Gomes

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2017



Victória Monteiro da Silva Santos

Soberania e biopolítica:

**A construção discursiva do Programa de Polícia Pacificadora
no Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Máira Siman Gomes

Orientadora e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Profa. Marta Regina Fernandez y Garcia Moreno

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Jose Ignacio Cano Gestoso

Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ

Profa. Monica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Victória Monteiro da Silva Santos

Graduou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). É assistente de pesquisa do Global South Unit for Mediation (GSUM), associado ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Ficha Catalográfica

Santos, Victória Monteiro da Silva

Soberania e biopolítica : a construção discursiva do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro / Victória Monteiro da Silva Santos ; orientadora: Máira Siman Gomes. – 2017.

160 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2017.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Pacificação. 3. UPPs. 4. Polícia pacificadora. 5. Biopolítica. 6. Soberania. I. Gomes, Máira Siman. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Agradecimentos

Sem todos aqueles que contribuíram com seu apoio ao longo dos últimos anos, este trabalho não teria sido possível. Assim, expresso aqui minha gratidão a todos os que de alguma forma estiveram presentes ao longo deste processo.

Em primeiro lugar, agradeço imensamente à Maíra Siman Gomes por sua orientação sempre cuidadosa e dedicada, pelos inestimáveis conselhos e encorajamentos, e por ter sido sempre uma inspiração acadêmica e profissional.

Agradeço também ao Rodrigo, que esteve sempre ao meu lado na construção deste trabalho, me dando todo o suporte para que eu chegasse até o fim e me ajudando a acreditar em mim mesma. Aos meus pais, também sempre presentes ainda que à distância, agradeço por terem me apoiado em todos os momentos de minha vida.

Agradeço ainda aos professores Marta Fernández e Ignacio Cano por aceitarem o convite para participarem da comissão examinadora deste trabalho, e à Prof. Isabel de Siqueira pela gentileza de participar como suplente. Será uma honra contar com a interlocução de professores que tanto admiro.

Agradeço também aos professores do IRI que tanto contribuíram para a construção desta pesquisa, com suas recomendações, sugestões e provocações, tornando possível a concepção deste trabalho. Sou grata ainda à Lia Gonzalez e a toda a equipe administrativa do IRI, essenciais e sempre solícitos.

Este trabalho também não teria sido possível sem o apoio financeiro proporcionado pela Capes, em 2015, e pela FAPERJ, em 2016, que permitiu que eu me dedicasse a esta pesquisa.

À equipe da Unidade do Sul Global para a Mediação (GSUM), agradeço por todo o aprendizado e companheirismo ao longo dos últimos meses. Fazer parte de um projeto tão incrível tem sido uma grande motivação.

Finalmente, agradeço aos meus amigos que, estando em Cuiabá, em Brasília ou no Rio de Janeiro, estiveram sempre presentes, e com quem sempre pude compartilhar alegrias, inquietações, sonhos e desafios.

Resumo

Santos, Victória Monteiro da Silva; Gomes, Maíra Siman (Orientadora). **Soberania e biopolítica: A construção discursiva do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2017, 160p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Nesta dissertação, são analisadas práticas discursivas de atores estatais que constroem, de diversas formas, a Política de Pacificação e, mais especificamente, o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, desde seu surgimento em 2008. Em uma análise de discurso pós-estruturalista, são identificadas duas articulações discursivas principais: por um lado, o Programa é construído como um conjunto de práticas voltadas para a retomada de territórios que representam uma fonte de risco para a população como um todo, o que torna possível o emprego de práticas violentas e militarizadas; por outro lado, o Programa é construído como um conjunto de práticas voltadas para a gestão da vida e fomento do desenvolvimento socioeconômico das comunidades em processo de pacificação. A partir da análise das práticas discursivas associadas às duas articulações, argumento que a disputa pela estabilização dos significados associados à pacificação no Rio de Janeiro reflete uma ambiguidade mais ampla associada ao emprego de práticas biopolíticas pelo Estado: ao mesmo tempo em que se defende que toda a população deve ter seus direitos assegurados e seu desenvolvimento fomentado, o Estado mantém para si a prerrogativa de delimitar, de forma soberana, certos espaços e sujeitos como fontes de risco para a população, submetendo-os a formas distintas e iliberais de governo. No caso da pacificação, argumenta-se que tal ambiguidade gera impactos que incluem a persistência de práticas policiais violentas lado a lado a esforços de policiamento de “proximidade” – o que, no limite, pode impactar a sustentabilidade do Programa e seus resultados.

Palavras-chave

Pacificação; UPPs; Polícia pacificadora; Biopolítica; Soberania; Análise de discurso pós-estruturalista

Abstract

Santos, Victória Monteiro da Silva; Gomes, Maíra Siman (Advisor).
Sovereignty and Biopolitics: The discursive construction of the Pacifying Police Program in Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, 160p.
Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation offers an analysis of state actors' discursive practices which construct, in various ways, the Pacification Policy and, more specifically, the Pacifying Police Program in Rio de Janeiro, created in 2008. In a post-structural discourse analysis, two main discursive articulations are identified: on one hand, the Program is constructed as a set of practices aimed at the recovery of those territories which pose a risk to the whole population, which enables the deployment of violent and militarized practices; on the other hand, the Program is constructed as a set of practices aimed at the management of life and the promotion of socioeconomic development in the communities undergoing a pacification process. By analyzing the discursive practices associated with both articulations, I argue that the dispute over the stabilization of meanings associated with pacification in Rio de Janeiro reflects a broader ambiguity, which is associated to the deployment of biopolitical practices by the state: while it is defended that the entire population must have their rights assured and their development promoted, the state maintains the prerogative to delimitate, in a sovereign manner, certain spaces and subjects as sources of risk to the population, submitting them to distinct and illiberal forms of government. In the case of pacification, it is argued that such ambiguity leads to impacts such as the coexistence between a persistence of violent police practices and efforts of “proximity” policing – which may arguably impact the sustainability of the Program and its results.

Keywords

Pacification; UPPs; Pacifying Police; Biopolitics; Sovereignty; Poststructuralist discourse analysis

Sumário

1. Introdução	10
1.1. Estratégia analítica	13
1.2. Pacificação no Rio de Janeiro e as Relações Internacionais	16
1.3. Apresentação dos capítulos	18
2. Pacificação e polícia entre a soberania e a biopolítica	21
2.1. A coexistência entre o poder soberano e poder biopolítico	22
2.1.1. Foucault e formas de poder na modernidade	23
2.1.2. Soberania e biopolítica nas “guerras” ao terror e às drogas	30
2.2. Pacificação e o Estado moderno	36
2.2.1. Pacificação entre a soberania e a biopolítica	41
2.3. A polícia no Estado moderno	43
2.3.1. A atividade policial entre a soberania e a biopolítica	45
2.4. Conclusão	51
3. Pacificação como segurança pública no Rio de Janeiro	54
3.1. Segurança pública no Rio de Janeiro	55
3.1.1. Narcotráfico, milícias e favelas no Rio de Janeiro	56
3.1.2. Políticas de segurança pública no Rio de Janeiro	63
3.2. Política de Pacificação no Rio de Janeiro	70
3.2.1. O Programa de Polícia Pacificadora (PPP)	71
3.2.2. Da UPP Social à ocupação social	78
3.3. Conclusão	82
4. Pacificação e o inimigo: poder soberano e a retomada de territórios	84
4.1. Pacificação: da metáfora da guerra à contrainsurgência	86
4.2. Práticas divisoras e a construção da favela como fonte de risco	92
4.3. Militarização da segurança pública e a construção do “bandido” como inimigo	100
4.4. Conclusão	110
5. Pacificação e a comunidade: biopolítica e policiamento de proximidade	113

5.1. Pacificação como policiamento comunitário e “filosofia de proximidade”	114
5.2. Participação, disciplinarização, civilização: a construção da comunidade em processo de pacificação	122
5.3. Policial pacificador como “assistente social” ou novo “dono do morro”. ..	129
5.4. Conclusão.....	139
6. Conclusão	141
Referências bibliográficas.....	146
Anexo A – Índices criminais no Rio de Janeiro	157
Anexo B – Unidades de Polícia Pacificadora: comunidades e datas de implementação	159

A critique is not a matter of saying that things are not right as they are. It is a matter of pointing out on what kinds of assumptions, what kinds of familiar, unchallenged, unconsidered modes of thought the practices that we accept rest [...] Criticism is a matter of flushing out that thought and trying to change it: to show that things are not as self-evident as one believed, to see what is accepted as self-evident will no longer be accepted as such. Practicing criticism is a matter of making facile gestures difficult.

Michel Foucault, 1981

Introdução

“Desde muito cedo, eu pensava que a lógica para implodir o *poder do traficante* era abalar a estrutura do *território*. Se a droga é apreendida, o bandido compra mais. Se ele vai preso, em segundos já tem um substituto. Por outro lado, se perde o território, que é protegido por armas, fica vulnerável”¹. – José Mariano Beltrame

“Implantado pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, no fim de 2008, o Programa das UPPs [...] foi elaborado com os princípios da *polícia de proximidade*, um conceito que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de Segurança Pública. [...] A pacificação ainda tem um papel fundamental *no desenvolvimento social e econômico das comunidades*, pois potencializa a entrada de serviços públicos, infraestrutura, projetos sociais, esportivos e culturais, investimentos privados e oportunidades”². – Site de apresentação das UPPs

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) têm sido implementadas desde 2008 no estado do Rio de Janeiro, e atualmente alcançam 38 comunidades. Representadas oficialmente como uma política de segurança pública inovadora, informada por conceitos como “polícia de proximidade” e “segurança cidadã”, as UPPs ainda são frequentemente alvos de críticas devido a práticas policiais abusivas e resultados ambíguos. As unidades contam com a participação de policiais militares e, em certos casos, das Forças Armadas.

As UPPs são parte do Programa de Polícia Pacificadora³ (PPP), regulamentado em 2015 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro⁴. O Programa é descrito como

¹ BELTRAME, J. M.; GARCIA, S. H. S. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014. P. 60, grifo nosso.

² GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *UPP: O que é?* Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp>. Acesso em: 09 abr. 2016. Grifo nosso.

³ Neste trabalho, o termo “pacificação”, quando utilizado para o contexto do Rio de Janeiro, faz referência à chamada Política de Pacificação que, como visto na próxima página, é composta pelo “Programa de Polícia Pacificadora” e por políticas sociais definidas como “Ocupação Social”. Como o primeiro elemento tem predominado em larga medida em termos de investimentos e ações governamentais, a maior parte das práticas de “pacificação” referidas aqui consistem em ações policiais. Por outro lado, quando falar em “polícia pacificadora” neste trabalho, farei referência ao Programa de Polícia Pacificadora aqui definido, implementado principalmente pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

⁴ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.186 de 17 de março de 2015*. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

parte integrante da Política de Pacificação, [que] conjuga, com equilíbrio e razoabilidade, ações de prevenção proativa com ações de coação legítima e qualificada das polícias estaduais, observado o princípio da dignidade da pessoa humana, para a (1) recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, (2) a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e (3) a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal⁵.

Entre os objetivos declarados no decreto de 2015, que regulamenta o trabalho da polícia pacificadora, estão a retomada de territórios que estão “sob o jugo de grupos criminosos” e a redução da violência armada, além da recuperação da confiança e credibilidade dos moradores na polícia, e da contribuição para uma “cultura de paz”. O Programa também se descreve como orientado por uma “filosofia de proximidade”, que “propõe o contato direto e regular da sociedade civil com os órgãos do Estado para fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local”⁶.

O Programa também é descrito, em outro decreto de 2015, como parte da chamada “Política de Pacificação”, que tem por objetivo “a inclusão social e a igualdade de oportunidades, através de ações de prevenção da violência e criminalidade”. Além do componente policial descrito acima, a Política de Pacificação é composta pelo que chama de “ocupação social”, descrita como “o momento em que, *após ter sido implantada a polícia pacificadora* e ser restabelecida a segurança pública local, são implementadas ações de reintegração econômica, política e social das áreas contempladas pela política de pacificação”⁷.

Nesta dissertação, analiso diversas práticas discursivas que participam na construção da pacificação no Rio de Janeiro, tendo em vista a seguinte questão: *Quais são as articulações discursivas que disputam pela estabilização dos sentidos associados ao Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro?* Assim, o objetivo deste trabalho não consiste em *definir* as políticas de pacificação ou as UPPs, e sim em analisar as diferentes práticas discursivas que disputam pela estabilização de seu significado, bem como a forma como diferentes subjetividades – das populações e do próprio Estado – são (re)construídas em tal processo.

⁵ *Ibid.*, art. 1º.

⁶ *Ibid.*, art. 4º.

⁷ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 45.146 de 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Decreto%2045.146.pdf>>. Acesso em 01 set. 2016. Grifos nossos.

A partir de uma análise de discurso pós-estruturalista, como discutido mais adiante, foram identificadas *duas* articulações discursivas principais: por um lado, o Programa de Polícia Pacificadora é construído como um conjunto de práticas voltadas para a retomada de territórios que representam uma fonte de risco para a população como um todo, o que torna possível o emprego de práticas violentas e militarizadas para o controle de tal risco; por outro lado, o Programa é construído como um conjunto de práticas voltadas para a gestão da vida e fomento do desenvolvimento socioeconômico das comunidades em processo de pacificação. Em outras palavras, discursos que constroem a pacificação como práticas que buscam fazer viver a comunidade pacificada convivem com discursos que tornam possíveis práticas violentas e letais nesses mesmos espaços.

Essa coexistência entre práticas construídas como “liberais” e “iliberais”, como discutirei no segundo capítulo desta dissertação, é identificada e discutida de forma análoga por autores de diferentes correntes de pensamento em contextos diversos, como a guerra ao terror e a guerra às drogas nos Estados Unidos e no mundo. Neste trabalho, adoto um quadro teórico-conceitual específico para a análise desse contexto, a partir de conceitos desenvolvidos por Michel Foucault⁸: a ideia de que, em tais circunstâncias, é possível identificar uma coexistência e sobreposição entre formas soberanas e biopolíticas de poder. Os mesmos Estados que pretendem governar suas populações através de relações de poder biopolítico, justificando-se com discursos liberais que afirmam priorizar a promoção de processos vitais e a não interferência em esferas de liberdade individual, também mantêm a prerrogativa de exercer poder de forma soberana, decidindo que espaços devem ser governados segundo esses princípios e que espaços não devem. Além disso, a concepção do Estado como ator que deve fomentar a vida e o desenvolvimento de comunidades marginalizadas torna possíveis práticas violentas construídas como necessárias para sua disciplinarização. Argumento que esse quadro conceitual, que como visto adiante é utilizado por outros autores para compreender práticas como a tortura na guerra ao terror ou a militarização da guerra às drogas pelos EUA, pode ser utilizado também para compreender as

⁸ Ver, por exemplo, FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Edições GRAAL, 1999 [1976], p. 106.

ambiguidades que marcam os discursos e práticas da polícia pacificadora no Rio de Janeiro.

Com esse objetivo, analisei diversas práticas discursivas através dos quais agentes do Estado constroem e legitimam a polícia pacificadora no Rio de Janeiro, disputando pela estabilização dos sentidos associados à “pacificação” das favelas cariocas, com impactos sobre a concepção e implementação do Programa. Argumento, por um lado, que a política de pacificação no Rio de Janeiro e o programa das UPPs são construídos discursivamente e discuto algumas das formas como tais construções participam da (re)produção de determinadas práticas e subjetividades; e, por outro lado, defendo que o significado de signos como “pacificação” e “polícia pacificadora” é instável e só parcialmente fixado, permanecendo como espaço de disputas políticas.

1.1. Estratégia analítica

Neste trabalho, utilizo como estratégia analítica⁹ a análise de discurso pós-estruturalista. O discurso será aqui compreendido como “um grupo de afirmações, as quais governam a produção de objetos, conceitos e sujeitos”, e que conduz a “critérios que tornam possível diferenciar, por exemplo, entre afirmações verdadeiras e falsas, normativas e objetivas, inválidas e válidas, absurdas e razoáveis”¹⁰. Isso não é dizer que esses discursos geram a própria realidade física, e sim que só podemos acessar, compreender ou atribuir sentido ao mundo através do discurso¹¹. É importante ressaltar que, neste trabalho, não se fará uma distinção ontológica entre discursos e práticas, optando-se pela noção de prática discursiva,

⁹ A opção por falar em “estratégias analíticas”, em lugar de “metodologia”, é inspirada pelo trabalho de Malmvig (2006, p. 24). Segundo a autora, essa escolha reflete a percepção de que os discursos não “existem” antes de nossa investigação, clamando por uma determinada forma de análise; de fato, nós construímos esse objeto de pesquisa através de escolhas e definições analíticas. Essa consciência da construção envolvida na análise de um discurso evitaria a ontologização implícita em metodologias positivistas.

¹⁰ MALMVIC, H. *State sovereignty and intervention: a discourse analysis of intervention and non-intervention and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria*, Londres: Routledge, 2006.

¹¹ “From the contention that the world – for example, state sovereignty – is only present to us and only becomes intelligible through discourse, it does not, however, follow that the world does not exist independently of language and thought. The rather different assertion is that the world (reality) cannot be accessed, understood or rendered meaningful in the absence of speech and interpretation and that reality therefore ceases to constitute an already given empirical referent which knowledge and truth must correspond and refer to.” MALMVIC, 2006, p. 2.

como desenvolvida nos trabalhos de Helle Malmvig¹², Lene Hansen¹³ e outros autores pós-estruturalistas. Assim, compreende-se aqui o discurso como prática por meio da qual acessamos e atribuímos sentido ao mundo, e a prática como inseparável de sua base discursiva e (re)produtora de significados. Assim, referências aos signos “discurso” e “prática” ao longo deste trabalho devem ser compreendidas por meio da noção de “prática discursiva”.

Segundo Lene Hansen¹⁴, essa forma de análise de discurso parte do argumento de que políticas e identidades se constituem mutuamente, não sendo possível traçar uma relação de causalidade linear e unilateral entre as duas. Porém, ainda que não seja possível desenhar hipóteses causais falseáveis a partir dessa perspectiva, uma análise pós-estruturalista pode ainda assim ser feita de forma bem fundamentada, a partir da seleção adequada de fontes discursivas.

Enquanto Hansen¹⁵, em seu trabalho, analisa a interação entre política externa e a construção de identidades, se poderia argumentar que a pacificação no Rio de Janeiro aqui analisada é uma política pública “doméstica”. Contudo, como será mencionado na próxima seção, mesmo políticas domésticas podem ser lidas como políticas “externas”, na medida em que delimitam fronteiras entre o espaço “interno” do *self* estatal e o Outro a quem a intervenção em questão se dirige, constituindo as subjetividades envolvidas de formas específicas¹⁶. No caso aqui analisado, esse Outro – a favela a “pacificar”, o território a “retomar” – é construído como um espaço que está “fora”, ainda que se encontre dentro das fronteiras estatais.

Os discursos analisados serão discutidos aqui como parte de articulações discursivas, segundo o conceito discutido por Helle Malmvig a partir de um arcabouço foucaultiano¹⁷. A autora, analisando discursos elaborados para justificar práticas de intervenção e não-intervenção, identifica as principais articulações discursivas que disputam pela fixação do conceito de soberania estatal. Através da identificação dessas articulações, é possível compreender as disputas discursivas

¹² MALMVIG, 2006.

¹³ HANSEN, L. *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian War*. Londres, New York: Routledge, 2006.

¹⁴ HANSEN, 2006.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

¹⁷ MALMVIG, 2006.

que conduzem à legitimação de certas ações em detrimento de outras. Além disso, em sua análise, não somente textos escritos são analisados como discursos, mas também outras práticas normalmente tidas como não discursivas, como as próprias intervenções armadas. Também neste trabalho, as práticas policiais das UPPs serão incorporadas à análise, na medida em que (re)produzem a rede de significados ligados às articulações discursivas identificadas.

A ideia de “articulações discursivas”, conforme discutida por Helle Malmvig, está ligada à percepção de que os significados nunca são fixos; ao contrário, são sempre contestados, de forma que discursos nunca são totalidades fechadas. O sentido é, assim, sempre aberto, e somente parcialmente fixo. Articulações são, portanto, as práticas que fixam parcialmente identidades relacionais, constituindo sentido. Essas articulações se dão a partir de discursos existentes, reformulando-os, desafiando-os, reproduzindo alguns e excluindo outros¹⁸. Assim, neste caso, o objetivo da análise não é “decifrar” o sentido fixo de termos como “pacificação” ou “polícia pacificadora”, e sim analisar a forma como termos como esses têm sido articulados em diferentes contextos – e para diferentes audiências – em discursos oficiais, ressignificando também identidades relacionais envolvidas.

Neste trabalho, portanto, serão analisadas práticas discursivas produzidas por agentes estatais brasileiros, seja na esfera nacional, estadual ou municipal, que constroem a pacificação e a polícia pacificadora no Rio de Janeiro. Esses discursos foram obtidos a partir de diversas fontes escritas, como documentos oficiais, entrevistas, biografias, notícias, relatórios produzidos por organizações não-governamentais e por pesquisadores independentes, entre outros. A diversidade de fontes permitiu que se tivesse acesso a construções discursivas distintas, produzidas em estágios diferentes do Programa – desde antes de sua implementação até diferentes momentos em que a pacificação foi construída como mais ou menos bem-sucedida –, além de tornar possível a apresentação das perspectivas de uma diversidade de indivíduos, como governadores, burocratas, policiais das UPPs que dão aulas de esportes ou que participam em grupamentos de policiamento repressivo, por exemplo. Tal diversidade é especialmente importante para o tipo de

¹⁸ *Ibid.*, p. 31-32.

análise que se pretendeu realizar neste trabalho, na medida em que evidencia o caráter aberto e contestado dos significados associados a signos como “pacificação”, “polícia pacificadora”, “favela”, “comunidade” e “proximidade”, entre outros.

Portanto, o recorte adotado neste trabalho confere maior ênfase aos discursos produzidos por um tipo de atores, os estatais. Tal recorte permite analisar a forma como discursos oficiais são espaços de disputa política mesmo entre sujeitos que participam na composição do “Estado”, desafiando análises tradicionais no campo das Relações Internacionais que assumiriam tal entidade como uma unidade, com identidades e interesses coerentes e relativamente estáveis. Com isso, deve-se ressaltar, não se pretende conferir importância menor às práticas discursivas de outros sujeitos, como os moradores das comunidades ou as organizações da sociedade civil¹⁹.

1.2. Pacificação no Rio de Janeiro e as Relações Internacionais

A política de pacificação de comunidades no Rio de Janeiro tem sido analisada nos últimos anos por diversas perspectivas, especialmente em campos como sociologia e antropologia, que analisam com mais frequência questões ligadas à segurança pública e outras políticas públicas “domésticas”. No campo das Relações Internacionais, discussões sobre esse tipo de prática são ainda incipientes, refletindo tradições predominantes acerca do próprio entendimento das “fronteiras” da disciplina em questão, comumente voltada para o estudo da política externa e da política entre Estados.

Tradicionalmente, a disciplina de “Relações Internacionais” tende a presumir e reforçar representações da distinção clara entre questões “domésticas” e “internacionais”. Nas últimas décadas, porém, a fixação dessas fronteiras tem sido frequentemente analisada como um objeto político, sendo espaço de disputas discursivas e práticas violentas que (re)produzem essa distinção como “natural”. Esses questionamentos passam por discussões sobre a própria contingência e

¹⁹ Análises voltadas para as práticas discursivas de moradores das comunidades “em processo de pacificação” também podem ser encontradas em uma diversidade de fontes, incluindo os veículos de mídia produzidos nessas comunidades e mapeados pelo projeto DataLabe no Mapa da Comunicação Comunitária, disponível em: <<http://mapa.datalabe.org/>>, acesso em 22 jan. 2017.

instabilidade de conceitos como Estado e soberania, e sobre as múltiplas práticas de delimitação de fronteiras entre espaços, sujeitos e objetos. Assim, a discussão sobre as fronteiras entre interno e externo coloca em questão também a possibilidade de fixar fronteiras para a própria disciplina.

Os discursos e práticas comumente associados ao signo “pacificação”, como será discutido mais adiante nesse projeto, estão ao centro da (re)produção de fronteiras imaginárias entre o interno e o externo. No caso do Rio de Janeiro, o espaço que é “submetido” a práticas estatais “pacificadoras” é um espaço que é, a um tempo, doméstico – visto que as pessoas que habitam esse espaço são cidadãs brasileiras – e estrangeiro, aguardando “domesticação”, tanto no sentido de ser trazido para “dentro” da governança estatal quanto com relação à normalização dos comportamentos aceitos por parte dos cidadãos que ali vivem. A indefinição que marca o espaço da comunidade que está “em processo de pacificação” evidencia, portanto, a fragilidade e artificialidade das fronteiras que demarcam o próprio campo disciplinar das RI, colocando em questão a possibilidade de distinguir claramente questões nacionais e internacionais.

Além disso, como será discutido nas próximas seções, alguns estudiosos do “internacional” têm se proposto a estudar questões como a guerra ao terror, e mesmo a transnacionalização da guerra às drogas, na medida em que essas “guerras” podem ser lidas como expressões da convivência entre elementos de soberania e biopolítica. Outros autores têm se proposto a compreender práticas violentas domésticas e transnacionais de produção de determinadas formas de ordem social através do conceito de pacificação. Concretamente, essas tendências e práticas identificadas por diversos autores no nível transnacional ganham substância em políticas estatais aplicadas no nível “doméstico”.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para a compreensão dessas questões tidas como “globais” ou “transnacionais” através da análise de um caso concreto e “local”. Espera-se que fique claro, porém, que estratégias de produção de ordem social e exercício de poder por agentes estatais são cada vez menos passíveis da definição clara de fronteiras entre o interno e o externo. Além disso, como argumenta David Campbell²⁰, práticas estatais tidas como domésticas

²⁰ CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

também podem ser compreendidas como práticas de diferenciação e exclusão de certas subjetividades, estabelecendo fronteiras e (re)produzindo determinadas identidades. Essa leitura ajuda a pensar a indistinção entre doméstico e externo enquanto práticas e discursos interdependentes na construção da identidade do Estado. As próprias políticas públicas, nesse sentido, podem ser lidas como um espaço de produção do self estatal e do Outro em relação a quem o Estado se produz.

Assim, este trabalho traz uma análise das práticas discursivas que constroem e legitimam a polícia pacificadora no Rio de Janeiro por meio de lentes que têm sido utilizadas para o estudo de processos, práticas e discursos internacionais. Espera-se contribuir para a compreensão da forma como processos considerados “internacionais” são intrinsecamente conectados àqueles tidos como domésticos, o que torna a compreensão dos movimentos locais essencial para a compreensão do transnacional ou internacional. Crucialmente, a abordagem adotada neste trabalho permite pensar a pacificação como um conjunto de práticas voltadas para a (re)produção da própria comunidade política moderna e da distinção entre um âmbito interno, que em geral já se presume “pacífico”, e um espaço externo concebido como anárquico.

Além disso, estudos anteriores em diferentes campos têm, predominantemente, buscado compreender as práticas da polícia pacificadora no Rio de Janeiro ora como violência análoga à contrainsurgência, ora como projeto de segurança pública inovador em termos de polícia de proximidade/comunitária. Através da análise dos discursos que representam essas práticas, espera-se demonstrar que o significado das UPPs não pode ser fixado de forma simples em nenhum desses dois extremos. Ao contrário, as UPPs devem ser compreendidas como um espaço de disputa política pela fixação do papel do Estado frente às comunidades a serem “pacificadas”, disputa essa influenciada por diferentes atores, dentro e fora do Estado. A abordagem discursiva pós-estruturalista permite, portanto, desnaturalizar os significados comumente atribuídos às UPPs, analisando o próprio signo “pacificação” como um espaço de disputas pela estabilização de significados.

1.3. Apresentação dos capítulos

Nos próximos capítulos, serão analisadas as diferentes práticas discursivas estatais que constroem a pacificação, e determinadas subjetividades, no Rio de Janeiro contemporâneo. Tendo em vista tal objetivo, o segundo capítulo deste trabalho consistirá numa discussão sobre os conceitos de “poder soberano” e “biopolítica” conforme desenvolvidos por Michel Foucault e outros autores inspirados em seu trabalho. Serão debatidas algumas das aplicações desses conceitos nos últimos anos por autores que se debruçaram sobre temas como a “guerra ao terror” e a “guerra às drogas”. Serão discutidas ainda algumas das perspectivas analíticas que têm sido empregados no estudo das diversas práticas associadas ao signo “pacificação” ao longo da história, bem como das práticas policiais e suas interações com contextos ditos “democráticos”. Como será visto, diversas das ambiguidades encontradas nesses contextos mais amplos se refletem sobre as práticas locais que estão ao centro deste trabalho, como a convivência, em uma mesma instituição, de práticas percebidas como destrutivas e outras construídas como voltadas para a promoção da vida.

Já no terceiro capítulo, será discutido o contexto do estado do Rio de Janeiro, com foco nas políticas de segurança pública e nos processos de construção de certos sujeitos e espaços – como os narcotraficantes, os milicianos e as favelas – nas últimas décadas. Com isso, demonstra-se que tanto as práticas atualmente observadas no contexto da pacificação quanto os “problemas” que elas buscam combater não são adequadamente compreendidos como *novidades*, e sim como partes de tendências e processos mais amplos na história recente do Rio de Janeiro. Além disso, são discutidas algumas das práticas discursivas passadas que podem ser entendidas como condições de possibilidade para as construções atualmente observadas no contexto do Programa de Polícia Pacificadora.

Nos dois capítulos seguintes, são discutidas as duas articulações discursivas identificadas como partes da construção da pacificação e da polícia pacificadora no Rio de Janeiro. No quarto capítulo, discuto a primeira dessas articulações: a construção da pacificação como um conjunto de práticas voltadas para a retomada de territórios desgobernados para o controle do Estado, nas quais certos “sacrifícios” podem ser necessários para a garantia da vida, da segurança e da paz da população como um todo. Nesses discursos, a atuação policial em favelas é construída como análoga a práticas de contrainsurgência e a favela é produzida

como fonte de risco a ser controlado. Como será discutido, tais discursos estão relacionados a processos como a militarização da segurança pública e a construção do “bandido” como inimigo a combater. Essa articulação discursiva torna possível a persistência de práticas policiais violentas e arbitrárias mesmo no contexto de um programa que se descreve como voltado para a “paz”.

No quinto capítulo, discuto a segunda das articulações discursivas identificadas: a construção da pacificação como um programa de “policiamento de proximidade”, voltado primordialmente para a gestão da vida das *comunidades* a serem pacificadas. Alguns elementos encontrados em tais discursos são a noção de *prevenção* da criminalidade como objetivo primário da polícia, da *participação* da comunidade nos processos decisórios e de *integração* dessa população às formas de governança empregadas no “asfalto”. Essa articulação abarca certos discursos em que a comunidade é construída como população distinta a ser *cuidada*, ensinada, civilizada, e outros que os constroem como parte integrada da população de cidadãos portadores de *direitos e deveres*, por estarem agora submetidos à soberania do Estado. Os policiais das UPPs, por sua vez, são construídos ora como “pastores” – em analogia à discussão feita por Foucault acerca do “poder pastoral” – que devem ajudar a comunidade a se civilizar e a fazer as escolhas certas, seja por meio de práticas “sociais”, como aulas de futebol, ou por práticas militarizadas e impositivas como a proibição de bailes funk; ora como atores que devem garantir os direitos e deveres dos *cidadãos* que vivem nas favelas, e que agora podem *participar* na construção da segurança e da ordem. Como será discutido, tais práticas discursivas também carregam consigo ambiguidades importantes, ligadas à convivência instável entre os aspectos individualizantes e totalizantes da gestão da vida atribuída ao policial.

Por fim, na conclusão desta dissertação, retomarei alguns dos elementos discutidos nos capítulos anteriores, enfatizando a forma como as duas articulações discursivas identificadas interagem, numa relação simultânea de disputa e retroalimentação. Além disso, serão brevemente sugeridos alguns dos possíveis impactos das ambiguidades discutidas nos capítulos deste trabalho sobre o futuro da pacificação no Rio de Janeiro, a partir do contexto atual. Questões relevantes para pesquisas futuras serão também sugeridas, a partir de desconfortos identificados neste trabalho.

Pacificação e polícia entre a soberania e a biopolítica

Como compreender a coexistência entre discursos e instituições orientados para a promoção da vida e mecanismos de poder voltados para a destruição dessa vida, em meio às mesmas estruturas políticas¹? Em outras palavras, como é possível que Estados modernos empreguem discursos e práticas construídos como liberais e preocupados com a promoção da vida e da segurança, e ao mesmo tempo sustentem práticas claramente violentas e discriminatórias contra determinados espaços e grupos sociais? Nesta seção, apresentarei um quadro conceitual que tem sido utilizado para pensar respostas a essa pergunta em diferentes instâncias, como no contexto de violências perpetradas em nome das “guerras” ao terror e às drogas. Esse quadro conceitual também permitirá analisar, nos próximos capítulos, um caso específico em que essa coexistência se apresenta: o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.

Nesta dissertação, analisarei as práticas discursivas por meio das quais a Polícia Pacificadora se constrói no Rio de Janeiro, em relação aos sujeitos com quem essa polícia interage, como as comunidades “em processo de pacificação” e os grupos criminosos que “subjugam” essas comunidades. Ao longo da análise, argumento que tais práticas discursivas são marcadas por uma ambiguidade em particular: se por um lado, certas práticas discursivas disputam para constituir as UPPs como uma política voltada para a promoção da vida da população, por outro lado há práticas que as constroem como marcadas por um poder soberano sobre a vida e a morte das comunidades a serem “pacificadas”. As disputas discursivas pela estabilização dos significados desses processos e interações produzem os sujeitos envolvidos de formas específicas, conforme se discutirá ao longo dos próximos capítulos.

O quadro conceitual discutido neste capítulo permite analisar ambiguidades e disputas como essa, a partir do argumento de que tais contextos – como a pacificação no Rio de Janeiro, o encarceramento massivo nos Estados Unidos ou

¹ FOUCAULT, M. The Political Technology of Individuals (1982), In: FAUBION, J. D. (ed.) *Power: Essential Works of Foucault 1954–84* Volume 3, London: Penguin, 2002, p. 405.

práticas de tortura no Iraque – podem ser compreendidos como instâncias da coexistência entre formas soberanas e biopolíticas de poder. Tais conceitos foram desenvolvidos a partir da obra de Michel Foucault e de outros autores inspirados em sua abordagem ao poder, conforme será discutido na primeira parte deste capítulo.

Em seguida, na segunda seção, discutirei brevemente a forma como o signo “pacificação” tem sido associado a diferentes práticas discursivas em contextos como a constituição de Estados europeus, processos de colonização e políticas de segurança pública, mediando de formas específicas a produção da ordem social em torno do fim último da “paz”. Como visto, as ambiguidades que marcam com frequência tais processos também podem ser melhor compreendidos a partir do quadro conceitual referido acima, na medida em que discursos de “segurança” são utilizados para justificar práticas violentas arbitrárias e discriminatórias. Por fim, na terceira seção, analisarei algumas das ambiguidades que marcam reflexões sobre o papel do policial no Estado Moderno, e sobre a relação desses atores com determinadas práticas discursivas voltadas para a promoção da vida.

O quadro conceitual aqui discutido tornará possível a análise a ser realizada nos próximos capítulos, nos quais as práticas discursivas que marcam o contexto específico da pacificação no Rio de Janeiro serão discutidas. Na análise dessas práticas discursivas, enfatizarei a produção de subjetividades e os efeitos das ambiguidades acima mencionadas sobre a forma como os atores envolvidos no programa da pacificação no Rio de Janeiro se relacionam e se constituem.

2.1. A coexistência entre o poder soberano e poder biopolítico

Esta seção será dividida em duas partes. Primeiramente, serão brevemente discutidos alguns aspectos do pensamento de Michel Foucault que marcarão este trabalho: suas reflexões sobre a relação entre poder e conhecimento; e suas discussões sobre algumas das formas como relações de poder têm se expressado na modernidade – em especial, sobre aquilo que Foucault chama de “poder soberano” e “poder biopolítico”. Em seguida, serão discutidas algumas das formas como esses conceitos e abordagens têm inspirado autores mais recentes na análise de

determinadas relações de poder contemporâneas, em contextos como a guerra ao terror, a guerra às drogas e a militarização da segurança pública na América Latina.

2.1.1. Foucault e formas de poder na modernidade

Foucault, em seu trabalho, interessa-se pela forma como certos conhecimentos são construídos como verdade através do exercício de poder, no que chama de “regimes de verdade”². Nesse sentido, o autor se contrapõe à ideia de “ideologia” como recurso analítico, visto que essa ideia parte da pressuposição da existência de um tipo de conhecimento intrinsecamente mais verdadeiro. Foucault, por sua vez, não se interessa pela identificação de discursos intrinsecamente verdadeiros ou falsos, e sim pela compreensão da forma como esses discursos são construídos como verdadeiros ou falsos.³

Portanto, para Foucault, cada sociedade tem seus regimes de verdade, compreendidos como os tipos de discurso que são aceitos e funcionam como verdade; os mecanismos e instâncias que permitem distinguir declarações verdadeiras e falsas; as técnicas e procedimentos valorizados para a aquisição da verdade; e o status daqueles que são encarregados de dizer o que conta como verdade. Além disso, em sociedades como aquela em que o autor vivia, o que chama de “economia política” da verdade teria algumas características importantes, como a centralização da “verdade” na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem; a produção e transmissão dessa “verdade” sob o controle, dominante senão exclusivo, de alguns aparatos políticos econômicos, como universidades, exército, imprensa; e essa “verdade” se torna também o centro de grandes debates políticos e confrontação social, na forma de disputas “ideológicas”⁴.

Nesse sentido, para Foucault, o problema político essencial do intelectual não é emancipar a verdade dos sistemas de poder, já que verdade é poder; e sim desvencilhar o poder da verdade de formas sociais, econômicas e culturais de hegemonia dentro das quais ele opera atualmente⁵. Kimberly Hutchings argumenta,

² FOUCAULT, M. Truth and Power. In: RABINOW, P. (ed.) *Foucault Reader*, New York: Pantheon Books, 1984, p. 51-75.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 73.

⁵ *Ibid.*, p. 74-75.

portanto, que pós-estruturalistas teorizam segundo um “registro de liberdade”, identificando-se com a noção de Foucault de que se deve “constantemente transgredir as fronteiras de limitações dadas (na teoria e na prática), e não com qualquer ideal substantivo de um mundo sem opressão”⁶.

Assim, o questionamento da naturalização dos regimes de verdade implica que se deixe de buscar o segredo essencial e atemporal das coisas. Ao contrário, trata-se de um reconhecimento de que essas coisas não têm uma essência em primeiro lugar. Dessa forma, deslegitima-se aquilo que se pretende legítimo por um apelo a uma linha pura de descendência⁷.

Essa análise da construção de regimes de verdade ajuda a compreender a forma como Foucault compreendia a noção de poder. Para o autor, o que faz com que o poder seja aceito e estabelecido é o fato de que ele não apenas se impõe como uma força negativa sobre nós. De fato, o poder tem também uma dimensão produtiva, visto que “produz coisas, induz prazer, forma conhecimento, produz discurso”⁸. Assim, o poder deve ser tido também como uma rede produtiva que atravessa o corpo social, indo muito além de uma instância negativa que tem por fim a repressão.

Para Foucault, portanto, o poder não é uma substância, um fluido ou algo que deriva de uma fonte em particular. O autor não pretende teorizar o que o poder é, e sim analisar o poder em termos de um conjunto de mecanismos e procedimentos que têm por função assegurar o poder. Esses mecanismos de poder são parte intrínseca de todas as relações, e são, a um tempo, causa e efeito dessas relações, sejam elas de produção, familiares, sexuais ou outras⁹. Em resumo, para Foucault, o poder: não tem essência e, portanto, não pode ser definido, mas apenas descrito em suas formas específicas; é também constituído pela e constituinte da história, e sua natureza se modifica através dos tempos; está em todo lugar, mas não possui um locus; opera através das relações humanas; e não é necessariamente bom ou ruim, construtivo ou destrutivo, podendo ser todas essas coisas em diferentes

⁶ HUTCHINGS, K. The nature of critique in critical international relations theory. In: JONES, R. W. *Critical Theory & World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001, tradução livre.

⁷ SHERRATT, Y. *Continental Philosophy of Social Science: Hermeneutics, Genealogy and Critical Theory from Ancient Greece to the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 148.

⁸ FOUCAULT, 1984, p. 61.

⁹ FOUCAULT, M. *Security, territory, population*. New York: Palgrave, 2007.

instâncias¹⁰. Portanto, é possível compreender verdade e poder como historicamente contingentes, sem essências naturais e intrinsecamente interconectados, na medida em que regimes de verdade (re)produzem efeitos de poder, e vice-versa.

Em trabalhos mais recentes, Foucault passou a analisar o que percebia como formas de poder que marcaram certos períodos da modernidade europeia, ainda compreendendo poder conforme discutido acima. No primeiro volume de seu livro “A História da Sexualidade” (1976), Michel Foucault lidava, entre outras questões, com a proliferação e a intensificação do problema da guerra. Foucault observava que “jamais as guerras foram tão sangrentas como a partir do século XIX e nunca, guardadas as proporções, os regimes haviam, até então, praticado tais holocaustos em suas próprias populações”¹¹. Essa proliferação e intensificação seria um paradoxo que assombra a modernidade política. Como seria possível explicar que regimes de poder expressamente preocupados com a promoção da vida e o estabelecimento de sociedades pacíficas também desenvolvessem formas de violência sem precedentes?

Para Foucault, esse paradoxo estaria ligado, por um lado, ao desenvolvimento de técnicas de produção de corpos dóceis dentro das sociedades, no que chamava de “poder disciplinar”. Essas técnicas seriam vistas de forma mais clara na própria organização dos exércitos, em especial a partir do século XVIII; e teriam se difundido progressivamente pelas sociedades europeias analisadas pelo autor. Trata-se de técnicas de poder que subjugam primordialmente o corpo individual¹².

Por outro lado, foram desenvolvidas simultaneamente formas de exercício de poder sobre a população, que passa a destacar-se como objeto a ser governado pelo Estado. Nesse processo, se observa uma transformação de formas mais tradicionais do poder estatal como direito soberano de matar para formas de poder como gestão da vida. Esse processo está associado a uma separação crescente entre

¹⁰ SHERRATT, 2006, p. 152-153.

¹¹ FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Edições GRAAL, 1999 [1976], p. 106.

¹² FOUCAULT, 1999 [1976] *apud* REID, J. Life struggles: war, discipline and biopolitics in the thought of Michel Foucault, in: DILLON, M.; NEAL, A. *Foucault on Politics, Security and War*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, tradução livre. Vale mencionar que formas disciplinares de poder também exercem um papel importante em programas como a pacificação no Rio de Janeiro, embora de forma menos central para os paradoxos que serão enfatizados nos próximos capítulos.

o governo do Estado e o soberano, ligado, entre outros fatores, à democratização da soberania. O governo é constituído como autônomo frente ao soberano legitimado por teorias jurídicas e políticas, como o direito divino; e também como autônomo em relação ao soberano popular, na medida em que certas esferas de governo são construídas como apolíticas¹³.

A própria soberania vinha passando por importantes transformações no contexto europeu, com relação ao contexto medieval. Nos trabalhos de autores como Hobbes, o direito sobre a morte associado ao soberano era condicionado pela defesa do próprio soberano. A soberania, nesse contexto, é constituída como o exercício da autoridade última sobre um território e sobre os sujeitos que o habitam, por meio de processos históricos que serão discutidos na próxima seção. O fim da soberania, contudo, seria a continuidade da própria soberania. Os principais instrumentos do exercício da soberania seriam leis, decretos e regulações apoiados por sanções coercitivas, baseadas, em última instância, no direito do soberano sobre a morte¹⁴.

Com a ascensão da lógica governamental voltada para a administração da vida, as guerras deixam progressivamente de ser combatidas em nome de um soberano que deve ser defendido, para serem combatidas em nome da existência de todos. A partir daí massacres se tornam vitais, e populações inteiras podem ser mobilizadas em nome da necessidade da vida. Nesse sentido, o poder soberano como direito de matar não desaparece com a ascensão de formas de poder como administração da vida. O poder soberano é na verdade realinhado para atender às necessidades dessas forças de administração da vida: “o poder de expor uma população à morte geral é o inverso do poder de garantir a outra sua permanência em vida”¹⁵. O próprio Direito, enquanto instrumento característico da soberania na Europa desde fins da Idade Média, se transforma em associação à trajetória do governo: de um sistema jurídico preocupado em expressar a autoridade do monarca, o Direito se torna crescentemente um instrumento de uma ordem normativa, que faz parte de aparatos normalizadores¹⁶.

¹³ DEAN, M. *Governmentality: power and rule in modern society*. 2nd edition. Londres: SAGE Publications, 2009, p. 122-124.

¹⁴ *Ibid.*, p. 123.

¹⁵ FOUCAULT, 1999 [1976], p. 106.

¹⁶ DEAN, 2009, p. 130.

Portanto, o fato de que, na modernidade, passa-se a exercer de forma crescente o poder no nível da vida de populações, com foco sobre a própria gestão da vida – no que Foucault chama de “biopoder” – não acarreta o desaparecimento de formas tradicionais de poder soberano sobre a vida e a morte dos súditos. Essas distintas formas de poder coexistem e se transformam, ainda que gerando situações de aparente contradição. Essa relação permanece na forma do que podem ser chamadas de “guerras biopolíticas”, incluindo o caso específico do racismo – na medida em que este representa uma forma de poder capaz de distinguir a parcela da população que deve viver e a que deve morrer¹⁷.

Quanto a essa questão, no curso “Em defesa da sociedade”, Foucault discutia práticas estatais racistas como demonstrações de que o compromisso com a segurança estatal é sempre um compromisso com a segurança da sociedade, sendo também um compromisso com a segurança de uma forma particular de vida. Assim, o desenvolvimento de um leque de técnicas de normalização e a constituição de populações em torno de discursos sobre o normal seriam uma forma de guerra racial contínua. O racismo é compreendido, portanto, como uma forma de introduzir uma quebra no domínio da vida entre aquilo que deve viver e aquilo que deve morrer. A distinção e hierarquização entre raças e a descrição de umas como superiores e outras como inferiores constituem formas de fragmentar o campo do biológico controlado pelo poder, separando grupos que existem dentro de uma população. Trata-se, portanto, de uma das instâncias da interação entre o direito soberano de matar e os mecanismos de biopoder, levados ao extremo no nazismo, mas persistentes em outras sociedades ditas “modernas”¹⁸.

O fortalecimento da lógica governamental esteve associado ao que Foucault chamava, em “Segurança, Território, População” (1977-78)¹⁹, de mecanismos ou tecnologias de segurança, os quais convivem com mecanismos jurídicos soberanos e mecanismos de disciplina que o autor vinha discutindo em cursos e textos anteriores. Os mecanismos de segurança emergem junto à noção de população, sendo esta o sujeito e o objeto desses mecanismos. Para Foucault, a ideia de segurança e os mecanismos ligados a ela partem de uma noção de probabilidade,

¹⁷ FOUCAULT, 2003b *apud* REID, 2008, 89-91.

¹⁸ FOUCAULT, M. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1975–76*. Translated by David Macey. London: Allen Lane, 2003, p. 254-261. Ver também REID, 2008.

¹⁹ FOUCAULT, 2007.

tendo por objetivo maximizar as probabilidades daquilo que é considerado positivo numa determinada população e minimizar o que é considerado como arriscado e inconveniente, como roubos e doenças, mesmo presumindo que não haverá uma supressão total desses riscos. Assim, a segurança passa a remeter à gestão das vidas da população, por meio de formas “biopolíticas” de poder que se tornam possíveis com o maior conhecimento sobre as vidas dessa população. Esse conhecimento é expandido através de desenvolvimentos como os mapas e as estatísticas, que tornam possível imaginar a gestão dessas vidas através de cálculos de custo-benefício²⁰.

No curso em questão, Foucault discute também o que chama de razão governamental, arte de governar ou governamentalidade, que estaria associada a um movimento de racionalização do Estado. Essa nova racionalidade governamental teria por objeto não apenas a preservação do Estado, que é a um tempo meio e fim, mas também a preservação de uma determinada relação de forças entre os Estados. Para tanto, desenvolvem-se de forma progressivamente racional dois aparatos tecnológicos específicos: o aparato militar-diplomático e o aparato de polícia. O primeiro teria por fundamento a ideia de relações de competição e pluralidade entre os Estados europeus, a serem administradas segundo uma ideia de equilíbrio. O segundo, a polícia, passou por diversas transformações ao longo dos últimos séculos, mas em larga medida tinha por objetivo a manutenção da ordem social doméstica de forma que o Estado pudesse expandir suas forças²¹.

Segundo Foucault, a partir de meados do século XVIII, desenvolveu-se a economia política e difundiu-se a crítica a mecanismos de Estado policial na Europa, que tinham por objetivo a garantia da “felicidade” da população e o “policiamento” de suas ocupações e existência. A partir de então, o elemento da “liberdade” foi inserido na lógica da governamentalidade, que passa a ter por centro a administração dos interesses diversos distribuídos pela população. Tanto a população quanto os processos econômicos passam a ser compreendidos pela lógica estatal como fenômenos naturais, nos quais não se deve intervir; o objetivo seria, agora, administrar, gerar incentivos²².

²⁰ *Ibid.*, p. 19-20.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Em outras palavras, para Foucault, teria ganhado força uma forma liberal de governamentalidade, entendida como a gestão de populações associada à garantia de liberdades individuais pelo Estado. Assim, no contexto da governamentalidade liberal, os mecanismos de segurança passam a ter por objetivo assegurar os fenômenos naturais dos processos econômicos e populacionais. A polícia, nesse contexto, é reduzida a uma função negativa, repressiva, tendo por objetivo a prevenção de desordens, como será discutido na terceira seção deste capítulo²³.

É importante ter em mente que, ainda que Foucault discuta esses diversos mecanismos de exercício de poder analisando as formas como eles se mostram ao longo da história, por meio de uma estrutura genealógica²⁴, esses mecanismos não devem ser compreendidos como uma série de elementos sucessivos. Ao contrário, diferentes mecanismos jurídico-legais, disciplinares e de segurança convivem historicamente e se manifestam de formas diversas, muitas vezes nas técnicas de poder utilizadas por uma mesma instituição²⁵.

Um exemplo dessa convivência entre formas distintas de poder é visto no que podem ser chamadas de formas autoritárias de governamentalidade, encontradas mesmo no contexto de instituições liberais. Isso se daria devido à articulação, no liberalismo, do “jogo pastor-rebanho” (*shepherd-flock game*) e do “jogo cidade-cidadão” (*city-citizen game*). O primeiro refere-se à biopolítica, à administração da vida, enquanto o segundo remete à soberania que emprega o Direito para limitar, oferecer garantias, prover segurança e legitimar as operações de programas biopolíticos e práticas disciplinares. Essa mistura volátil entre formas biopolíticas e soberanas de poder geraria o que Foucault chamava de um caráter “demoníaco” das sociedades modernas, como visto na utilização de práticas que poderiam ser consideradas iliberais justificadas por intenções biopolíticas. Em outras palavras, a política moderna articula, por um lado, o governo produtivo e biopolítico de processos baseados na população, vida, procriação e sexualidade e,

²³ *Ibid.*

²⁴ Para Foucault, a genealogia seria uma forma de análise da história que recusa de antemão a busca por origens e linhas de descendência unificadas, evidenciando as discontinuidades e heterogeneidades. Trata-se de uma análise que recusa a busca por essências contínuas ao longo da história, trazendo à luz o fato de que essas essências imutáveis não existem em primeiro lugar – e, nesse processo, deslegitimando aquilo que se pretende consistente. O próprio poder, que marcaria o desenvolvimento da história como uma série de dominações, também se transforma ao longo da história e se expressa através de técnicas e mecanismos mutáveis, não podendo ser definido de forma única. Ver SHERRATT, 2006, p. 143-146.

²⁵ FOUCAULT, 2007, p. 8.

por outro lado, a lógica dedutiva da soberania baseada em território, morte e sangue²⁶. Esses processos incluem “práticas divisoras” (*dividing practices*), que dividem o “sujeito livre” do discurso liberal tanto internamente, através da premissa de que a condição para o uso da liberdade é uma dominação sobre certos aspectos do “self”; quanto externamente, através da criação de categorias de pessoas que devem ser excluídas do status de pessoas autônomas e racionais²⁷. Como será visto a seguir, esse quadro conceitual tem sido utilizado por diversos autores para analisar a convivência entre práticas liberais e iliberais na contemporaneidade.

2.1.2. Soberania e biopolítica nas “guerras” ao terror e às drogas

Neste capítulo, discutirei os trabalhos de alguns autores que utilizam o quadro conceitual da convivência entre poder soberano e poder biopolítico para a análise de contextos contemporâneos. Em especial, os trabalhos aqui discutidos olham para instâncias do que se tem convencionado chamar de “guerra ao terror” e “guerra às drogas”, e argumentam que tais instâncias expressam paradoxos melhor compreendidos como reflexos da persistência de formas de poder soberano em meio a discursos e instituições voltadas para a promoção da vida. Nos próximos capítulos, esses conceitos serão utilizados para a análise de uma das formas como a “guerra às drogas” se expressa localmente, de forma específica e entrelaçada com características históricas e divisões sociais também locais: o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.

No início do século XXI, diversos textos de Foucault que discutem as ideias de biopolítica e governamentalidade têm recebido maior atenção, graças a fenômenos como a ascensão de novas formas de terrorismo²⁸. Judith Butler²⁹, por exemplo, analisa a emergência de casos de detenção indefinida de acusados de envolvimento com terrorismo nos Estados Unidos como sendo um exemplo de circunstâncias em que o Direito é suspenso e um novo exercício de soberania emerge, aliando-se às formas predominantes de governamentalidade. Nesse

²⁶ DEAN, 2009, p. 171.

²⁷ *Ibid.*, p. 156.

²⁸ SAMADDAR, R. Michel Foucault and Our Postcolonial Time. In: MEZZADRA, S., REID, J., SAMADDAR, R. (Eds.) *The Biopolitics of Development: Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present*. New Delhi: Springer, 2013.

²⁹ BUTLER, J. *Precarious life: the powers of mourning and violence*. Londres: Verso, 2004.

sentido, Butler afirma que, por um lado, a emergência da governamentalidade como forma predominante de vitalização do Estado implica a desvitalização da soberania em seu sentido tradicional: como provedora de uma função legitimadora do Estado. Por outro lado, isso não fecharia as portas à possibilidade de emergência da soberania no que chama de “a reanimated anachronism within the political field unmoored from its traditional anchors”³⁰.

Assim, a ressurgência do poder soberano no campo da governamentalidade é percebida por Butler como um anacronismo, ainda que reconhecendo as observações de Foucault que colocam em questão a existência de uma cronologia na qual formas de poder se sucedem de forma clara. Para ela, não era possível para Foucault prever a forma que a coexistência entre soberania e governamentalidade assumiria num contexto como Guantánamo, no qual condições de emergência são usadas para justificar a suspensão do Estado de Direito, e a soberania reemerge como “a vingança de um anacronismo que se recusa a morrer”³¹. Para Butler, essa ressurgência é tornada possível pela forma como o Direito é empregado como tática no campo da governamentalidade; assim, em determinadas circunstâncias, sua suspensão também pode ser utilizada como tática. Os procedimentos de governamentalidade que geram essa suspensão estendem e fortalecem formas de soberania, aumentando o espaço de poder discricionário daqueles que decidem sobre questões de justiça, vida e morte³².

Abundam, nesse contexto, os “petty sovereigns”, figuras que ganham poder em meio a instituições burocráticas governamentais para tomar decisões unilaterais, que não respondem a nenhuma lei ou autoridade legítima. Essa separação entre soberania e legitimidade diferenciaria a soberania “ressuscitada” no campo da governamentalidade da soberania unificada que funda e legitima o Direito em outros contextos. Esse poder soberano sem Direito é, para Butler, “a ‘rogue’ power *par excellence*”³³.

Enquanto Butler percebe no caso das detenções indefinidas uma ressurgência da soberania tornada possível pela suspensão do Direito, outros autores têm analisado instâncias mais sutis da convivência entre a

³⁰ *Ibid.*, p. 52-53.

³¹ *Ibid.*, p. 53, tradução livre.

³² *Ibid.*, p. 53-55.

³³ *Ibid.*, p. 56.

governamentalidade liberal e formas de poder percebidas como autoritárias. Barry Hindess, por exemplo, afirma que análises foucaultianas de formas “liberais” de governo vinham prestando pouca atenção à relação entre essas formas e práticas autoritárias. Hindess afirma que autores como Nikolas Rose vinham reconhecendo a persistência de práticas coercitivas em sociedades ocidentais, mas não consideravam essas práticas em si como centrais para o significado do liberalismo, analisando apenas o fato de elas precisarem ser justificadas com bases liberais. Hindess, por sua vez, argumenta que há mais a ser analisado na relação entre o compromisso com a liberdade (*liberty*) e o governo liberal da não liberdade (*unfreedom*): em certos casos, o recurso a formas autoritárias de poder seria uma consequência necessária desse compromisso com a liberdade. O governo de indivíduos autônomos convive com a dominação paternalista sobre aqueles julgados como despreparados – ou, ao menos, ainda não preparados – para a liberdade. Essa convivência se expressaria, por exemplo, no colonialismo do passado, bem como em práticas e discursos de desenvolvimento no presente³⁴.

Julian Reid³⁵ segue em uma direção similar ao analisar o caso da guerra ao terror, geralmente tida como uma forma de retrocesso pelas práticas “iliberais” que tem justificado. Para Reid, porém, a melhor maneira de compreender as práticas da guerra ao terror é analisar as interconexões entre formas soberanas e biopolíticas de poder no século XXI. Sua análise responde a visões de autores como Hardt e Negri, que viam os processos de globalização dos anos 1990 como processos de expansão de forças biopolíticas e desterritorializantes; nesse caso, o aparente fortalecimento da soberania de certos Estados-nação no contexto da guerra ao terror aparentaria ser um retrocesso. Contudo, afirma Reid, esse aparente “retrocesso” indica apenas a existência de intersecções e oscilações entre biopoder e soberania na constituição de estratégias de poder no contexto do que o autor chama de modernidade tardia (*late modern context*).

O desenvolvimento de formas biopolíticas de poder no nível internacional apontado por Reid inclui a formação de organizações internacionais, a codificação de direitos humanos, e outras instituições que participam em processos de

³⁴ HINDESS, B. The liberal government of unfreedom. *Alternatives: Global, local, political*. V. 26, n. 2, abr.-jun. 2001, p. 93-111.

³⁵ REID, J. The biopolitics of the war on terror: a critique of the ‘return of imperialism’ thesis in International Relations. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 2, 2005, p. 237-252.

governança global, as quais aparentemente se contrapõem às formas de poder soberano tradicional. Contudo, aponta o autor, há uma continuidade entre a forma de soberania utilizada por Estados quando aplicam a força quebrando o Direito, e a soberania com a qual essas formas biopolíticas de poder são aplicadas por atores humanitários e liberais em geral. Há, assim, uma cumplicidade entre Direito e força; em outras palavras, uma cumplicidade entre o biopolítico e o soberano.

Outros autores aplicam uma análise similar à transnacionalização da guerra às drogas. Para Dominic Corva³⁶, esse processo de militarização e transnacionalização pode ser compreendido como uma técnica liberal para a identificação de populações que devem ser governadas de formas não liberais. Assim, o governo liberal de populações requereria a capacidade de *distinguir* entre aquilo que pode ser governado através da promoção de liberdade e aquilo que deve ser governado de outras formas. Essa noção se aproxima da visão de Reid da existência de convivência e cumplicidade entre formas de governança liberal, associada à biopolítica, e a soberania, associada à produção de populações que devem ser governadas de formas iliberais.

Para Corva, os discursos de governança liberal começam com a presunção de livre escolha individual e de responsabilização pelas escolhas feitas. Por outro lado, discursos e práticas de governança iliberal se referem à legitimação e aplicação de poder coercitivo por Estados liberais, a sujeitos que são representados como ameaças à segurança “requerida” para a operação da “liberdade”. Assim, a aplicação de poder coercitivo a certos espaços ou sujeitos requer que estes sejam construídos como uma população que “não pode” ser governada pela administração da liberdade, por serem desviantes, opositores e criminais. Essas formas iliberais de governo podem se dar pela aplicação do aparato militar ou pelo aparato da justiça criminal, no caso de estratégias de policiamento. Tal sujeição de espaços à governança “iliberal” pode ser observada no caso da guerra ao terror, como discutido acima, e também no caso da guerra às drogas³⁷.

Corva analisa em particular o caso dos Estados Unidos, olhando para as formas como suas instituições estatais distinguem espaços que devem ser

³⁶ CORVA, D. Neoliberal globalization and the war on drugs: transnationalizing illiberal governance in the Americas. *Political Geography*, v. 27, 2008, p. 176-193.

³⁷ *Ibid.*, p. 177.

submetidos a formas de governança distintas tanto dentro quanto fora de seu território. No nível doméstico, a narcogovernança iliberal se faz através do fortalecimento do Estado penal, produzindo certos espaços e sujeitos como “delinquentes”. Já no nível internacional, os EUA teriam transnacionalizado a governança iliberal através do estímulo à militarização do policiamento em países latino-americanos, gerando incentivos ao condicionar a oferta de ajuda internacional a esses países³⁸.

Markus Kienscherf também explora o aspecto iliberal da guerra às drogas, afirmando que a distinção entre fluxos liberais e iliberais (de pessoas e bens, por exemplo) é uma característica essencial da decisão soberana que é inerente à governamentalidade liberal. Neste contexto, o autor define soberania como “o exercício da autoridade central através de instituições de Direito e do Executivo”, enquanto governamentalidade é entendida como “uma variedade de estratégias e táticas descentralizadas que buscam promover processos socioeconômicos”³⁹.

Segundo Kienscherf, a governamentalidade liberal emerge de uma crítica ao excesso de governo que é tido como um empecilho para processos vitais. Trata-se de uma tentativa de delimitar o escopo legítimo do governo através da promoção de liberdade e autonomia individual, atribuindo ao Estado o objetivo de fomentar e administrar processos socioeconômicos da população. Contudo, nem todos são vistos como *capazes* de exercer sua liberdade, e alguns são mesmo vistos como *ameaças* à ordem liberal. Assim, a soberania é empregada novamente dentro do campo da governamentalidade liberal, assumindo a função de uma decisão executiva sobre quem ou o que constitui uma ameaça ao livre desenvolvimento dos processos vitais da sociedade. Portanto, a soberania não desaparece com o fortalecimento de estratégias de governamentalidade liberal: ao contrário, aquela se multiplica e se descentraliza, passando a se expressar através de diversos mecanismos estatais que passam a trabalhar na distinção entre elementos liberais e iliberais⁴⁰.

Nesse contexto, discursos proibicionistas de certas substâncias psicoativas são utilizados para legitimar certas práticas divisoras entre populações que devem

³⁸ *Ibid.*

³⁹ KIENSCHERF, M. Security assemblages and spaces of exception: the production of (para-)militarized spaces in the U.S. war on drugs. *Radical criminology*, n. 1, 2012.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 29.

ser governadas de formas liberais e outras que representam riscos para a sociedade. Estas últimas devem ser sujeitadas, no mínimo, à medicalização para que sejam normalizadas e reintroduzidas à sociedade; ou, com mais frequência, a práticas policiais abusivas e ao encarceramento massivo, por exemplo. Não surpreende, portanto, que a forma como discursos proibicionistas desenham essas linhas esteja associada de forma próxima a divisões sociais previamente existentes. Nos Estados Unidos, segundo Thiago Rodrigues, o proibicionismo de certas substâncias psicoativas se iniciou nas primeiras décadas do século XX, especialmente voltado para substâncias identificadas como características de grupos minoritários da sociedade: o álcool associado a irlandeses e italianos, a cocaína associada aos negros e a maconha associada aos hispânicos, por exemplo. No Brasil, a heroína passou a ser considerada um problema de saúde pública nos anos 1910, quando identificada como droga de prostitutas e cafetões, enquanto a maconha era tida como substância usada por negros. Assim, o desenvolvimento de políticas proibicionistas ao longo do século XX nas Américas, tornando as drogas primeiro em questões de saúde pública e depois de segurança pública, reflete esforços dos Estados de implementarem medidas de controle social da população, e em especial das classes mais pobres. Práticas que no início do século XX sequer eram problematizadas passaram a ser retratadas como um perigo a “sociedades civilizadas”, justificando práticas soberanas coercitivas que persistem até os nossos dias⁴¹.

Os autores discutidos nesta seção analisam a questão do lugar da violência no Estado moderno a partir dos contextos específicos das “guerras” ao terror e às drogas no período contemporâneo, quando esses Estados se veem compelidos – por uma audiência que pode abranger cidadãos, atores internacionais, a sociedade civil e outros – a conciliarem um discurso liberal com práticas que poderiam ser consideradas iliberais. Esses contextos se expressam em instâncias como o uso da tortura na guerra ao terror, ou o estímulo à militarização da guerra às drogas na América Latina – e também, como será discutido ao longo dos próximos capítulos, no caso do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. Pensar tais casos a partir da convivência entre formas soberanas e biopolíticas de poder permite que se

⁴¹ RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.

perceba os aspectos violentos e discriminatórios envolvidos em práticas que se constroem discursivamente como voltadas para a promoção da vida, da paz e da segurança. Tal perspectiva evidencia as formas como essas práticas, construídas discursivamente como necessárias para fazer viver, sustentam ainda formas de decidir quem deve morrer.

2.2. Pacificação e o Estado moderno

Em 1946, num ensaio sobre política e a língua inglesa, George Orwell afirmava:

In our time, political speech and writing are largely the defense of the indefensible ... Political language has to consist largely of euphemism, question-begging and sheer cloudy vagueness. Defenceless villages are bombarded from the air, the inhabitants driven out into the countryside, the cattle machine-gunned, the huts set on fire with incendiary bullets: this is called pacification⁴².

Historicamente, é frequente que o signo “pacificação” seja associado a práticas marcadas por uma ambiguidade já observada por Orwell acima: a noção de produção da “paz” e a utilização da violência. As práticas discursivas associadas a tal signo são marcadas por grande diversidade, embora de maneira geral, na modernidade, elas sejam produzidas por um tipo específico de ator: o Estado. Nesta seção, discutirei brevemente algumas das práticas discursivas historicamente associadas a esse signo, buscando evidenciar algumas das formas como a relação entre Estado e violência é mediada pela noção de pacificação. Mais adiante, discutirei também a forma como a noção de coexistência entre poder soberano e biopolítico permite interpretar a ambiguidade referida acima, entre a produção da “paz” e o uso da violência.

Ao longo do pensamento político e social moderno, é frequente que a construção do Estado seja representada como ponto de inflexão na história da violência. De acordo com essa narrativa, o Estado é necessário para a eliminação ou redução da violência, para a “pacificação” das relações sociais, na medida em que o Estado centraliza em si o potencial uso da força. Essa narrativa pode ser encontrada, por exemplo, em 1651, quando Hobbes afirmava que na ausência de

⁴² ORWELL, ‘Politics and the English Language’ (1946), in: ORWELL, S.; ANGUS, I. (ed.) *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell*, Vol. IV, London: Secker and Warburg, 1968, p. 136.

Estado há um “constante temor e perigo da morte violenta. E a vida do homem é solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta”⁴³. A instituição estatal, portanto, através da centralização da violência, tornaria possível a convivência em sociedade.

Outros autores analisam de forma mais crítica tal processo de “pacificação” que participa na construção do Estado moderno, e em geral se voltam para a análise da formação de Estados europeus. Norbert Elias, por exemplo, ao analisar o processo histórico de formação do Estado absolutista na Europa, se coloca a seguinte questão:

How did the extremely decentralized society of the early Middle Ages, in which numerous greater and smaller warriors were the real rulers of Western territory, become one of the internally more or less pacified but outwardly embattled societies that we call states⁴⁴?

Elias procura compreender o que chamava de sociogênese de formações históricas, como o Estado Moderno. Para ele, essas formações se desenvolvem como resultado de disputas entre grupos com interesses opostos, das quais emerge o monopólio da força e a consequente pacificação, supressão e controle da violência sobre as grandes áreas que passariam a ser compreendidas como territórios “domésticos”. Essa emergência de grandes áreas “pacificadas” sob o controle de centros de poder monopolistas seria parte do que chama de processo civilizatório, o qual acarreta tanto consequências positivas quanto negativas para os próprios povos que gradualmente se “civilizam”⁴⁵. Esse processo de pacificação de territórios “domésticos” seria inseparável, portanto, de uma intensificação da violência entre as unidades políticas em formação, que disputavam por territórios e se beneficiavam da organização e centralização do uso da força. Mais do que uma eliminação da violência, portanto, a formação do Estado Moderno poderia ser compreendida como uma transformação das formas predominantes de violência.

Charles Tilly⁴⁶ também analisa o processo de formação dos Estados europeus na modernidade, com um foco sobre o lugar das formas de violência organizada em seu crescimento e transformação. Tilly analisa os processos

⁴³ HOBBS, T. *Leviatã* ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil; trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultura, 2004[1651] (Coleção "Os pensadores").

⁴⁴ ELIAS, N. *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, Malden: Blackwell, 2000 [1937], p. xiii.

⁴⁵ *Ibid.*, p. xiv.

⁴⁶ TILLY, C. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

violentos de guerra e construção do Estado (*war making and state making*) como análogos a outras formas de violência organizada como a pirataria e a rivalidade entre gangues. Com relação à eliminação de inimigos locais pelo Estado europeu, Tilly afirma: “In the long run, it all came down to massive pacification and monopolization of the means of coercion”⁴⁷. Essa pacificação massiva fez com que o Estado moderno emergisse a partir de uma série de processos, como a eliminação, subjugação, divisão, conquista e compra de potenciais inimigos internos, de forma que monarcas dependessem menos dos meios de coerção de seus súditos e mais dos próprios meios. Estes meios próprios incluem tanto forças militares para a guerra quanto forças policiais subordinadas ao governo, com o objetivo de manter a pacificação doméstica. Assim, Charles Tilly também evidencia a forma como o Estado moderno europeu emerge a partir de disputas pelo monopólio sobre o uso da força entre uma diversidade de atores violentos.

Portanto, ao analisarem o papel da violência na formação dos Estados europeus, autores como Tilly e Elias evidenciam o fato de que a modernidade não deve ser lida de forma simples como um período histórico marcado pela eliminação da violência. O que se observa, historicamente, é o sucesso variável de certas unidades em se afirmarem como os atores mais aptos a utilizarem a violência, e a transformação da forma como essa violência é discursivamente construída e legitimada. Além disso, mesmo no contexto europeu, a modernidade foi marcada por importantes episódios não só de violência avassaladora entre unidades estatais – o paradoxo apontado por Elias, como discutido acima – mas também de Estados contra seus próprios “súditos”, a despeito da narrativa de que Estados surgem com a função de protegê-los. As análises acima desconstróem também certas narrativas funcionalistas: o Estado moderno não surgiu por sua superioridade moral ou necessidade histórica, e sim porque os atores que conseguiram estabelecer o monopólio sobre o uso da força em vastas áreas se afirmaram como esse tipo de unidade política ao longo de processos históricos complexos e não lineares. Nesse sentido, os aparatos de uso da força do Estado no nível doméstico – em geral, as forças policiais – e externo – geralmente, exércitos – se desenvolvem ao longo das

⁴⁷ *Ibid.*, p. 175.

disputas entre diferentes atores e para a manutenção do monopólio em mãos estatais⁴⁸.

Para além do uso da violência para “pacificar” o território “interno” na construção do Estado europeu, é possível perceber processos similares utilizados para garantir o domínio colonial/imperial em diferentes contextos. Patricia Owens⁴⁹, por exemplo, analisa processos de pacificação colonial empreendidos pela França e Grã-Bretanha e ações dos Estados Unidos no Vietnã, Afeganistão e Iraque. Segundo Owens, “Pacification wars are wars of domestication in the sense that counterinsurgents seek to govern through strategies of household rule and is a form of war justified, in part, through domestic images and sentiments”⁵⁰. As guerras de pacificação por impérios ou Estados liberais capitalistas são lidas pela autora como tentativas de criar e regular um âmbito social funcional, e esses esforços de regulação social seriam mediados pela forma como se imagina o espaço do lar, do doméstico.

Essa análise coloca Owens junto a outros autores, como o próprio Foucault, que reconstroem a história filosófica e política do liberalismo como parte da história do uso da violência para o ordenamento racial e econômico. Owens faz essa crítica analisando a contrainsurgência em particular como forma de guerra liberal, e nesse sentido vai além de Foucault quando este argumenta que as relações externas do sistema de Estados europeus como caracterizadas pelo equilíbrio de poder. A história das práticas de contrainsurgência é analisada, assim, a partir da centralidade do social e do doméstico como seu campo de operações. Nessa análise, contudo, Owens também negligencia certos contextos que estão ao centro dessa contrainsurgência enquanto “serviço social armado”: processos de pacificação domésticos como as guerras contra grupos indígenas, em países como os EUA e o Brasil. Para Jairus Grove, por exemplo, o caso da submissão de povos indígenas e escravos nos EUA demonstra que, para certos Estados, o social como espaço a ser

⁴⁸ É importante ressaltar que os processos descritos acima, analisados por Elias e Tilly, referem-se à formação dos Estados europeus, e por isso são distintos da experiência histórica encontrada em contextos coloniais de forma geral.

⁴⁹ OWENS, P. *Economy of force: counterinsurgency and the historical rise of the social*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 37

ordenado pela violência se formou internamente antes de ser exportado para lugares como o Vietnã⁵¹.

Outra perspectiva crítica através da qual a relação entre violência e a construção do Estado é analisada pode ser encontrada nos trabalhos de Mark Neocleous⁵². Para este autor, tanto o poder de polícia quanto o poder de guerra devem ser compreendidos como mecanismos por meio dos quais o Estado moderno (re)produz uma ordem social específica: a ordem da acumulação. Para essas práticas de produção da ordem capitalista, que incluem não somente o uso da força, mas também técnicas como a estatística, a educação e a provisão de bem-estar, Neocleous usa o termo “pacificação” – expandindo, portanto, concepções que reduzem o termo a estratégias de centralização do uso da violência no Estado. Assim, Neocleous sugere que práticas de pacificação devem ser compreendidas tanto em seus aspectos destrutivos – a eliminação da oposição à centralização estatal – quanto em seus aspectos produtivos – implicando a construção de uma determinada ordem social moderna. Ao centro da pacificação está, portanto, a tentativa de estabilizar uma determinada ordem em torno da lógica da paz e da segurança.

Christopher McMichael⁵³ recupera o que chama de “reapropriação crítica do termo pacificação” feita por autores como Neocleous, aplicando-a ao contexto urbano. Essa perspectiva se distinguiria de outras visões críticas sobre a construção de ordem urbana por ser mais radical, colocando em questão o Estado, o capital e a própria lógica de segurança. Essa crítica iria além, portanto, da ideia de buscar formas de segurança mais “humanas” ou “civilizadas”. Segundo o autor, nos anos 1960 já eram observados nos Estados Unidos alguns “experimentos” em pacificação nas cidades, importando conhecimentos da guerra do Vietnã. Esses programas utilizariam diversas estratégias, como desenvolvimento urbano e, crescentemente, repressão policial, para prevenir e reprimir o crescimento de revoltas, militância e insurgência comunista.

⁵¹ GROVE, J. The stories we tell about killing. *The Disorder of things*, 6 jan. 2016. Disponível em: <<https://thedisorderofthings.com/2016/01/06/the-stories-we-tell-about-killing/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁵² NEOCLEOUS, M. *War Power, Police Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014.

⁵³ MCMICHAEL, C. Urban pacification and “Blitzes” in Contemporary Johannesburg, *Antipode*, V. 00 N. 0, 2015, p 1–18.

Nesta subseção, foram apresentadas algumas das perspectivas através das quais práticas discursivas associadas ao signo da “pacificação” têm sido analisadas. Como visto, essas práticas incluem aquelas associadas à constituição de Estados modernos europeus, à garantia do poder colonial ou neocolonial e também, especialmente nas últimas décadas, a políticas de produção de ordem social em contextos urbanos. O signo “pacificação” é utilizado, com frequência, como forma de justificar práticas violentas ou não como necessárias para a construção da paz, construída como o fim último do Estado.

2.2.1. Pacificação entre a soberania e a biopolítica

Para uma análise da noção de “pacificação”, é importante que se reflita também sobre a própria ideia de “paz” como objetivo do Estado, e sobre como essa ideia é mobilizada para justificar a busca por objetivos que não são claramente “pacíficos”. Uma das lentes que tem sido utilizada nessa análise consiste na concepção biopolítica de segurança que tem marcado Estados modernos de formas distintas. Conforme a vida se torna o principal objeto referente de discursos e práticas de segurança, esta deixa de ser explicada de forma negativa, passando a ser associada à noção de fazer viver e garantir a vida da população enquanto espécie. Estratégias de segurança passam a se voltar para a prevenção do risco e a administração de contingências que possam se mostrar como ameaças para a segurança humana. Nesse processo, qualquer forma de subjetividade política que se coloca como obstáculo à promoção da boa vida é construída como perigoso para o bem social maior⁵⁴.

Nesse sentido, uma concepção de “guerra liberal” permite compreender a letalidade inserida em práticas que se comprometem a fazer viver, em especial no século XXI. Essa letalidade está associada ao objetivo de pacificação/eliminação de todas as formas de diferença política, de forma que o liberalismo cumpra seus objetivos de fazer viver: assim, quanto mais se busca a paz, mais a guerra é declarada para tal. Em outras palavras, haveria uma face bélica do poder liberal “alimentada diretamente pelas ambições universais e pacíficas pelas quais o

⁵⁴ Ver EVANS, B. Foucault's legacy: security, war and violence in the 21st century, *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, ago. 2010.

liberalismo pretende ser admirado”, de forma que se acusa o liberalismo de universalizar a guerra na busca da paz⁵⁵.

Nesse sentido, a lógica de “segurança” que marca a modernidade implica que, a despeito de sua associação com a “paz” – como na expressão “paz e segurança” encontrada já no primeiro artigo da Carta da ONU⁵⁶ –, permanece uma constante demanda por alguma forma de guerra. Isso iria de encontro a argumentos comuns de que a guerra é algo que emerge de *fora* da sociedade liberal, e que esta sociedade seria marcada pela busca por “paz”, “segurança” e “ordem”. Uma crítica dessa lógica discursiva aponta para o caráter da paz como uma forma de “guerra codificada”⁵⁷. Essa lógica da segurança seria marcadamente moderna para Neocleous, associada à formação de Estados que passam a justificar seus processos de crescente monopolização da violência como uma necessidade. Enquanto, na tradição romana, se falava em *Pax* como dominação e hegemonia sobre inimigos, na modernidade a paz seria defendida como necessária para a segurança do Estado e, crescentemente, da população. Em outras palavras, ao centro da pacificação em sua compreensão moderna estaria “the fabrication of social order, the dispersal of the mythical entity called ‘security’ through civil society and the attempt to stabilise the order around the logic of peace and security”⁵⁸.

Assim, uma crítica da paz enquanto fim inquestionável do Estado passa por uma crítica da segurança enquanto forma de poder. Anthony Burke⁵⁹, por exemplo, compreende a segurança como uma tecnologia política que mobiliza duas técnicas conectadas de produção e regulação social: por um lado, um poder totalizante, exercido pelo Estado sobre vastas áreas, economias e populações; e, por outro, um poder individualizante, que trabalha no nível dos indivíduos e almas, sobre seus corpos e mentes⁶⁰. Assim, a segurança é uma forma de política que mobiliza horror e prazer, coerção e desejo, através de sistemas de linguagem, força, administração

⁵⁵ DILLON, M.; REID, J. *The Liberal Way of War: Killing to Make Life Live*. London: Routledge, 2009, p. 2.

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Charter of the United Nations*, 1945, Chapter 1: Purposes and principles. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁵⁷ NEOCLEOUS, 2014, p. 8.

⁵⁸ *Ibid*, p. 34.

⁵⁹ BURKE, A. *Beyond Security, Ethics and Violence: War against the other*. London: Routledge, 2007.

⁶⁰ Essa compreensão da segurança se associa à concepção de Foucault sobre a razão política na modernidade e sua conexão com formas cristãs de poder pastoral, o qual seria a um tempo totalizante e individualizante. Ver FOUCAULT, M. Omnes et singulatim: por uma crítica da “razão política”, tradução de Heloísa Jahn. *Novos Estudos*, n. 26, mar. 1990.

e liberdade. Há, porém, uma diferenciação espacial das promessas e do poder da segurança em termos morais: enquanto todos somos sujeitos do mesmo sistema, somente alguns são vitimados por ele.

Nesse sentido, pacificação e segurança se conectam na lógica discursiva liberal predominante do Estado moderno. Práticas violentas são justificadas como necessária para a promoção da vida da população, o que permite a afirmação de formas de poder que podem ser caracterizadas como “soberanas”, “iliberais” ou “autoritárias”. Paz e guerra tornam-se inseparáveis e, como visto no trecho do ensaio de Orwell anteriormente discutido, bombardeios aéreos passam a ser chamados de “pacificação”⁶¹. Ao longo desta dissertação, será analisada, portanto, uma instância dessa coexistência aparentemente paradoxal: entre uma política de segurança pública que se afirma como voltada para a “paz” e para a “promoção da vida”, e práticas associadas a essa mesma política e tidas como violentas e arbitrárias.

2.3. A polícia no Estado moderno

Nas seções anteriores, foram discutidas algumas abordagens acerca do problema da convivência entre a violência de Estados ditos modernos e seus objetivos declarados de promoção da paz e da segurança. Associada a essa questão se encontra o problema da promoção da “ordem” em sociedades modernas, e em especial no contexto da cidade. Nesse contexto, emergem reflexões sobre o papel da polícia na manutenção da ordem no espaço urbano, e sobre a convivência entre violência policial e discursos voltados para a promoção da paz e a segurança. Algumas dessas reflexões serão brevemente discutidas nesta seção, como ponto de partida para as discussões empíricas acerca da atuação da Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro que serão desenvolvidas nos próximos capítulos.

As reflexões sobre o papel do policial no Estado moderno estão relacionadas a questões mais amplas sobre a relação entre a violência e o Direito. As narrativas que apontam a formação do Estado como marco da eliminação da violência – ao menos no âmbito doméstico – com frequência atribuem essa transformação ao

⁶¹ ORWELL, 1968 [1946], p. 136.

Direito, que limita as formas como conflitos podem ser resolvidos em sua jurisdição. Hobbes, por exemplo, afirmava que na ausência de um Estado não poderia haver distinção entre bem e mal, entre justiça e injustiça; somente com a centralização do poder de julgar e punir em um Estado seria possível garantir a segurança de uma população⁶². A relação entre violência e Direito, porém, não é livre de controvérsias. Walter Benjamin⁶³, por exemplo, argumenta que é possível que o interesse do Direito num monopólio da violência pelo Estado frente a indivíduos seja explicado não pela intenção de preservar certos fins legais positivados, como a segurança, mas pela intenção de preservar o próprio Direito. Assim, a violência se mantém central não apenas para a preservação do Direito, como quando utilizada para punir infrações ao mesmo; mas também para a sua criação, pois quando vitorioso um ator violento pode buscar estabelecer sua vitória através da criação de um novo Direito.

No caso da autoridade da polícia, porém, Benjamin afirma que a separação entre violência criadora e preservadora do Direito estaria suspensa, visto que a polícia aplica a violência para fins legais – fazer cumprir o Direito – mas o faz com autoridade para decidir esses fins dentro de limites amplos. Assim, a violência policial não estaria totalmente submetida aos limites impostos à violência preservadora do Direito, visto que esta em geral não pode definir novos fins; nem aos limites à violência criadora do Direito, já que esta precisa se provar vencedora para estabelecer um novo Direito. Para Benjamin, portanto, é incorreto afirmar que a violência policial está sempre conectada aos fins previamente determinados pelo Direito. Ao contrário, a polícia é utilizada para os fins empíricos que o Estado não se vê capaz de atingir dentro de um sistema legal. Assim, a polícia intervém “por razões de segurança” em inúmeros casos nos quais nenhuma situação legal existe. Nesse sentido, Benjamin afirma:

And though the police may, in particulars, appear the same everywhere, it cannot finally be denied that in absolute monarchy, where they represent the power of a ruler in which legislative and executive supremacy are united, their spirit is less devastating than in democracies, where their existence, elevated by no such relation, bears witness to the greatest conceivable degeneration of violence⁶⁴.

⁶² HOBBS, 2004[1651].

⁶³ BENJAMIN, W. Critique of violence. In: BULLOCK, M.; JENNINGS, M. (Eds.) *Walter Benjamin: Selected writings*, v. 1. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996, p. 236-254.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 243.

Assim, é possível afirmar que não só o Estado deve ser visto como intrinsecamente associado ao uso da violência em termos das formas como se constrói e se reproduz, mas também o próprio Direito, usualmente representado como o oposto da violência. Similarmente, as instituições policiais podem ser analisadas como parte da reprodução do Estado, da ordem social moderna e do próprio Direito, mesmo que em suas ações a polícia possua um amplo espaço de discricionariedade.

Dessa forma, o caso das forças policiais as coloca em relações mais complexas com o Direito do que de mera oposição. O poder de decisão unilateral do policial não surge somente em contextos em que a lei está suspensa, como no caso dos “*petty sovereigns*” analisados por Butler: de fato, o policial é tido ao menos em parte como o ator que faz cumprir a lei, ainda que seu poder de decisão e ação não seja totalmente limitado por esta. Afinal, o papel do policial em sociedades como a brasileira com frequência não se limita a lidar com ocorrências tipificadas como crimes, incluindo também a ação em outras ocorrências “que interferem diretamente na produção pública de ordem como [...] a retirada de um bêbado ou uma querela de vizinhos”⁶⁵.

Assim, ao invés de buscar compreender a “essência” do policial em sociedades modernas em geral ou no Brasil em particular, ou mesmo de tentar definir o lugar essencial do policial em relação ao Direito, é importante analisar as circunstâncias que impactam as disputas discursivas pela estabilização de seu papel em diferentes contextos. A seguir, discutirei brevemente algumas das formas como a noção de coexistência entre formas soberanas e biopolíticas de poder pode ajudar a compreender essas disputas discursivas.

2.3.1. A atividade policial entre a soberania e a biopolítica

Michel Foucault⁶⁶ discute algumas das formas como o termo “police” foi mobilizado no contexto europeu moderno, e como essas diferentes formas de utilizar o termo se relacionaram com diferentes concepções do próprio Estado.

⁶⁵ MUNIZ, J. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, Winter 2001. P. 186.

⁶⁶ FOUCAULT, M. *Security, territory, population*. New York: Palgrave, 2007.

Entre os séculos XVII e XVIII, segundo o autor, o termo era utilizado com referência aos cálculos e técnicas que tornavam possível o bom uso das forças estatais, através do controle da atividade humana de forma geral. Assim, os mecanismos de polícia eram aqueles associados à manutenção da ordem dentro do território estatal, para tanto incluindo o controle sobre objetos como a demografia, a saúde, as profissões e a circulação de bens e pessoas. No período, um Estado policial seria caracterizado pelo seu interesse em controlar todas as formas de coexistência entre os homens. Nesse contexto, o papel da polícia era muito distinto da aplicação da justiça, sendo melhor compreendido como a governamentalidade direta do soberano enquanto soberano.

A partir de meados do século XVIII, esses discursos passaram a ser criticados em certos contextos europeus, com a emergência de discursos de economia política. A ideia de polícia teria sido ressignificada nesse período, e ao invés de promover a “felicidade” de todos através do controle, passa a ser parte de um Estado que tem por objetivo regular interesses particulares. Passa-se a defender, no período, que a população está submetida a processos naturais, que podem ser compreendidos pela economia, e que não devem ser disciplinados diretamente pelo soberano e sim fomentados através de incentivos estatais. Os mecanismos de segurança, nesse novo entendimento, têm por papel assegurar os fenômenos naturais dos processos econômicos ou populacionais; e a governamentalidade passa a incluir um elemento de liberdade individual em seu discurso. A partir de então, o termo “polícia” deixa progressivamente de se referir ao grande projeto de controle sobre a população em relação à saúde, educação, segurança, demografia, e passa a se referir ao que entendemos como instituição policial moderna, com funções negativas: a prevenção da ocorrência de certas desordens, uma função principalmente repressiva⁶⁷.

Dessa forma, conforme o Estado moderno – especialmente no caso europeu – passou a se construir discursivamente como voltado para a gestão da vida da população, o aparato de polícia também passou por transformações. A ideia de polícia como mecanismo de controle total sobre a vida dos indivíduos, incluindo suas profissões, educação e saúde, se revelou pouco compatível com o novo papel

⁶⁷ *Ibid.*, class Thirteen.

do Estado, que se pretendia menos intervencionista e mais administrador de incentivos, como discutido na primeira seção deste capítulo.

Essa redução da polícia a um mecanismo de segurança de atuação negativa, porém, não elimina as ambiguidades entre um discurso liberal e as práticas policiais, mesmo em contextos ditos democráticos. Como visto no texto de Walter Benjamin, o Estado mantém o uso da violência pela polícia como ferramenta para atingir fins empíricos que com frequência não estão contidos pelos fins legais positivados, e o policial mantém ainda um poder de decisão que excede o espaço da aplicação do Direito. As polícias atuam não somente para aplicar o Direito em situações já tipificadas, também agindo em contextos, como conflitos e desordens, que não são realidades propriamente criminais. Assim, o policial detém um grande poder de decisão, tanto sobre as situações nas quais deve atuar quanto sobre o teor de sua atuação⁶⁸, fazendo com que a polícia possa ser compreendida como um mecanismo que sustenta formas de poder soberano.

Uma das formas pelas quais instituições policiais exercem o poder de distinguir a população que deve ser protegida e aquela que representa um risco e, portanto, deve ser controlada, é o próprio encarceramento. As prisões representam uma das formas de conter grupos sociais construídos discursivamente como fontes de risco para a população; nesse processo, esses mesmos grupos são construídos como distintos da população como um todo, e por isso não merecedores do tratamento “liberal” e da proteção da “segurança” que Estados clamam assegurar. Assim, prisões são construídas como espaços de exceção, que não são governados de acordo com padrões liberais, e os grupos sociais que são massivamente encarcerados – como negros no Brasil, e negros e hispânicos nos Estados Unidos – são os mesmos que são construídos como fontes de riscos⁶⁹. Essa distinção busca justificar, portanto, a compatibilidade entre um discurso liberal e o tratamento reservado a grupos marginalizados: o encarceramento massivo desses grupos se justificaria pela necessidade de garantir a paz e a segurança da população como um todo, o que faz com que a segurança justifique o emprego de práticas que, em outros contextos, seriam denunciadas como iliberais. Além disso, leis são frequentemente criadas para justificar a classificação desses grupos sociais como ameaçadores,

⁶⁸ MUNIZ, J., 2001, p. 186.

⁶⁹ KIENSCHERF, 2012.

como visto na própria guerra às drogas, grande responsável pelo encarceramento massivo em países como os EUA e os latino-americanos.

Além das prisões, as próprias regiões em que esses grupos sociais marginalizados vivem são frequentemente delimitados como zonas que apresentam risco para o restante da população, e por isso devem ser submetidas a controle policial intenso. O traçado de linhas entre zonas urbanas que devem ser tratadas como “fontes de risco”, “desgovernadas”, “fora de controle” frequentemente se associa a estratégias de policiamento. Um exemplo desse tipo de prática foi visto no que ficou conhecido como “policiamento de janelas quebradas” (*broken windows policing*), uma doutrina pautada pela ideia de que a incapacidade das autoridades de lidarem com desordem e pequenos delitos, como vandalismo, transmite um sinal de fraqueza para criminosos próximos, encorajando-os a atividades criminais. Essa doutrina favoreceu a adoção de formas mais autoritárias de policiamento e aumento da vigilância em zonas percebidas como de maior risco, com aumento do encarceramento e de abusos contra pessoas em situação de rua, por exemplo. Em Nova Iorque, esse tipo de percepção favoreceu a adoção, nos anos 1990, do discurso de “tolerância zero” como solução para o crime, por meio de um aumento da esfera das atividades consideradas criminais para incluir quaisquer formas de comportamento consideradas antissociais, como mendicância, prostituição e alcoolismo. Assim, passou-se a aprovar a definição de certas áreas onde esses comportamentos eram identificados com maior frequência como territórios desgovernados, legitimando a sujeição de populações marginalizadas a formas diretas de ação soberana sobre seus corpos⁷⁰.

Assim, também no espaço urbano, discursos liberais de proteção da segurança da população autorizam o emprego da soberania na definição de certas zonas como áreas que não podem ser governadas de formas liberais, devendo ser submetidos a formas autoritárias de controle. Com frequência, esse controle se expressa em práticas como a militarização do policiamento, como será visto no caso das UPPs no Rio de Janeiro. Políticas de policiamento passam a se pautar por discursos violentos, e políticos que se identificam como defensores de uma “mão

⁷⁰ MITCHELL, K. Ungoverned space: global security and the geopolitics of broken windows. *Political Geography*, v. 29, 2010, p. 289-297.

dura” para a segurança são capazes de reunir cada vez mais votos, explorando o sentimento de medo e os clamores por paz e segurança da população⁷¹.

A capacidade de atores estatais de delimitarem certos espaços e grupos sociais como fontes de risco a ser minimizado – mesmo que através do uso da violência por meio de táticas de policiamento militarizado – também é impactada por divisões sociais previamente existentes, como o caso da raça no Brasil. Não surpreende, portanto, que no Rio de Janeiro – Estado com a polícia mais letal do Brasil, tendo matado mais de 8 mil pessoas na última década – três quartos dos mortos pela polícia sejam negros, em mortes que muitas vezes podem ser caracterizadas como execuções extrajudiciais⁷². Como discutido anteriormente neste capítulo, o racismo perpetrado por instituições estatais pode ser compreendido como expressão da persistência de formas soberanas de poder ajustadas para o exercício de “práticas divisoras” entre aqueles cuja vida deve ser fomentada e aqueles que podem ou devem morrer.

É importante ter em conta que certas práticas de policiamento são alvo de importantes formas de resistência. Ativistas e organizações da sociedade civil, tanto locais quanto transnacionais, frequentemente se colocam contra o poder clamado pelo Estado e pelos policiais de delimitar certos grupos sociais como incapazes de serem governados segundo princípios liberais e, portanto, isentos de direitos individuais. Nos Estados Unidos, por exemplo, o assunto tem ganhado maior atenção desde 2013 com movimentos como o “Black Lives Matter”, que se iniciou nas mídias sociais quando um policial foi declarado inocente pela morte de Trayvon Martin, um adolescente negro. Este movimento tem criticado as práticas policiais racistas no país, tanto por sua discriminação quanto por sua brutalidade, além da desigualdade racial que marca diversas formas de violência estatal⁷³.

No Rio de Janeiro, em 2016, organizações locais do Complexo da Maré, como o Observatório de Favelas e a ONG Redes da Maré, participaram da organização da campanha “Somos da Maré, Temos Direitos”. A campanha, através de manifestações e materiais impressos, difunde entre os moradores informações

⁷¹ CORVA, 2008; KIENSCHERF, 2012.

⁷² HUMAN RIGHTS WATCH. “*O Bom Policial Tem Medo*”: Os custos da violência policial no Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁷³ BLACK LIVES MATTER. *Herstory*, n.d. Disponível em: <<http://blacklivesmatter.com/herstory/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

sobre os seus direitos frente a abordagens policiais e demanda que estas deixem de violar os direitos das comunidades⁷⁴. A campanha foi lançada após um período de aumento do número de casos de homicídios resultantes de intervenção policial no Rio de Janeiro: entre abril e junho de 2016, houve um aumento de 100% em relação ao mesmo período de 2015⁷⁵. Algumas dessas formas de resistência e demandas por formas distintas de governança do espaço das favelas serão discutidas nos próximos capítulos desta dissertação, na medida em que impactam as práticas discursivas estatais que a elas respondem no contexto das UPPs.

Fica evidente, portanto, que a convivência entre discursos de cunho liberal que afirmam prezar pela segurança e pelos direitos individuais e as práticas frequentemente iliberais justificadas por esses mesmos discursos não é livre de ambiguidades. Essas ambiguidades são exploradas por atores que buscam garantir que grupos sociais marginalizados não possam ser excluídos da população governada segundo discursos liberais: demandam, portanto, que o Estado abra mão de mecanismos através dos quais exerce sua decisão soberana acerca de quais pessoas e espaços devem ser governados de forma liberal e quais devem ser submetidas a outras formas de governo. De formas concretas, essas demandas se expressam em mobilizações diversas por “reforma policial”, “fim da violência policial”, “humanização da polícia” e respeito aos “direitos humanos” por parte de forças policiais, por exemplo.

As discussões em torno da violência policial não são novas, embora permaneçam infelizmente atuais. Debates similares deram origem à noção de “policiamento comunitário” nos anos 1960, nos Estados Unidos. Em linhas gerais, essa ideia inclui dois elementos fundamentais: a parceria com a comunidade, destacando-se o aspecto cooperativo, e a resolução de problemas. Assim, enfatiza-se a atribuição à “comunidade” de um papel mais ativo na obtenção de segurança e na prevenção do crime⁷⁶. O conceito de policiamento comunitário busca reescrever o policial não mais como recurso voltado apenas para o ataque aos desviantes, mas

⁷⁴ NETO, A. Entidades e moradores da Maré fazem campanha contra violações de direitos. *O Globo*, 02 Jul. 2016. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/rio/entidades-moradores-da-mare-fazem-campanha-contra-violacao-de-direitos-19633319>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁷⁵ MORTES EM AÇÃO policial crescem 100% entre abril e junho deste ano, diz Anistia. *O Dia*, 02 ago. 2016, disponível em: < <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-08-02/mortes-em-acao-policial-crescem-100-entre-abril-e-junho-deste-ano-diz-anistia.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁷⁶ SILVA, J. G.; BICALHO, P. P. G. Policiamento comunitário, biopolítica e governamentalidade: possibilidades de existência de uma comunidade. *Mnemosine*, v. 8, n. 1, p. 241-264, 2012.

sim como recurso para o fomento e gestão de uma vida social “adequada” nas comunidades policiadas. Além disso, podem ser vistas nesse debate as noções de prevenção e de redução da probabilidade dos riscos à segurança da população, o que recupera a noção do policial como recurso da biopolítica; ainda que de uma forma aparentemente menos contraditória com relação a outros discursos que marcam a governamentalidade liberal. Tais demandas se refletem sobre práticas discursivas encontradas no contexto das UPPs, como será discutido em maior profundidade no quinto capítulo deste trabalho.

2.4. Conclusão

Neste capítulo, foi apresentado um quadro conceitual a partir do qual se têm buscado responder, em diferentes instâncias, à seguinte questão: como é possível que Estados modernos empreguem discursos e práticas construídos como liberais e preocupados com a promoção da vida e da segurança, e ao mesmo tempo sustentem práticas claramente violentas e discriminatórias contra determinados espaços e grupos sociais? Essa questão tem sido levantada sobre contextos tão diversos quanto a morte de civis em ataques de *drones* no Paquistão; casos de tortura de civis no Iraque; militarização de favelas na América Latina; e a adoção de perfis raciais e execuções extrajudiciais por forças policiais em inúmeros países, incluindo o Brasil. Como visto, práticas discursivas associadas ao signo da “pacificação”, incluindo aquelas empregadas por forças policiais, carregam com frequência essa mesma ambiguidade: justificam-se como necessárias para a vida da população, mas carregam em si a prerrogativa de decidir sobre a morte de grupos sociais construídos discursivamente como fontes de risco.

Este capítulo foi dividido em três partes. Na primeira seção, foram apresentados alguns conceitos que têm sido mobilizados na análise da relação entre a violência estatal e a modernidade, especialmente em contextos contemporâneos, como discutido ao longo do capítulo. Segundo a perspectiva aqui desenvolvida, construída a partir de conceitos empregados por Michel Foucault, a convivência entre práticas concebidas como liberais e iliberais pode ser frequentemente compreendida como demonstração da convivência entre formas soberanas e biopolíticas de poder. Isso ocorre pois, na medida em que Estados modernos são

instados a se construírem discursivamente como liberais e preocupados com a segurança e a vida de suas populações, esses mesmos Estados mantêm ainda a prerrogativa de distinguir certas parcelas dessa população como constituindo um risco para o restante, e assim governar esses grupos de formas distintas.

Na segunda parte, discuti algumas das formas como o conceito de “pacificação” tem sido utilizado em diferentes perspectivas para pensar a relação entre a violência estatal e a modernidade. As práticas discursivas historicamente associadas ao signo “pacificação” incluem, por exemplo, a eliminação de rivais em processos de formação estatal na Europa; o uso da força na reafirmação de relações coloniais e neocoloniais; e, mais recentemente, práticas estatais de “segurança” no espaço urbano. Pensadores críticos, por sua vez, têm se apropriado do termo para a crítica de práticas de reprodução de determinadas formas de ordem social, justificadas pela lógica da “paz” e da “segurança”. Essas práticas discursivas também se relacionam com as formas de poder soberano tornadas possíveis no campo da governamentalidade e da biopolítica, representando certas práticas como decisões técnicas e como imprescindíveis para a “paz” enquanto fim último e inquestionável do Estado.

Na terceira parte deste capítulo, por fim, discuti brevemente a forma como essa perspectiva ajuda a compreender a persistência da violência policial em diversos contextos. Por exemplo, Estados como o Brasil conciliam práticas como a execução extrajudicial de grupos marginalizados – em termos de raça e classe – por forças policiais com o discurso de promoção da segurança da população, na medida em que constroem discursivamente esses mesmos grupos marginalizados como fontes de risco a serem controladas e reduzidas. Esse argumento ajuda a compreender também a impunidade que acompanha tais casos de violência policial, que se praticados contra parcelas diferentes da população – como entre brancos de classe alta – receberiam reações muito distintas; afinal, não poderiam ser construídas discursivamente como ‘redução de riscos para a população’.

Por fim, tal perspectiva coloca em questão a própria possibilidade de pensar a biopolítica sem soberania; ou, em outras palavras, de pensar práticas que se construam como necessárias para a promoção da vida e segurança da população e que não tragam, em sua essência, o potencial para formas de violência arbitrária e discriminatória. Assim, é necessário colocar em questão práticas discursivas que

justificam o uso da força como meio para a promoção da segurança em primeiro lugar, na medida em que essas justificativas têm sido utilizadas para desarmar as possibilidades de resistência a formas de violência sem precedentes, em contextos tão diversos quanto a guerra ao terror, a guerra às drogas e mesmo práticas policiais cotidianas.

Portanto, este capítulo teve por objetivo discutir os conceitos de poder soberano e poder biopolítico e a forma como esses conceitos têm sido mobilizados por autores que analisam diferentes contextos, como instâncias da “guerra ao terror” e da “guerra às drogas”, bem como processos de “pacificação” e o lugar das instituições policiais na contemporaneidade. Essas discussões são essenciais para que, nos próximos capítulos, seja analisado um contexto particular que pode ser lido como expressão dessa coexistência entre formas soberanas e biopolíticas de poder: o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro.

Pacificação como segurança pública no Rio de Janeiro

Como visto no capítulo anterior, o signo “pacificação” tem sido historicamente associado, ao redor do mundo, a uma diversidade de práticas discursivas, empreendidas em território “doméstico” ou “estrangeiro”, “urbano” ou “rural”, assolado por “guerras” ou por “violência urbana”. Perpassando muitas dessas práticas encontra-se o ideal da produção da “paz”, tida como objetivo inquestionável na modernidade e associada à (re)produção de um determinado modelo de Estado. O caráter inquestionável da “paz” como objetivo autoriza práticas que dividem a população governada que se pretende “pacificar”, justificando o uso da violência contra grupos que são construídos discursivamente como ameaças. Assim, certas práticas discursivas que constroem a pacificação como guerra contra as ameaças à paz convivem, de forma ambígua, com outras que constroem a pacificação como promoção da paz para toda a população governada. Ao longo dos próximos capítulos, analisarei as práticas discursivas que constroem a “pacificação” em um contexto específico: o Programa de Polícia Pacificadora no estado do Rio de Janeiro.

Neste capítulo, apresentarei alguns elementos históricos e conjunturais essenciais para a análise a ser realizada mais adiante, na medida em que demonstram algumas das condições de possibilidade para as práticas discursivas atuais das UPPs. Em primeiro lugar, discutirei algumas das questões, atores e espaços associados à segurança pública no Rio de Janeiro, em relação aos quais o Programa de Polícia Pacificadora tem sido implementado. Em seguida, apresentarei os principais elementos da chamada Política de Pacificação que tem sido implementada no Estado do Rio de Janeiro, incluindo o Programa de Polícia Pacificadora – que estará ao centro da análise realizada nos próximos capítulos – e, mais brevemente, o projeto Rio + Social. A partir desta discussão, será possível compreender as ambiguidades que marcam as práticas discursivas que constroem o Programa de Polícia Pacificadora e as comunidades “em processo de pacificação”, analisados no quarto e quinto capítulos desta dissertação. Além disso, as discussões deste capítulo permitirão que se coloque em questão a narrativa tradicional segundo

a qual as UPPs são uma política “inovadora”, enfatizando as rupturas e continuidades da história recente do Rio de Janeiro que tornaram possíveis as práticas atuais.

3.1. Segurança pública no Rio de Janeiro

Questões ligadas à violência e à criminalidade têm crescido como objetos de estudo no Brasil desde meados dos anos 1970 e 1980. A partir dos anos 2000, convencionou-se chamar esse campo de estudos e pesquisas, de forma ampla, de “segurança pública”, abarcando uma diversidade de orientações e abordagens conceituais, teóricas e metodológicas, além do envolvimento de uma variedade de “disciplinas”¹. A ascensão da violência e da criminalidade como objetos de pesquisa coincide, grosso modo, com a produção de dados estatísticos sobre as mesmas: em 1979, por exemplo, o Ministério da Saúde passou a contabilizar e divulgar dados sobre as taxas de homicídio no país, revelando um índice de mais de 10 homicídios por 100.000 habitantes². Desde então, esses números têm ascendido, e com eles o lugar da violência nos estudos das ciências sociais aplicadas no Brasil: em 2012, segundo dados divulgados em 2014, a taxa anual chegou a 29 homicídios por 100.000 habitantes, mantendo o país há vários anos em 6º ou 7º lugar no ranking mundial produzido pela Organização Mundial da Saúde³.

Até o início da década de 1980, o estado do Rio de Janeiro tinha taxas de homicídio próximas às da média brasileira. A partir de 1983, porém, as taxas no estado começaram a descrever uma curva ascendente acentuada, especialmente até 1995, levando o Rio de Janeiro a encabeçar, por vários anos, o ranking nacional de violência. De 1995 a 2006, houve uma redução no número de mortes no estado, embora os patamares tenham se mantido altíssimos. A partir de 2007, houve uma queda significativa, fazendo com que em 2012, pela primeira vez em 32 anos, o

¹ LIMA, R. S.; RATTON, J. L. (orgs.) *As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

² RAMOS, S. Violência e polícia: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 21, mar. 2016. Vale ressaltar que, para Silvia Ramos (2016, p. 3), a taxa de homicídios representa uma forma apropriada de mensuração da violência de forma geral, visto que se trata de um crime cujo registro policial é obrigatório e que, de maneira geral, é positivamente correlacionado com outros tipos de crime e com a circulação de armas de fogo, por exemplo. Índices associados a outros tipos de crime serão brevemente discutidos mais adiante neste capítulo, na medida em que participam na construção discursiva das UPPs como “bem-” ou “mal-sucedidas”.

³ *Ibid.*, p. 3-4.

número de homicídios no Rio de Janeiro ficasse abaixo da média no Brasil⁴. Desde então, porém, houve novo crescimento das taxas, associado a uma nova onda de questionamentos a políticas de segurança pública adotadas no estado, como será discutido mais adiante neste capítulo⁵.

Nesta seção, discutirei alguns dos elementos que compõem as principais narrativas em torno da violência e da criminalidade no estado do Rio de Janeiro e, especialmente, em sua capital, ao longo das últimas décadas. Esses elementos incluem o narcotráfico, as milícias, o papel das favelas e as políticas de segurança pública adotadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Para além da exposição da conjuntura da segurança pública no Rio de Janeiro, esta seção inclui algumas das perspectivas que permitem compreender como as duas articulações discursivas discutidas nos próximos capítulos foram tornadas possíveis. Assim, são colocados em questão discursos que constroem tanto as UPPs quanto os “problemas” aos quais elas respondem como novidades, a partir da demonstração de que tanto as características do Programa quanto seus desafios e contradições são tornados possíveis por rupturas e continuidades mais amplas na história recente do Rio de Janeiro.

3.1.1. *Narcotráfico, milícias e favelas no Rio de Janeiro*

O Programa de Polícia Pacificadora é frequentemente construído, como será visto mais adiante, como um esforço para a recuperação de territórios “dominados pelo tráfico”; ou, com menor frequência, para a retomada de espaços dominados por outros tipos de grupos criminosos, como as milícias. Além disso, o espaço para o qual as Unidades são pensadas é o espaço das “favelas”, construídas ora como “territórios conflagrados” ou “áreas especiais”, ora como “comunidades”. Assim, é importante que se compreenda como se formaram, na história recente do Rio de Janeiro, essas redes de atores e espaços hoje construídas discursivamente como objeto a ser “retomado” para o domínio do Estado.

⁴ *Ibid*, p. 4.

⁵ Ver Anexo A deste trabalho para gráficos ilustrativos das tendências dos índices criminais no Rio de Janeiro.

A primeira comunidade a ser chamada de “favela” no Rio de Janeiro formou-se ao fim do século XIX, a partir da vinda de soldados empobrecidos que participaram da Guerra de Canudos, na Bahia, e esperavam receber no Rio de Janeiro seus honorários. O próprio termo fazia referência a um morro próximo à cidade de Canudos. Sem receber o prometido, essas pessoas se instalaram no Morro da Providência, formando a primeira de centenas de favelas da cidade do Rio de Janeiro. Segundo Elizabeth Leeds, o crescimento desses espaços esteve ligado a diversos fatores, como a libertação de escravos, os estímulos à industrialização nos anos 1930 e 1940, e a migração do Nordeste para o Rio e São Paulo nos anos 1960 e 1970⁶. Para Jailson de Souza e Silva, a própria definição de um espaço como “favela” é sempre ampla e contestável, e tende a se pautar pela ausência – são espaços definidos pelo que não são, ou pelo que não têm. Seriam, assim, espaços destituídos de infraestrutura urbana; sem serviços públicos; sem ordem; sem recursos; sem “formalidade”⁷. Para a Prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, a favela é uma:

área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes⁸.

Nas últimas décadas, porém, as favelas têm sido também construídas discursivamente como marcadas por uma presença: as fontes de ameaças à segurança do estado do Rio de Janeiro, na medida em que esses espaços passaram a ser associados à imagem do traficante de drogas. A construção das favelas como marcadas pela “presença” da ameaça à população e pela “ausência” de infraestrutura e direitos torna possível a coexistência ambígua entre as articulações discursivas a serem analisadas nos próprios capítulos: a pacificação é construída alternativamente como voltada para a eliminação da primeira e para a provisão da segunda, com resultados contraditórios.

⁶ LEEDS, E. Cocaine and parallel polities in the Brazilian urban periphery: constraints on local-level democratization. *Latin American Research Review*, v. 31, n. 3, 1996.

⁷ SILVA, J. S. et al. (orgs.) *O que é a favela afinal ?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

⁸ CAVALLIERI, F.; VIAL, A. A Nova Classificação de Favelas para o Planejamento das Políticas Públicas (apresentação). *Conselho Estratégico de Informações da Cidade – Atas de reuniões*, 12 set. 2012.

A construção da favela como fonte de ameaças esteve associada ao fortalecimento, nas últimas décadas, de grupos criminosos associados ao tráfico de substâncias psicoativas no Rio de Janeiro, e à territorialização do tráfico em torno de áreas marginalizadas do estado. Para Elizabeth Leeds, a formação das atuais estruturas de distribuição de drogas no Rio de Janeiro foi impactada de forma importante por ações do regime militar no fim dos anos 1960. Uma dessas ações foi a decisão, em 1969, de classificar tanto prisioneiros políticos – muitos dos quais haviam se envolvido em roubos a bancos para financiar atividades políticas – quanto “assaltantes de banco comuns” como riscos para a segurança nacional. Devido a essa caracterização, esses dois grupos foram separados dos “criminosos comuns” e alocados numa mesma seção de uma prisão de segurança máxima no Rio, em Ilha Grande. Os presos eram ali submetidos a péssimas condições, incluindo a tortura sistemática. O contato entre esses grupos teve profundas influências sobre os grupos de “prisioneiros comuns”, que passaram a se representar a partir de ideologias de esquerda e antiestatais e da ideia do “coletivo”, a despeito da permanência de valores sociais e morais conservadores. Houve também influências em termos de forma organizacional, aplicada inclusive à demanda por direitos, com a adoção de técnicas como greves de fome e denúncias de violações de direitos humanos. Em meados dos anos 1970, os presos dos novos “coletivos” foram reintegrados ao resto da população prisional, incluindo o grupo atualmente conhecido como “Comando Vermelho”. A partir das prisões, tais grupos se fortaleceram e participaram na construção de redes de crime organizado. Ao fim dos anos 1970, quando a cocaína emergiu como nova *commodity* altamente lucrativa, essas redes de crime organizado a partir da prisão viram suas oportunidades altamente expandidas, com fontes de renda muito mais convenientes que os roubos a bancos⁹.

Além disso, os anos 1980 presenciaram diversas transformações econômicas e políticas em países latino-americanos, como no caso do Brasil. Se, por um lado, esses países passavam por transições políticas de sistemas autoritários para democracias procedimentais, por outro houve também um aumento significativo da pobreza, associado às crises de endividamento e às reestruturações econômicas subsequentes. Segundo Leeds, essas transformações impactaram de

⁹ LEEDS, 1996.

forma mais significativa as populações já marginalizadas, favorecendo o crescimento de instituições que cobriam o vácuo deixado por instituições estatais: por um lado, diversas ONGs passaram a prover serviços básicos; por outro lado, desenvolveram-se formas “alternativas” de integração econômica através de redes criminosas, especialmente no caso da produção, processamento e distribuição internacional de cocaína¹⁰. Nessa visão, portanto, a ascensão do tráfico no Rio de Janeiro esteve ligada tanto a fatores históricos e conjunturais locais – como a existência de áreas marginalizadas que tornaram possível a territorialização dos grupos criminosos – quanto a tendências transnacionais, como o sistema econômico internacional.

Assim, o fortalecimento das estruturas organizacionais dos grupos criminosos liderados a partir das prisões, a ascensão da cocaína como *commodity* e o aprofundamento da pobreza em áreas marginais de cidades como o Rio de Janeiro foram alguns fatores importantes para a formação do quadro da criminalidade atualmente observado. Com o crescimento da rivalidade letal entre os comandos do tráfico que se organizavam desde as prisões, esses grupos passaram a dominar territorialmente as favelas, disputando por espaços de recrutamento e de venda de drogas. Sílvia Ramos argumenta que um fator importante para a “sedentarização” do tráfico nas favelas foi a proximidade destas com bairros de classe média, possibilitando a venda de droga em polos fixos sem que isso excluísse a circulação dos “aviões”, que servem os consumidores em domicílio¹¹. Houve então o crescimento de uma corrida armamentista entre os comandos, que buscavam proteger seus espaços amedrontando os adversários, de forma a inibir invasões e beligerâncias através da dissuasão¹². Além disso, alguns grupos criminosos, principalmente em favelas próximas ao aeroporto internacional e a portos, passaram a se especializar na venda de armas para traficantes de drogas de outras favelas¹³.

Segundo Alba Zaluar e Christovam Barcellos, a territorialização do tráfico se reflete na organização dos próprios comandos: estes conciliam os dispositivos de uma rede geograficamente definida, com pontos centrais e de difusão, com a

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ RAMOS, 2016, p. 10.

¹² ZALUAR, A.; BARCELLOS, C. Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013, p. 20.

¹³ LEEDS, 1996.

reciprocidade horizontal entre favelas que estão sob o domínio da mesma facção, e que podem cooperar compartilhando armas e drogas. Entre comandos inimigos, por sua vez, desenvolvem-se conflitos armados frequentes. Esses confrontos impactam a própria possibilidade de circulação dos cidadãos, que por vezes não têm permissão para cruzar as fronteiras entre favelas rivais¹⁴. Além disso, com o aumento do nível de armamentos disponíveis na favela tendo em vista a proteção do território, produziu-se um excedente de armas que passou a ser utilizado também em crimes contra o patrimônio, elevando o número de ocorrências letais¹⁵. Assim, com a estruturação do varejo do narcotráfico em torno do controle territorial das favelas, houve uma escalada dos níveis de violência nas décadas de 1980 e 1990: na cidade do Rio de Janeiro, as taxas de homicídio escalaram até valores próximos de 80 vítimas por 100.000 habitantes, entre os piores do país.¹⁶

De forma análoga à ascensão do tráfico no Rio de Janeiro, as respostas estatais a essas práticas também estiveram associadas a fatores locais e transnacionais, como demonstra Thiago Rodrigues. Localmente, a repressão estatal às drogas esteve associada à existência de grupos marginalizados: a maconha, por exemplo, já era vista no século XIX como um problema de ordem pública, por ser vista como substância usada por negros. Globalmente, houve pressões importantes por atores como os Estados Unidos e a ONU para a difusão de diversas formas de “guerra às drogas”, incluindo a assinatura de convenções internacionais e diversas formas de ajuda internacional condicionada à repressão do tráfico¹⁷. A interação entre esses dois níveis é visível até os nossos dias – em 2015, por exemplo, divulgou-se que a agência estadunidense Drug Enforcement Administration (DEA) abriria um escritório no Rio de Janeiro, a pedido do então secretário de Segurança Pública do Estado, José Mariano Beltrame¹⁸.

A partir dos anos 2000, outro tipo de ator violento passou a ganhar espaço crescente em diversas favelas e conjuntos habitacionais. Uma crise do tráfico em

¹⁴ ZALUAR; BARCELLOS, 2013, p. 21.

¹⁵ RAMOS, 1996, p. 10.

¹⁶ CANO, I. (coord.) ‘Os donos do morro’: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/ Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), mai. 2012.

¹⁷ RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, jan/jun 2012.

¹⁸ LOBATO, E. O DEA chega ao Rio. *IstoÉ*, 16 out. 2015. Disponível em: <http://istoe.com.br/438765_O+DEA+CHEGA+AO+RIO/>. Acesso em 22 nov. 2016.

várias comunidades e uma desconfiança difundida na instituição policial favoreceram a proliferação das milícias, anteriormente chamadas de grupos de extermínio. Em geral, as milícias surgiram em áreas de ocupação mais recente da cidade, a partir de Jacarepaguá, onde se encontra a primeira favela dominada por um grupo de extermínio¹⁹. Inicialmente formadas com o objetivo declarado de fornecer “segurança” e frequentemente conectadas às associações de moradores das comunidades, milícias passaram a abarcar o provimento de um leque crescente de bens e serviços, com monopólios assegurados pelo uso da força. Além disso, em diversos casos, membros de milícias têm entrado para a política, por meio do poder legislativo da cidade e do estado, em eleições por vezes garantidas através da intimidação violenta de cidadãos. Tais grupos contam com a participação de agentes do Estado como policiais civis e militares, bombeiros militares e guardas penitenciários, ativos, reformados ou aposentados. Essa composição impacta o caráter das incursões policiais em comunidades dominadas por milícias, que, quando ocorrem, tendem a ser mais pacíficas²⁰.

De acordo com Ignacio Cano, diversas milícias se fortaleceram com discursos sobre a sua intenção de “liberar” as populações submetidas pelo narcotráfico, a despeito de denúncias de envolvimento de milicianos com esse mesmo crime. Esses grupos passaram a receber maior atenção da mídia a partir de 2006, quando o termo “milícia” passou a ser de uso corrente no contexto do Rio de Janeiro. De maneira geral, os grupos associados a esse termo podem ser descritos a partir de cinco atributos frequentes: o controle de um território e de uma população por parte de um grupo armado irregular; o caráter coativo desse controle; o lucro individual como motivação principal dos integrantes; um discurso de legitimação referido à proteção dos habitantes e à instauração de uma ordem que permite gerar regras e expectativas de normatização de conduta; e a participação de agentes do Estado como integrantes dos grupos²¹.

A figura 1, abaixo, mostra as favelas nas quais predominou a atuação de diferentes atores armados: os grupos criminosos “Comando Vermelho” (CV),

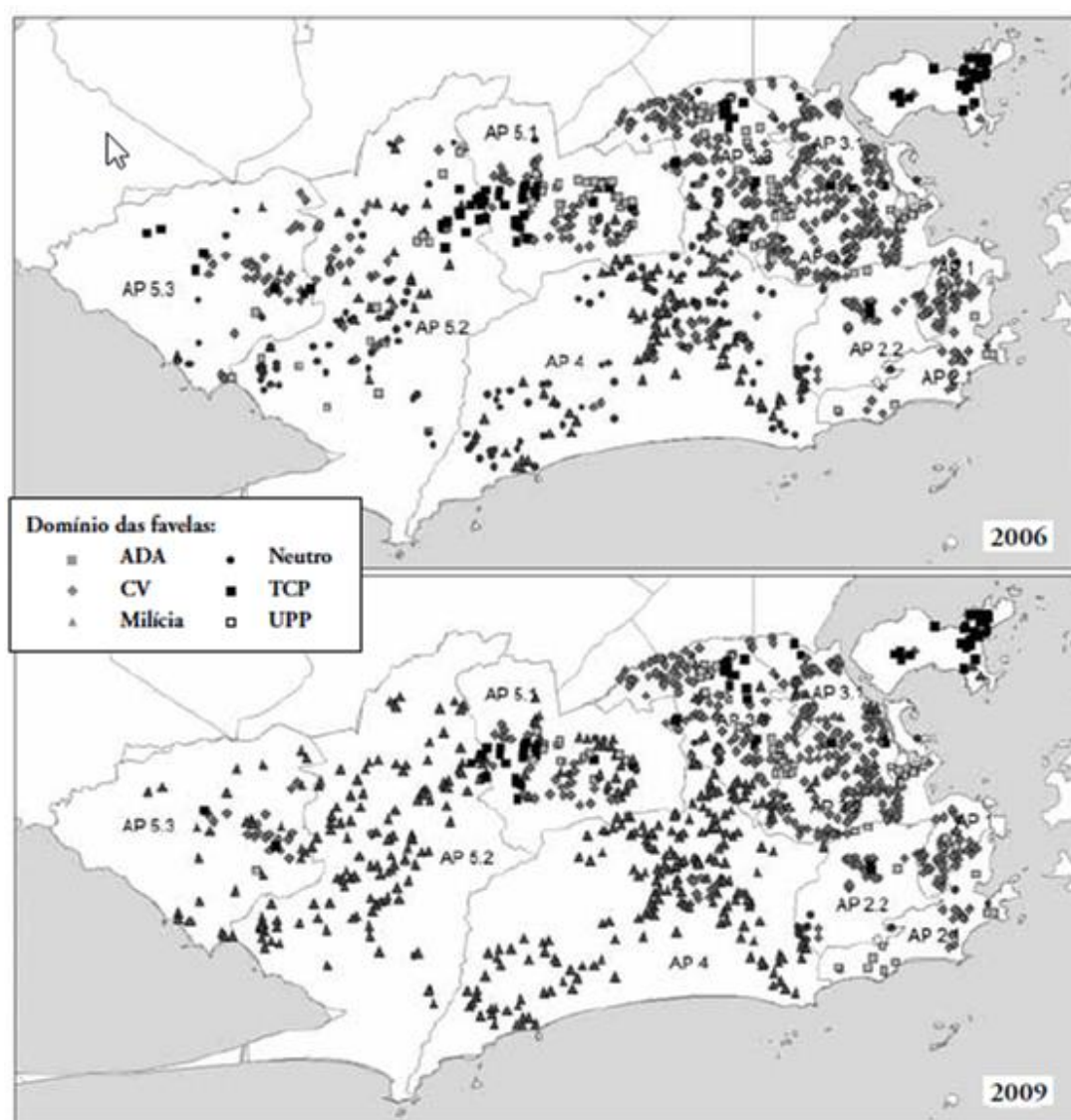
¹⁹ ZALUAR; BARCELLOS, 2013, p. 23.

²⁰ ZALUAR; BARCELLOS, 2013, p. 24-25; 29.

²¹ CANO, I. Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL (Orgs.) *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008, pp. 48-103.

“Amigos dos Amigos” (ADA) e “Terceiro Comando Puro” (TCP); diferentes milícias; e as UPP, implementadas a partir do final de 2008. Em 2006, o Comando Vermelho predominava significativamente em relação a outros atores, domínio que decresceu gradativamente com o avanço das milícias e, mais recentemente, com a instalação das UPP. Essas iniciativas, porém, pouco impactaram a territorialidade de outros grupos criminosos como o ADA e o TCP. Houve também, no período, uma diminuição do número de pessoas residentes em áreas “neutras”, muitas das quais passaram a viver em comunidades dominadas por milícias. Em 2010, as

Figura 1: Distribuição Espacial das Favelas Dominadas por Facções do Tráfico, Milícias e UPP em 2006 e 2009.



Fonte: ZALUAR; BARCELLOS, 2013. Mapa elaborado pelos autores com base nos dados do “Levantamento domínios em favelas do Rio de Janeiro 2005-2010”, Nupevi/IMS/UERJ.

milícias atuavam em favelas com uma população total de cerca de 422 mil habitantes; o CV em áreas que correspondiam a cerca de 377 mil habitantes; o ADA e o TCP em áreas com cerca de 180 mil habitantes; e as UPP cobriam áreas com uma população total de cerca de 142 mil habitantes. Quase inexistiam áreas consideradas “livres de domínios criminosos”²².

Finalmente, um dos fatores importantes para a compreensão dos altos índices de violência registrados no estado do Rio de Janeiro é o papel dos policiais. Segundo Silvia Ramos, a atuação policial no estado é historicamente marcada por práticas violentas, que já nos anos 1950 eram acobertadas por discursos de “limpeza da cidade” e “guerra contra o crime”. Essas práticas incluíram, por exemplo, extermínios cometidos dentro e fora do contexto das milícias; mas também outras práticas percebidas como “corruptas”, como a cobrança de propinas para a permissão de assaltos a bancos, o sequestro de traficantes com cobrança de resgate a suas facções ou a comandos rivais, e a venda de armamentos a criminosos. Várias chacinas e execuções, por exemplo, foram motivadas pelo rompimento de esquemas de propinas a policiais, embora tenham sido com frequência acobertadas por discursos sobre a guerra ao crime²³. Conforme a violência se tornou cada vez mais insustentável – passando a atingir, inclusive, o “asfalto” – demandas por reforma policial começaram a ganhar algum espaço no debate político, embora ainda de forma limitada, como será visto a seguir.

3.1.2. Políticas de segurança pública no Rio de Janeiro

Nesta seção, discutirei brevemente alguns exemplos de práticas através das quais o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem lidado com questões de “segurança pública”, em especial nas últimas três décadas. Essas práticas evidenciam algumas das rupturas e continuidades recentes que tornaram possível o Programa de Polícia Pacificadora como atualmente implementado no Rio de Janeiro.

No Brasil, as duas principais forças de manutenção da ordem – as polícias civil e militar – respondem a autoridades estaduais. Os municípios, por sua vez, são

²² ZALUAR; BARCELLOS, 2013, p. 25.

²³ RAMOS, 2016.

responsáveis pela guarda municipal. A Polícia Militar tem por atribuição a manutenção da ordem, e à Polícia Civil cabem as investigações e inquéritos. Além disso, as Forças Armadas podem exercer poder de polícia em contextos como as fronteiras, patrulhando, revistando veículos e prendendo em flagrante; e também têm sido empregadas com frequência crescente na “garantia da lei e ordem” (GLO), comandando operações de segurança pública em ações circunscritas no tempo e no espaço. As operações de GLO incluíram o cerco ao Complexo de Favelas do Alemão, iniciado em 2010, com o objetivo declarado de tornar possível a criação de uma UPP; além de contextos de greves policiais e eleições²⁴. Para autores como Jorge Zaverucha, a participação das Forças Armadas na segurança pública tem aumentado desde o fim da ditadura no Brasil, pondo em questão narrativas simplistas sobre a desmilitarização do Estado brasileiro²⁵.

De acordo com Elizabete Albernaz, Haydée Caruso e Luciane Patrício, ao longo de sua história como estrutura burocrática, o sistema policial brasileiro esteve voltado principalmente para questões de manutenção da ordem, controle de populações e repressão criminal, em defesa da “segurança nacional”. Assim, sua missão principal era apoiar as Forças Armadas na garantia das instituições e da soberania do Estado. A partir da Constituição de 1988, porém, a introdução do conceito de “segurança pública” contribuiu para que a ação policial pudesse, em certos casos, ser repensada como voltada para garantias individuais e coletivas dos cidadãos, e tornou possível o debate sobre formas alternativas de policiamento²⁶. Assim, segundo as autoras, a transição democrática brasileira favoreceu uma transposição do eixo de atuação das polícias, da manutenção da “segurança interna” – com um foco na supressão dos conflitos e formação de consensos, incluindo o combate à “subversão” – para a “segurança pública”, que pressupõe um novo arranjo social. Neste, os conflitos e jogos de interesse são incorporados como parte

²⁴ RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: Vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, jan./jun. 2012. Ver também STOCHERO, T. Para Exército, ocupar Alemão é mais difícil que guerra e missão no Haiti. *G1 Brasil*, 15 ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/para-exercito-ocupar-alemao-e-mais-dificil-que-guerra-e-missao-no-haiti.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

²⁵ ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, n. 213, jan.-fev. 2008.

²⁶ ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007a.

da ordem social democrática, e passa-se a discutir formas de participação comunitária, controle social da polícia e a legitimidade das ações policiais²⁷.

Nesse contexto, desde os anos 1980, uma crise de legitimidade dos modelos tradicionais de policiamento associada a fatores como crises econômicas no Brasil e o aumento da criminalidade conduziram a uma abertura do debate público sobre as relações polícia/sociedade. Segundo estudo conduzido pelo ISER e coordenado por Leonarda Musumeci, esse movimento já vinha se dando em diversos países, especialmente desde os anos 1970; e fatores como o longo período de ditadura e as taxas de desigualdade contribuíram para uma intensificação dessa crise dos modelos predominantes de policiamento no Brasil. Houve, então, alguns experimentos voltados para a busca por modelos alternativos que pudessem democratizar a gestão da ordem pública e favorecer um maior controle social das instituições policiais, além de promover a redução dos custos associados à repressão criminal²⁸. Contudo, é importante ressaltar que esses debates e experimentos ainda têm se restringido, mesmo nas últimas décadas, a espaços e circunstâncias específicas, não generalizáveis para a maior parte da atuação policial no Rio de Janeiro, como será visto mais adiante nesta seção.

A partir de meados dos anos 1990, houve alguns experimentos no Estado do Rio de Janeiro com o chamado “policiamento comunitário”. A princípio, tratava-se principalmente de iniciativas de pequena escala, como as patrulhas de quarteirão introduzidas pela Polícia Militar em bairros residenciais do Rio de Janeiro, como Laranjeiras, Grajaú e Urca. Essas iniciativas não chegaram a influenciar de forma mais ampla os debates sobre a política de segurança no estado, e foram progressivamente desmontadas a partir de mudanças da cúpula da segurança pública em 1995, evidenciando seu baixo nível de institucionalização.

No final de 1994, foi implementada uma experiência de maior escala, com o apoio de setores da sociedade civil mobilizados pela organização Viva Rio, voltada para o bairro de Copacabana. Este bairro carregava importante peso

²⁷ ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; PATRICIO, L. “A polícia que queremos”: considerações sobre o processo de reforma da Polícia Militar do Rio de Janeiro. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (orgs.) *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e saberes latino-americanos*. Viva Rio/ Publit Soluções Editoriais, 2007b.

²⁸ MUSUMECI, L. (coord.) *Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: ISER – Núcleo de Pesquisa, jun. 1996, p. 8.

simbólico – tanto como “cartão postal” da cidade quanto como retrato do “caos” urbano –, o que potencializaria os efeitos do chamado Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana. Composto por policiais jovens e recém-formados, o Programa se colocava como política inovadora, que abarcava maior interação e colaboração com a comunidade. Na prática, porém, o programa durou apenas dez meses, sem apoio da “comunidade” – boa parte dos moradores do bairro nem tomou conhecimento da iniciativa, e os conselhos de área que deveriam colaborar com o programa não duraram – e sem apoio do novo comando da política de segurança pública. Assim, o desmonte das iniciativas descritas evidenciou o pouco apoio do governo do Estado à época com relação ao chamado “policiamento comunitário”, e um reforço da lógica de policiamento repressivo avaliado a partir de indicadores como a apreensão de armas e drogas²⁹.

Outro exemplo de política de segurança pública frequentemente citada como precursora imediata às UPPs³⁰ consistiu no Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), implementado desde 2000 pela PMERJ. O GPAE era descrito como orientado pela filosofia da Polícia Comunitária, tendo por objetivo a integração dos serviços públicos em comunidades populares e favelas, através da participação das agências do Estado, da sociedade civil e da própria comunidade. A atividade desenvolvida pelo GPAE era descrita oficialmente como “essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva”³¹. A experiência foi replicada em outras comunidades, como resposta para o problema das chamadas “áreas especiais”, marcadas por elevadas taxas de homicídio doloso. Assim como as UPPs que seriam implementadas posteriormente, o GPAE se caracterizava pela ocupação massiva de contingentes policiais nessas áreas, buscando gerar uma rápida redução nos índices de homicídio doloso³².

A atuação dos policiais que integravam o GPAE, nas comunidades em que foi implementado, se restringia crescentemente aos espaços próximos aos postos de polícia que eram estabelecidos nessas áreas. Nesses espaços, o GPAE buscava

²⁹ *Ibid.*, p. 9-13.

³⁰ ALBERNAZ, R. E.; MAZZURANA, L. *Unidad de Policía Pacificadora - UPP: del origen del programa a la política de pacificación*. Rio de Janeiro: ISER, 2015, p. 19.

³¹ ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007a, p. 40.

³² RIBEIRO, L. M. L.; MONTANDON, A. M. A. O que os policiais querem dizer com ‘policiamento comunitário’? Uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. *Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social*, v. 7, n. 2, abr./mai./jun. 2014, p. 233-260.

exercer um amplo papel de “agente regulador das dinâmicas comunitárias”, recebendo demandas como pedidos de socorro médico, solicitações de emprego e mesmo a atuação como professores para as crianças da comunidade. Havia ainda uma preocupação em estabelecer o policial como modelo para as crianças das comunidades, em oposição à figura do traficante que era tido como um fator crucial para o “recrutamento” da juventude. Além disso, os policiais deveriam regular as “desordens” nas favelas, desde a mediação de pequenas discussões até a intervenção em situações criminais³³.

Embora considerado uma experiência “exitosa” por alguns, o GPAE foi marcado por casos de violência policial e execuções extrajudiciais, conduzindo à realização de grandes manifestações por membros das comunidades, como ressaltam Albernaz, Caruso e Patrício³⁴. Além disso, escândalos de corrupção envolvendo os policiais do GPAE contribuíram para que o programa fosse visto como “uma agência reguladora do tráfico”, como seria criticamente definido em 2010 pelo então comandante da PMERJ Mário Sérgio de Brito Duarte³⁵. O programa também é considerado distinto das UPPs pelo baixo apoio institucional, político e midiático do primeiro em comparação com o programa seguinte³⁶.

O GPAE representou, portanto, uma das primeiras iniciativas em que se buscou aliar a “filosofia” do policiamento comunitário ao contexto das favelas. Foi um esforço de concepção de uma estratégia de policiamento regular em áreas marcadas pela escassez de serviços públicos e infraestrutura urbana, e com frequência marcadas também por confrontos armados entre grupos de traficantes. Assim, diversos obstáculos foram encontrados nessa experiência, tanto internos à corporação e às estruturas estatais – como a falta de apoio institucional e resistências dos policiais – quanto no próprio histórico conturbado das relações entre policiais e as comunidades. Como será visto nos próximos capítulos, portanto, a experiência do GPAE já prenunciava diversos dos desafios que seriam encontrados pelos policiais da “pacificação”³⁷.

³³ ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007a, p. 42-43.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ ANDREONI, M. Rocinha e Alemão já estão na mira do comandante da PM do Rio. *Jornal do Brasil*, 02 jan. 2010. Disponível em: < <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2010/01/02/rocinha-e-alemao-ja-estao-na-mira-do-comandante-da-pm-do-rio/>>. Acesso em 21 nov. 2016.

³⁶ RIBEIRO, MONTANDON, 2014.

³⁷ ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007a, p. 41.

Além disso, mesmo o “sucesso” de certas iniciativas e esforços de reforma policial e policiamento comunitário no Rio de Janeiro é frequentemente atribuído ao perfil de certos comandantes específicos, e por isso não se refletem em transformações sustentáveis e institucionalizadas, limitando-se ao tempo de gestão de certos indivíduos. Um exemplo analisado por Albernaz, Caruso e Patrício é a história de Carlos Magno Nazaré Cerqueira, comandante da polícia militar do Estado em 1983-86 e 1991-94. Cerqueira foi o primeiro comandante de carreira policial militar a comandar a instituição, depois de 175 anos em que o posto vinha sendo ocupado por generais e coronéis do Exército. Carlos Cerqueira é frequentemente citado como tendo tido um papel central para os esforços de reforma da instituição e de promoção do conceito de policiamento comunitário, aproximando-se da academia e de organizações da sociedade civil. Contudo, segundo a narrativa mais frequente, resistências dentro e fora da corporação e transições de governo impediam que suas iniciativas fossem institucionalizadas³⁸. O papel do personalismo também é frequentemente utilizado para explicar diferentes graus de “sucesso” entre as próprias iniciativas de policiamento, como entre diferentes unidades do GPAE discutido acima.

É importante ressaltar que, a despeito das limitadas iniciativas discutidas acima, aquilo que motivou a busca por modelos alternativos de policiamento – uma crise de legitimidade das forças policiais associada a fatores como corrupção, abusos de poder e letalidade – se manteve presente, ainda que em níveis variáveis. Esforços esparsos e com pouco investimento em termos de policiamento de proximidade tiveram impacto limitado sobre os altos níveis de letalidade da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que até os nossos dias permanecem elevados: segundo relatório produzido pelo Human Rights Watch, um quinto de todos os homicídios cometidos em 2015 na cidade do Rio de Janeiro foi perpetrado por policiais³⁹. Além disso, a PMERJ permanece, como o nome indica, altamente militarizada, o que se reflete tanto em sua formação – frequentemente criticada pelos abusos aos quais os recrutas são submetidos⁴⁰ – quanto em sua organização e

³⁸ ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007b.

³⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. “O Bom Policial Tem Medo”: os custos da violência policial no Rio de Janeiro. Jul. 2016.

⁴⁰ BARROS, C. Formação da PM é baseada em abusos, dizem policiais. *Exame.com*, 24 jul. 2015, disponível em: < <http://exame.abril.com.br/brasil/formacao-da-pm-e-baseada-em-abusos-dizem-policiais/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

práticas cotidianas⁴¹. No caso das favelas cariocas, esforços de policiamento “comunitário” e de “proximidade” – mesmo com todas as limitações discutidas acima e nos próximos capítulos – seguem sendo minoritários. Em geral, as ações policiais em comunidades marginalizadas consistem principalmente em incursões esporádicas, com níveis de violência muito superiores aos vistos em outras áreas⁴².

Em certa medida, a permanência de práticas policiais militarizadas e frequentemente abusivas, bem como as resistências internas e externas encontradas por iniciativas de policiamento comunitário, refletem o que Luiz Antonio Machado da Silva chama de “hiperpolitização da questão da segurança”. Esta se intensificou, no Rio de Janeiro, desde os anos 1980 com a adoção de medidas, como tentativas de reforma policial, percebidas por parcela significativa das camadas médias como “proteção de criminosos”. Desde então, fortaleceu-se a polarização do debate sobre políticas de segurança pública, entre discursos que se orientam, segundo Machado da Silva, pela “linguagem dos direitos” e aqueles que se associam a uma “gramática da violência urbana”, favorecendo a criminalização dos moradores de favela⁴³.

As discussões e experiências mencionadas acima evidenciam a convivência ambígua entre uma polícia militarizada, responsável pela implementação das principais iniciativas de segurança pública no Estado, e as demandas associadas à relação entre um Estado que se pretende democrático e a sociedade. Essas discussões marcarão também a experiência do Programa de Polícia Pacificadora, como será discutido ao longo da próxima seção e dos próximos capítulos. Fica claro, portanto, que a despeito da frequente apresentação das UPPs como uma política de segurança pública “inovadora”⁴⁴, tanto suas intenções quanto seus desafios e ambiguidades podem ser compreendidos como parte do contexto da história recente das políticas do Estado nessa área.

⁴¹ FOGLIATTO, D. ‘A brutalidade policial não existiria sem autorização social’ (Entrevista com Luiz Eduardo Soares). *Sul* 21, 21 jan. 2016. Disponível em: < <http://www.sul21.com.br/jornal/a-brutalidade-policial-nao-existiria-sem-autorizacao-social/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁴² ZALUAR; BARCELLOS, 2013, p. 22.

⁴³ MACHADO DA SILVA, L. A. A experiência das UPPs: Uma tomada de posição. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n.1, jan/fev/mar 2015, p. 7-24.

⁴⁴ Ver, por exemplo, LIVRO DAS UPPS: a UPP veio pra ficar. Rio de Janeiro, s/data. Disponível em <http://www.upprj.com/upload/multimedia/LIVRO_UPPs.pdf>; ALBERNAZ, R. E.; MAZZURANA, L. *Unidad de Policía Pacificadora - UPP: del origen del programa a la política de pacificación*. Rio de Janeiro: ISER, 2015; e MUGGAH, R. *et al.* Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina. *Artículo Estratégico*, v. 20, Instituto Igarapé, Jun. 2016.

3.2. Política de Pacificação no Rio de Janeiro

Nesta seção, serão apresentados os principais elementos da Política de Pacificação que tem sido implementada no Rio de Janeiro, incluindo o Programa de Polícia Pacificadora, que receberá maior atenção neste trabalho, e o componente “social” da Política, que tem aparecido sob diversos nomes ao longo dos anos. A Política de Pacificação foi oficialmente instituída no âmbito do estado do Rio de Janeiro em um decreto de 2015, cerca de sete anos após a criação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. No decreto, a Política é descrita como:

[...] um processo de reintegração política, econômica e social de territórios conflagrados previamente definidos por critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) – responsável pela implementação do Programa de Polícia Pacificadora⁴⁵.

Os “territórios conflagrados” a receberem a política, por sua vez, são descritos como:

a delimitação espacial de comunidades socialmente vulneráveis, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito, prejudicando o desenvolvimento político social e econômico de suas comunidades⁴⁶.

O objetivo da Política de Pacificação é oficialmente descrito como a garantia de “inclusão social e a igualdade de oportunidades, através de ações de prevenção da violência e da criminalidade”⁴⁷. Para esse objetivo, a Política deve ser composta por duas partes. A primeira é o Programa de Polícia Pacificadora, já existente, que será discutido na próxima subseção e estará ao centro dos próximos capítulos. Já o segundo componente seria a “Ocupação Social”, descrita como “o momento em que, após ter sido implantada a polícia pacificadora e ser restabelecida a segurança pública local, são implementadas ações de reintegração econômica, política e social das áreas contempladas pela política de pacificação”⁴⁸. Dessa forma, a Política de Pacificação se descreve como mais ampla do que o componente policial. Permanece

⁴⁵ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.146* de 05 de fevereiro de 2015. 2015a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Decreto%2045.146.pdf>>, Art. 2º.

⁴⁶ *Ibid.*, Art. 2º, par. Único.

⁴⁷ *Ibid.*, Art. 3º.

⁴⁸ *Ibid.*, Art. 4º.

ainda, porém, a centralidade da Secretaria de Estado de Segurança na definição dos territórios que receberão a Política, o que contribui para a marginalização de seu componente “social”, marcado por baixa institucionalização. É importante ressaltar que a ideia de que a pacificação é composta também por práticas “sociais” já estava presente em discursos oficiais anteriores ao decreto que instituiu a Política. Tal componente, contudo, sempre permanece em segundo plano, tanto em termos da precisão com que é descrito quanto em relação aos investimentos estatais.

3.2.1. O Programa de Polícia Pacificadora (PPP)

A primeira “Unidade de Polícia Pacificadora” (UPP) foi implementada na favela Santa Marta em dezembro de 2008. Oficialmente, a UPP Santa Marta é frequentemente apresentada como “unidade-modelo”, na medida em que teria substituído o domínio do tráfico e transformado o Santa Marta em “um dos pontos turísticos mais visitados do Rio”, segundo o *website* do programa. Ressalta-se ainda, como marca de sucesso da UPP nessa comunidade, a “formalização do comércio existente”, além da segurança e serviços básicos⁴⁹.

A partir de 2009, outras 37 UPPs foram criadas, majoritariamente na capital do estado. Somente em 2014 uma UPP foi implementada fora da capital, no Complexo da Mangueirinha, em Duque de Caxias⁵⁰. O modelo era similar ao implementado de forma experimental no Santa Marta: ao invés das incursões periódicas que tradicionalmente marcavam as ações policiais nas favelas, os policiais deveriam ficar dentro da comunidade, com o objetivo de retomar o território e evitar confrontos. Além disso, reforçava-se frequentemente que os contingentes deveriam estar compostos por policiais recém-formados⁵¹.

Segundo pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública coordenada por Ignacio Cano, a polícia pacificadora existiu por vários anos na ausência de um processo de formalização e institucionalização mais claro, avançando assim de

⁴⁹ UPPRJ. *UPP Santa Marta*: dados sobre a implantação, s/d. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/informacao/informacao-selecionado/ficha-tecnica-upp-santa-marta/Santa%20Marta>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁵⁰ Ver, no Anexo B, tabela com os nomes das 38 UPPs até a escrita deste trabalho, bem como a data de sua criação.

⁵¹ CANO, I. (coord). *Os donos do morro*: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública / LAV-UERJ, 2012, p. 4.

forma bastante experimental e sem um plano previamente desenhado. Em 2009, um mês após a criação da primeira UPP em Santa Marta, um curto decreto criava oficialmente a Unidade como parte da PMERJ, e outro decreto do dia seguinte determinava o pagamento de uma gratificação de R\$500,00 mensais para os policiais lotadas nas UPPs. Somente em 2011 foi emitido um decreto que avançava minimamente na definição da estrutura do programa e de seus objetivos⁵².

O decreto de 2011 já vinculava as UPPs à “filosofia de polícia de proximidade”, estipulando também que os policiais deveriam ter formação com ênfase em “Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária”. Um decreto de 2013, que revisa o as funções e gratificações associadas aos efetivos das UPPs, repete também o policiamento comunitário como parte da formação dos oficiais⁵³. O termo “Polícia Comunitária” aparecia, ainda, na divulgação do programa, como em um cartaz no prédio policial em Santa Marta. Desde então, contudo, este conceito foi progressivamente substituído pela noção de “Polícia de Proximidade”⁵⁴.

Finalmente, em 2015, outro decreto se propôs a regulamentar o que passa a ser chamado de “Programa de Polícia Pacificadora”, que integra a “Política de Pacificação” discutida anteriormente. O Programa passa a abarcar as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) previamente existentes, sendo coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e executado pelas Polícias Militar e Civil do Estado do Rio de Janeiro. Segundo esse decreto, os objetivos do PPP são: a retomada de territórios “sob o jugo dos criminosos”, de forma a extinguir a “coação ilegal” sobre os moradores; a redução da violência armada, principalmente a letal; a recuperação da confiança dos moradores na polícia; e a contribuição para uma “cultura de paz”, através da regulação pacífica de conflitos nas áreas atendidas⁵⁵.

⁵² CANO, 2012.

⁵³ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 44.177* de 26 de abril de 2013. Dá nova redação ao decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das unidades de polícia pacificadora (UPP) no estado do rio de janeiro, e determina outras providências.

⁵⁴ CANO, 2012., p. 18-19.

⁵⁵ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.186* de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

Neste decreto, o termo “policiamento comunitário” já não aparece, sendo substituído de forma definitiva pela “filosofia de proximidade”. Esta passa, de fato, a definir a própria Polícia Pacificadora no decreto:

Polícia Pacificadora é a designação atribuída às ações eficientes de polícia cidadã, baseadas na filosofia da proximidade, que visem à construção compartilhada da segurança pública entre os órgãos do Estado e a sociedade civil⁵⁶.

A filosofia de proximidade, por sua vez, teria por objetivo “fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local”. Essa filosofia, além dos Direitos Humanos, deve estar presente na formação dos policiais militares alocados para as UPPs, sendo que estes devem ser preferencialmente recém-formados. Além disso, afirma-se no decreto a necessidade de uma “política educacional policial cujos objetivos se fundam na Política de Pacificação e se inspiram nos princípios da segurança cidadã”⁵⁷.

O Programa de Polícia Pacificadora se materializa, segundo o decreto de 2015, em cinco etapas. A primeira é a “análise estratégica”, na qual a SESEG, com base em “critérios técnicos” e “dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP)”, pré-seleciona as áreas a serem contempladas com a Política de Pacificação e o PPP. A segunda é a “intervenção tática”, quando são deflagradas ações policiais preferencialmente pelo Comando de Operações Especiais (COE) da Polícia Militar, “com o objetivo de recuperar o controle estatal da área escolhida para a pacificação”; e por efetivo da Polícia Civil, que operacionaliza investigações em curso no local. A terceira etapa é a “estabilização”, marcada por ações de intervenção tática e ações de cerco da área escolhida. A quarta é a “implantação da polícia pacificadora”, que se dá “quando os fatores de risco à integridade física das pessoas estão relativamente controlados pelas forças de segurança, sendo possível o exercício da Polícia Pacificadora”. A quinta etapa, finalmente, é a “avaliação e monitoramento”, que deve orientar eventuais correções e adequações⁵⁸.

Em resumo, o programa é definido oficialmente a partir de certas características que buscam construí-lo como uma inflexão em anos de intervenção em favelas. Segundo Silvia Ramos, alguns dos aspectos frequentemente percebidos

⁵⁶ *Ibid.*, Art. 2º, Par. 2º.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, Art. 2º.

como “distintivos” do programa são: a ideia de que uma tropa fixa, inspirada pela estratégia de proximidade, deve ocupar o território da favela anteriormente dominado por grupos armados e permanecer; a lógica de policiamento de saturação, visto que o número de policiais por moradores é em média quatro vezes maior do que a média da cidade; a presença permanente de um oficial no campo, que supervisiona a tropa e estabelece o contato com a população, recebendo denúncias; a determinação, nos primeiros cinco anos do programa, de compor a tropa fixa com policiais predominantemente recém-formados; o oferecimento de gratificações aos policiais das UPPs; e a forte estratégia de mídia que acompanhou sua instalação nos primeiros anos⁵⁹.

Como visto acima, os discursos oficiais atribuem a definição das comunidades a serem “pacificadas” a critérios técnicos, a partir da análise de dados estatísticos. Em outras palavras, defende-se que a política ou outros interesses “não técnicos” seriam excluídos desse processo. Um dos aspectos frequentemente criticados do programa, contudo, tem sido a seletividade das comunidades: a Baixada Fluminense, com índices de criminalidade historicamente superiores à capital, recebeu somente uma UPP até a escrita deste trabalho⁶⁰, por exemplo. Argumenta-se com frequência que a seleção das comunidades tem sido, em larga medida, orientada pela garantia de segurança de áreas com maior poder aquisitivo e atração turística e para as áreas de competições Olímpicas e de futebol, além das vias de transporte que conectam essas áreas. Em 2012, por exemplo, pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública coordenada por Ignacio Cano argumentava que a seleção dos espaços das unidades contemplava preferencialmente três regiões: a Zona Sul, área turística e de classe média-alta; o Centro da cidade, com intensa atividade comercial; e o “Cinturão da Tijuca”, em torno do estádio de futebol do Maracanã⁶¹. Além disso, as UPPs têm sido representadas com frequência como política de segurança voltada para a garantia da realização da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, o que alimenta temores de que as UPPs estejam chegando ao fim de seu prazo de validade⁶².

⁵⁹ RAMOS, 2016, p. 22.

⁶⁰ Ver Anexos A e B deste trabalho.

⁶¹ CANO, 2012, p. 23-24.

⁶² COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPÍADAS. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*, mar. 2012.

Um dos “resultados” a partir dos quais o Programa de Polícia Pacificadora é frequentemente avaliado consiste nas transformações nos índices de criminalidade, tanto nas comunidades “em processo de pacificação” quanto no estado de maneira geral. Por certo, é importante ter em mente as dificuldades envolvidas em interpretar como causalidade as eventuais correlações positivas encontradas entre a implementação de UPPs e mudanças nas taxas de diferentes crimes. Segundo Silvia Ramos, por exemplo, algumas estimativas indicam que a queda nas taxas de homicídio nas áreas em que UPPs foram implementadas explicam cerca de 10% das mortes que deixaram de ocorrer no estado; outras mudanças nas políticas de segurança, como o sistema de gestão por metas, a criação da Divisão de Homicídios e a menor “interferência política em áreas técnicas de segurança” são apontados como outros fatores que têm impactado essas taxas⁶³. Contudo, tais índices impactam de forma importante as práticas discursivas que constroem o Programa, incluindo sua caracterização como bem- ou mal-sucedido, o que torna tais dados relevantes para as articulações discursivas que predominam em diferentes momentos e espaços, como será discutido nos próximos capítulos.

Alguns desses índices podem ser vistos em maiores detalhes nos gráficos do Anexo A deste trabalho. Entre 2008 e 2012, houve uma acentuação da tendência de queda preexistente na taxa de homicídios dolosos no estado. Essa queda foi acentuada tanto em áreas próximas a UPPs⁶⁴ quanto nas zonas da capital sem UPPs, na Baixada Fluminense e na Grande Niteroi – já no interior do estado, as taxas se mantiveram comparativamente baixas, de forma que a queda foi menos significativa. Vale ressaltar que, mesmo antes da implementação das UPPs, as taxas de homicídio nas áreas em que estas seriam implementadas já se mostravam inferiores às de outras regiões⁶⁵, à exceção do interior, o que alimenta críticas à seletividade das regiões a receberem as unidades. Desde 2012, contudo, houve uma reversão da tendência de queda dos homicídios no estado – embora grande parte dessa nova ascensão tenha sido observada na Baixada Fluminense⁶⁶, o que tem

⁶³ RAMOS, 2016, p. 28.

⁶⁴ Foi adotada a definição utilizada na ferramenta CrimeVis, a partir da qual foram produzidos os gráficos 4 e 5 do Anexo B: as regiões caracterizadas como “Capital com UPP” são aquelas cujas ocorrências criminais foram registradas em Delegacias de Polícia (DP) responsáveis por áreas com ao menos uma UPP.

⁶⁵ Ver Anexo B deste trabalho. Dados do Instituto de Segurança Pública – RJ.

⁶⁶ Ver Gráfico 4 do Anexo B. Dados do Instituto de Segurança Pública – RJ.

alimentado argumentos sobre uma possível “migração de criminosos” como efeito das UPPs⁶⁷.

Outro índice frequentemente discutido como “resultado” das UPPs consiste nos “autos de resistência”, ou “homicídios decorrentes de intervenção policial”⁶⁸. Entre 2007 – pico da série histórica – e 2015, houve uma queda de 43,3% no índice de mortes por ação policial no estado⁶⁹. A queda foi especialmente significativa na capital, onde esses índices eram mais altos, em áreas com e sem UPPs. Desde 2013, contudo, a tendência de queda tem se revertido, e os números seguem em ascensão: entre janeiro e agosto de 2016, houve 18,3% mais mortes por ações policiais que no mesmo período de 2015⁷⁰.

Com relação às percepções da sociedade carioca sobre o programa, segundo Machado da Silva, os primeiros anos de implementação das UPPs foram marcados por forte aprovação, associada à redução significativa da letalidade dos confrontos nas favelas. Por outro lado, mesmo no início do programa persistia uma certa desconfiança, associada a rumores de que os programas se limitariam temporalmente à garantia de segurança para os megaeventos de 2014 e 2016 na capital, e à expectativa de que o programa seria mais marcado por continuidades que por rupturas. Ainda assim, grande parte da sociedade e da mídia percebiam o programa positivamente, e a ampla cobertura dada ao programa conduziu também a um maior interesse pela atividade policial e por suas possibilidades de reforma⁷¹. A expectativa de inovação e sucesso com relação às UPPs pode ser vista, por exemplo, em um discurso proferido em 2009 pelo então secretário nacional de Segurança Pública, Ricardo Baletreri, que afirmava:

Acho que o Mariano (José Mariano Beltrame, secretário de Segurança Pública) encontrou o jeito de mudar a cidade. Se continuar dessa forma, ele acendeu a

⁶⁷ Ver MIAGUSKO, E. Esperando a UPP: Circulação, violência e mercado político na Baixada Fluminense. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 91, jun. 2016.

⁶⁸ Desde 2012, após uma resolução do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CPPDH) propondo a abolição do termo “autos de resistência” nos registros de ocorrência, o estado do Rio de Janeiro tem registrado tais casos como “homicídios decorrentes de intervenção policial”. Ver ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho!*: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: < https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

⁶⁹ RAMOS, 2016, p. 5.

⁷⁰ COELHO, H. Rio soma quase 4 mil homicídios por intervenção policial entre 2010 e 2016. *G1 Rio de Janeiro*, 26 out. 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/rio-soma-quase-4-mil-homicidios-por-intervencao-policial-entre-2010-e-2016.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁷¹ MACHADO DA SILVA, 2015.

primeira luz no fim do túnel da segurança pública. O apoio será total, como sempre foi, mas agora triplicado, porque ele encontrou a ponta do fio do novelo que vai resolver o drama da segurança⁷².

No espaço das comunidades “em processo de pacificação”, a aprovação do programa variava entre as unidades. Em pesquisa realizada pelo Instituto Mapear em 2010, com moradores de 8 comunidades com UPPs, um total de 71% dos entrevistados se mostrou satisfeito com o programa – porcentagem que variava, contudo, de uma comunidade para outra, indo de 61% no Borel a 92% no Batam. Um dos fatores que parecia estar associado à satisfação com o projeto era a percepção de melhoras socioeconômicas: enquanto 88% dos entrevistados do Batam percebiam a ocupação como tanto policial quanto social, no Borel essa visão era compartilhada por apenas 28%. Por outro lado, 87% dos entrevistados concordavam com a afirmação de que “a pacificação é uma medida importante para reduzir a violência”⁷³.

Ao longo da implementação do programa, contudo, diversas contradições – tanto em termos de resultados quanto das próprias práticas policiais – foram sendo evidenciadas, conduzindo a visões mais críticas acerca das UPPs. Em 2011, por exemplo, um ataque realizado por traficantes a policiais da UPP do Morro da Coroa – ataque que levou à amputação das pernas de um dos policiais – conduziu jornais como *O Globo* e *Extra* a noticiarem questionamentos às condições de trabalho dos oficiais, à seriedade do programa e ao reduzido investimento financeiro em sua implementação, entre outros. Multiplicaram-se as notícias sobre a insegurança na cidade e nas favelas, e o tema da pacificação como “guerra” voltou a dominar de forma crescente a agenda midiática relativa às UPPs⁷⁴.

A partir de 2013, diversos eventos contribuíram para o aprofundamento de visões críticas disseminadas sobre as UPPs. Um deles foi a própria reação policial ao redor do Brasil aos protestos de junho de 2013, que embora não fossem ligados de forma direta às UPPs, contribuíram para debates mais amplos sobre práticas de “violência policial”⁷⁵. Além disso, no Rio de Janeiro, o aumento do número de autos

⁷² Reportagem publicada pelo Extra em 25/07/2009. Ver CUNHA, C. V. O medo do retorno do medo: Um ponto de inflexão no programa das UPPs. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, p. 41-62.

⁷³ CANO, 2012, p. 7-8. Ver INSTITUTO MAPEAR. *Avaliação das UPPs*. Pesquisa Quantitativa. Relatório de Pesquisa. Junho de 2010. Mimeo.

⁷⁴ CUNHA, 2015, p. 50.

⁷⁵ MACHADO DA SILVA, 2015.

de resistência a partir de 2013 contribuiu para um aprofundamento das críticas à atuação policial e às UPPs. Alguns casos, como o desaparecimento de Amarildo da Silva nas mãos de policiais da UPP da Rocinha, foram bastante mobilizados por atores da sociedade civil e alcançaram a grande mídia, contribuindo também para uma crise de popularidade do Programa⁷⁶.

Nesta subseção, foi apresentado um breve panorama histórico e conceitual sobre o Programa de Polícia Pacificadora, implementado no Rio de Janeiro desde o final de 2008. Ao longo dos próximos capítulos, serão analisados em maior profundidade algumas das práticas discursivas estatais que construíram esse programa de formas diversas e por vezes contraditórias, refletindo diferentes prioridades, momentos históricos, audiências e contextos.

3.2.2. *Da UPP Social à ocupação social*

Como visto anteriormente, além do elemento policial, a chamada Política de Pacificação é definida em decreto de 2015 como composta também por um elemento dito “social”. Nesta subseção, serão expostas brevemente algumas das formas como esse elemento “social” tem se expressado em diferentes programas ao longo da história das UPPs no Rio de Janeiro. Esses programas são descritos oficialmente como parte da Política de Pacificação, ou como complementares à atuação da Polícia Pacificadora, sendo implementados principalmente por secretarias e agências da Prefeitura da capital ou do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se, em geral, de programas construídos discursivamente como *posteriores* à redução da violência promovida por policiais, que tornaria possível a entrada de serviços públicos nas comunidades “pacificadas”⁷⁷. Para além desses programas, é frequente também que se fale em uma atuação “social” por parte dos próprios policiais das UPPs – atuação que será analisada de forma mais central neste trabalho, em especial no quinto capítulo desta dissertação.

Essas iniciativas não foram as primeiras a carregarem um discurso de integração das favelas à “cidade formal”. Segundo Marcelo Baumann Burgos,

⁷⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. “O Bom Policial Tem Medo”: Os custos da violência policial no Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>>.

⁷⁷ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.146* de 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Decreto%2045.146.pdf>>, Art. 2º.

desde a década de 1940 as favelas do Rio de Janeiro têm sido o espaço de diferentes políticas públicas, associadas a demandas de populações empobrecidas que ali viviam. Os anos 1950 e início dos anos 1960 viram o surgimento de organizações que lutavam por direitos sociais para os moradores das favelas, como a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal e dezenas de associações de moradores. Para o autor, o regime militar representou uma interrupção nas lutas democratizantes desenvolvidas por essas organizações de favelas, promovendo remoções e coagindo lideranças locais. Somente nos anos 1980, com o governo Brizola, houve alguma retomada da agenda social voltada para os moradores das favelas, exemplificada pelo Programa de Favelas da Cedae que levou água e esgoto a cerca de 60 favelas entre 1983 e 1985⁷⁸.

Já em 1992, foi sancionado um Plano Diretor da Cidade, que buscava consolidar um programa global de integração das favelas à cidade a partir da atribuição de uma nova identidade: a de “bairros populares”. A partir de 1993, o Programa Favela-Bairro tinha por objetivo oficial a integração das favelas por meio de obras de urbanização e saneamento básico, abandonando a perspectiva da remoção. O programa recebeu financiamento de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para ser aplicado em cerca de 60 favelas⁷⁹. Contudo, o programa teria encontrado diversos obstáculos, como a atuação de “grupos criminosos ostensivamente armados”⁸⁰. Em 2008, o programa foi desativado, e diversas obras e serviços públicos implementados em seu âmbito enfrentam problemas de manutenção ou foram descontinuados⁸¹. Além disso, existiram historicamente diversos projetos específicos, implementados por secretarias ou ONGs, que não se integravam ou cooperavam.

Em 2010, foi concebido um programa chamado “UPP Social” no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. O programa foi desenvolvido em forma piloto em três comunidades consideradas representativas do universo das 13 favelas que haviam

⁷⁸ BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

⁷⁹ *Ibid*, p. 48-49.

⁸⁰ CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, jul./ago./set. 2011.

⁸¹ CABRAL, A. Favela-bairro: 20 anos depois, *Viva Favela*, 21 mai. 2014. Disponível em: < <http://vivafavela.com.br/513-favela-bairro-20-anos-depois/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

recebido UPPs até então: Providência, Cidade de Deus e Complexo do Borel. As experiências ali desenvolvidas incluíram a criação de fóruns de diálogo com instituições locais; a presença de gestores-pesquisadores que produziam diagnósticos e escutavam demandas comunitárias; e a criação de uma unidade central de gestão que articulava ações com as esferas municipais, estaduais e federais. Segundo Ricardo Henriques e Silvia Ramos, a UPP Social teria sido desenhada com o objetivo de “dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento sócio-econômico nessas áreas e finalmente contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade”; em outras palavras, esperava-se que com a UPP e a UPP Social, “uma favela estará pronta para funcionar como qualquer outro bairro da cidade - mesmo que um bairro mais pobre que seu entorno”⁸².

Em janeiro de 2011, esse programa foi transferido para a prefeitura da capital, por meio de um acordo entre os governos do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro. Foi instituída, assim, a UPP Social Carioca. A transferência foi justificada pelo fato de que a maior parte dos serviços públicos a serem ofertados nas favelas é de responsabilidade do município, como saúde, ensino fundamental, assistência social, limpeza e conservação, habitação, etc⁸³. Ademais, a transferência do programa também esteve associada à migração de seu criador, o economista Ricardo Henriques, de um cargo estadual para a presidência do Instituto Pereira Passos, ligado à prefeitura⁸⁴. Assim, a marca “UPP Social” passou a ser utilizada por um novo programa da Prefeitura voltado para os territórios “pacificados”. A estrutura estadual de gestão nesses espaços, porém, continuou funcionando em certa medida, sob um novo nome: o programa “Territórios da Paz”, cujas equipes agora atuavam no campo de forma paralela e, em certo sentido, até competitiva com relação à UPP Social, como analisam Livia de Tommasi e Dafne Velazco⁸⁵.

⁸² HENRIQUES, R.; RAMOS, S. *UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seminário de Pesquisa, 2011, p. 3.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ DAMASCENO, N. Três anos depois de delegar tarefa à prefeitura, estado quer retomar ações sociais em favelas com UPPs. *O Globo*, 30 mar. 2014, disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/tres-anos-depois-de-delegar-tarefa-prefeitura-estado-quer-retomar-acoes-sociais-em-favelas-com-upps-12031727>>, acesso em 01 mar. 2017.

⁸⁵ TOMMASI, L.; VELAZCO, D. A produção de um novo regime discursivo sobre as favelas cariocas e as muitas faces do empreendedorismo de base comunitária. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 56, jun. 2013, p. 15-42.

Na prefeitura, a UPP Social Carioca seria coordenada pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), órgão responsável pelo planejamento estratégico e produção de informações e estudos sobre o município, com o apoio da ONU-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). A transição da coordenação para o IPP refletiria também uma ênfase no papel da gestão do conhecimento: o enfoque estaria, segundo a então diretora Eduarda La Rocque, sobre “o uso da informação para fomentar a transformação”⁸⁶. Cerca de um ano depois, o programa era criticado por sua inoperância, vista como evidência da prioridade atribuída à dimensão policial do programa das UPPs. Além disso, houve questionamentos crescentes à forma como a *participação* das comunidades nos processos decisórios ligados à UPP Social era, na prática, limitada e fragmentada⁸⁷.

Em agosto de 2014 o programa teve seu nome alterado para Rio+Social, sob o argumento de que a designação anterior, ao associar o projeto diretamente à polícia pacificadora, “poderia restringir a dimensão das ações da prefeitura dentro dessas comunidades e dificultar o entendimento da população”⁸⁸. O programa segue sob a coordenação do IPP, na Prefeitura, em parceria com o ONU-Habitat, segundo o *website* oficial, sendo composto por “equipes multidisciplinares em 30 áreas onde existem 37 Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) e uma ocupação pelas forças de segurança (Maré)”⁸⁹.

Por fim, o decreto de 2015 que regulamentava a chamada Política de Pacificação trazia o que alguns entenderam como uma nova versão do programa UPP Social⁹⁰, porém de volta para o âmbito do governo do estado: a “Ocupação Social”. Esta iniciativa seria planejada e coordenada pela Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP), criada no mesmo decreto. A execução dessa “ocupação social” cabe às “secretarias de estado

⁸⁶ BENTSI-ENCHILL, E.; GOODENOUGH, J.; BERGER, M. A morte da UPP Social: Fracasso da participação. *Rio on Watch*, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=14378>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ LEITE, M. P. Novos regimes territoriais em favelas cariocas. *XVIII Simpósio Nacional de História*, Florianópolis, 27-31 jul. 2015, p. 5.

⁸⁹ RIO+SOCIAL. *Quem somos*, s/d. Disponível em: <<http://www.riomaisocial.org/programa/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

⁹⁰ WERNECK, F. Programa de UPPs muda pela 3ª vez em 5 anos sem cumprir metas. *O Estado de S. Paulo*, 06 fev. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,programa-de-upps-muda-pela-3-vez-em-5-anos-sem-cumprir-metas,1630792>>. Acesso em 01 nov. 2016.

cujas atribuições impactam direta ou indiretamente na segurança pública e no social”. No decreto, a ocupação social é descrita de forma vaga como “o momento em que, após ter sido implantada a polícia pacificadora e ser restabelecida a segurança pública local, são implementadas ações de reintegração econômica, política e social das áreas contempladas pela política de pacificação”⁹¹.

Permanece subjacente, portanto, o discurso de que as práticas sociais são secundárias com relação à “pacificação” pela polícia, não só em termos de prioridade, mas também em termos temporais, tanto em programas coordenados pelo governo do estado quanto pela prefeitura da capital. No caso da UPP Social, segundo o especialista Ignacio Cano, a lógica de “uma vez pacificado vamos investir socialmente” é equivocada, visto que faz parecer que tais investimentos públicos são impossíveis em locais “não pacificados” e condena as áreas não pacificadas – que são maioria – a continuarem na violência e miséria. Assim, atrelar melhorias urbanas e sociais a intervenções de segurança, quando estas são distribuídas de forma desigual, contribui para uma perpetuação da desigualdade⁹².

3.3. Conclusão

Neste trabalho, analiso as Unidades de Polícia Pacificadora como práticas discursivas por meio das quais as subjetividades dos policiais, do Estado, dos criminosos e dos moradores das favelas são construídas de formas específicas e sempre instáveis e disputadas. Argumento que duas articulações discursivas principais predominam e disputam pela estabilização dos significados e subjetividades envolvidos na atuação das UPPs, cada uma das quais receberá maior ênfase em um dos próximos capítulos.

Essas articulações discursivas atuais se relacionam de forma intertextual com discursos e narrativas passadas, algumas das quais foram apresentadas brevemente neste capítulo. Assim, a construção de certos sujeitos como “ameaças à segurança pública” e a legitimação de certas respostas a tais ameaças no presente

⁹¹ *Ibid.*, Art. 4º.

⁹² GONZALEZ, C.; TIBIRIÇÁ, C. Entrevista com Ignacio Cano: “A crise das UPPs é parte de uma crise mais ampla”. *Princípios: Revista teórica, política e de informação*, 22 jan. 2016. Disponível em: <<http://revistaprincipios.com.br/n/index.php/janeiro-ano-vii-30/item/228-entrevista-com-ignacio-cano-a-crise-das-upps-e-parte-de-uma-crise-mais-ampla>>. Acesso em 01 nov. 2016.

são tornadas possíveis por discursos e narrativas passadas. Da mesma forma, construções das favelas alternativamente como “fonte de ameaças” e como espaços cujos moradores devem ser “integrados” à sociedade, através de direitos e serviços públicos – construções que estão ao centro das duas articulações discursivas analisadas a seguir, respectivamente – não foram “inventadas” com a implementação das UPPs, sendo resultados de uma história mais longa de disputas discursivas, uma parte da qual foi brevemente discutida aqui.

Além disso, alguns dos principais elementos históricos e conceituais da pacificação no Rio de Janeiro, incluindo o Programa de Polícia Pacificadora – objeto central da análise deste trabalho – e os programas representados como sua contrapartida “social”, foram discutidos neste capítulo. Nos próximos capítulos, será analisada também uma outra face representada como “social” na atuação da própria polícia pacificadora, incluindo sua participação em programas sociais e em ações de mediação. Os elementos aqui discutidos servirão como fundação para a análise de práticas discursivas estatais a ser realizada nos próximos capítulos.

Pacificação e o inimigo: poder soberano e a retomada de territórios

O Programa de Polícia Pacificadora e as Unidades que o compõem foram, e são, construídos discursivamente das mais variadas formas: como “retomada de território”, como “contrainsurgência”, como “guerra”, como “polícia de proximidade”, como “modernização da polícia”, como “geração de oportunidades”, como “condição para a cidadania”, entre muitos outros. Cada construção discursiva reflete uma série de construções subjacentes relativas a todos os atores, espaços e ideias envolvidos: sobre o papel do Estado e da polícia, sobre as favelas, sobre a subjetividade de diferentes grupos da sociedade, sobre participação política e social, sobre segurança e paz. Além disso, cada uma dessas construções torna possíveis – e legítimas – determinadas práticas, tanto por parte de atores estatais quanto de outros atores da sociedade. Quando confrontados com a diversidade de construções discursivas acerca de um mesmo programa estatal, a tendência é que nos conformemos em considerar uma delas “verdadeira”, e as outras como “ideológicas” ou “meramente retóricas”.

Como discutido na introdução deste trabalho, minha análise dessas práticas discursivas neste capítulo e no próximo será feita a partir de uma abordagem específica, alinhada com trabalhos de autores como Helle Malmvig¹ (2006). Segundo essa abordagem, discursos não são totalidades fechadas, sendo sempre resultados instáveis e contestados de disputas pela estabilização de certos significados. Assim, ao invés de se pensar em um argumento verdadeiro que coexiste com argumentos ideológicos, é possível pensar em diferentes *articulações discursivas* que disputam pela estabilização dos significados de signos como “Estado”, “polícia”, “favelas” e da forma como esses significados se relacionam e interagem. Em outras palavras, ao invés de discutir o que a pacificação *é*, como uma totalidade fechada, coerente de significado, é possível analisar como diferentes articulações *constroem* a pacificação e tornam possíveis certas práticas e subjetividades, em detrimento de outras. Segundo esta análise, portanto, a

¹ MALMVG, H. *State sovereignty and intervention: a discourse analysis of intervention and non-intervention and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria*, Londres: Routledge, 2006

pacificação não é guerra ou paz. A construção do signo “pacificação” como associado a determinados significados torna possíveis práticas tão diversas quanto a proliferação de atos de resistência e a mediação de conflitos locais.

Neste capítulo e no próximo, portanto, utilizarei a noção de *articulação discursiva* como recurso para a análise das práticas discursivas de atores estatais que constroem a pacificação no Rio de Janeiro. Esses discursos serão analisados a partir da distinção entre duas articulações discursivas principais – distinção essa delimitada principalmente para fins analíticos, ainda que mais adiante se discuta a forma como essas duas articulações se relacionam e, em certo sentido, se constituem mutuamente.

A primeira articulação discursiva, que será o objeto deste capítulo, consiste na construção da pacificação como associada primordialmente à retomada de territórios que estão “sob o jugo” do tráfico, em práticas discursivas geralmente associadas à noção de “guerra” ou de “contrainsurgência”, e ao emprego de práticas violentas contra sujeitos que são construídos como ameaças a serem controladas ou eliminadas. A partir do objetivo de garantir a paz e a segurança para toda a população do Rio de Janeiro, esta articulação torna possíveis práticas que dividem essa população entre grupos que devem ser submetidos a formas distintas de governo; o espaço da favela, sendo a fonte do risco a toda a população, pode ser submetido a práticas violentas. Os principais elementos dessa articulação serão discutidos nas próximas seções deste capítulo, especialmente a partir da análise de práticas discursivas de atores estatais². Entre os elementos analisados estarão a construção discursiva da pacificação como análoga à contrainsurgência; da favela como espaço “desordenado” que representa uma fonte de risco para a população, e no qual “danos colaterais” são aceitáveis; e do “bandido” como inimigo contra o qual qualquer forma de combate é legítima.

Já a segunda articulação discursiva, que será discutida no próximo capítulo, está associada à construção das comunidades “em processo de pacificação” como parte da população à qual se deve garantir a paz e a segurança, cujos direitos devem ser protegidos e cujo desenvolvimento deve ser fomentado. Isso se reflete sobre

² Como discutido na introdução deste trabalho, optou-se aqui por manter a ênfase nas práticas discursivas – verbais ou não, incluindo seus aspectos materiais – produzidas por atores estatais, ainda que discursos de outros atores também sejam eventualmente mencionados.

demandas por modelos alternativos de policiamento, programas sociais e garantia de direitos humanos, por exemplo. Assim, a construção do Estado como encarregado do governo da vida da população torna possíveis as duas articulações mencionadas acima: a promoção da vida de cada indivíduo e a promoção da vida do todo, mesmo que às custas do eventual “sacrifício” daqueles que representam um “risco”.

4.1. Pacificação: da metáfora da guerra à contrainsurgência

Em 2009, o Consulado dos Estados Unidos no Rio de Janeiro enviou para outros órgãos do mesmo governo um telegrama confidencial, intitulado “Counter-insurgency doctrine comes to Rio’s favelas”. O telegrama descreve o programa de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro como tendo uma abordagem que lembra proximamente a doutrina de contrainsurgência americana no Afeganistão e no Iraque, evidenciando o quanto essas favelas estariam fora da autoridade estatal. Entre as similaridades entre os dois contextos, estaria a centralidade da percepção de legitimidade do Estado por parte dos residentes dos espaços ocupados. Para tanto, o programa no Rio de Janeiro deveria vencer os “corações e mentes” nas favelas, além de manter o apoio do governo do estado, da prefeitura e dos empresários, e assim seria possível “refazer o tecido social e econômico do Rio de Janeiro”³. A analogia iria além dos objetivos e estratégias: em sua biografia, José Mariano Beltrame, secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro responsável pela implementação das UPPs, comemora por haver obtido a autorização do uso dos carros de combate dos Fuzileiros Navais na ocupação da Vila Cruzeiro em 2010, “mesmo equipamento empregado pelo Exército americano na guerra do Iraque”⁴. O telegrama do consulado americano também cita Beltrame, que teria dito que o governo do Rio estava “em guerra” contra “algumas centenas de criminosos causando terror em alguns milhões”; ele teria dito ainda que o

³ CONSULADO DOS ESTADOS UNIDOS NO RIO DE JANEIRO. *Counter-insurgency doctrine comes to Rio’s favelas*. Wikileaks, telegrama confidencial, 30 set. 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO329_a.html>. Acesso em 28 nov. 2016. Tradução livre.

⁴ BELTRAME, 2014, p. 101.

principal alvo da pacificação seria o Complexo do Alemão, um espaço que estaria completamente fora do controle estatal⁵.

A construção discursiva de práticas policiais como análogas a ações bélicas no Rio de Janeiro não surge com as UPPs. De fato, em certa medida, a construção do contexto de violência urbana – especialmente na capital – como análogo a uma situação de guerra ou terror foi mobilizada para legitimar estratégias de ocupação das favelas, além de outras operações policiais militarizadas. Em 2007, por exemplo, ao assumir o governo do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral afirmava que ganharia “a guerra contra os criminosos”⁶; e Lula expressava seu apoio a Cabral, afirmando sobre a onda de violência no Rio de Janeiro: “Aquilo é terrorismo, aquilo não é bandido comum. [...] Não é um bandido comum, é uma ação preparada de desacato ao Estado brasileiro”⁷.

Para Barbara Bravo e Paula Drumond, a construção discursiva da situação da violência no Rio de Janeiro como análoga a um contexto de guerra se fortaleceu a partir de 2007. Esse discurso se difundiu tanto por discursos oficiais, como visto acima, quanto pela mídia, fortalecendo a percepção de que a “guerra” entre policiais e traficantes estava “fora de controle”. Esse discurso se intensificava em momentos de “crise”, como em 2009 quando um helicóptero da Polícia Militar foi abatido por traficantes no Morro dos Macacos, em Vila Isabel. Para as autoras, esse tipo de discurso, ao construir os traficantes como inimigos numa guerra ou mesmo como terroristas, os constrói principalmente como uma ameaça ao monopólio estatal, além de criar uma atmosfera de perigo na qual respostas imediatas e radicais são necessárias⁸.

Para Márcia Leite, a formação do repertório simbólico que alimenta as representações do conflito social no Rio de Janeiro como uma guerra é um processo que ganhava força já nos anos 1990. Esse repertório associava a demanda por ordem pública à construção de duas imagens polares, em guerra: de um lado, os cidadãos,

⁵ *Ibid.*, tradução livre.

⁶ BAIMA, C.; GRANCHI, R. Cabral: 'Vamos ganhar a guerra contra criminosos'. *G1*, 01 jan. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,AA1405126-5606,00.html>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁷ FIGUEIREDO, T. Lula elogia Cabral e volta a dizer que Rio é vítima de terrorismo. *Folha de São Paulo*, 19 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u130700.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

⁸ BRAVO, B.; DRUMOND, P. Challenging modernities in Rio de Janeiro: A critical analysis of the 'Pacification' project. In: BATCHELOR, P.; KENKEL, K. M. *Controlling small arms: consolidation, innovation and relevance in research and policy*. Londres: Routledge, 2014.

peças de bem, para quem a segurança é uma condição primordial para viver; de outro, os inimigos representados na/pela *favela*, uma categoria que não distingue moradores e criminosos. Os *favelados* são até mesmo associados ao “lado” do inimigo por terem escolhido o campo da “ilegalidade”, morando em terrenos invadidos, sem pagar impostos ou serviços públicos, com trabalho informal, etc. Assim, a metáfora da guerra é alimentada pela construção da alteridade como uma ameaça territorializada, e como imune a qualquer tipo de solução política ou institucional para além de práticas de combate militarizado⁹.

Além disso, a metáfora da guerra aplicada a uma situação de violência urbana e ação policial legítima políticas de segurança pública que pressupõem uma incompatibilidade entre resultados “eficientes” e o respeito aos direitos civis dos *favelados*¹⁰. Em uma entrevista em 2007, por exemplo, perguntou-se ao então governador do estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral se a população aceitaria uma operação policial na Zona Sul que gerasse tantos “transtornos” – leia-se, balas perdidas e mortes de moradores com aparência de execução – como as que estavam sendo conduzidas em espaços como o Complexo do Alemão. A resposta de Cabral revela os elementos citados acima:

As pessoas estão prontas para fazer o sacrifício porque sabem que só isso vai melhorar sua qualidade de vida. [...] Hoje sabemos que a ordem pública é a garantia da cidadania. Todos temos que fazer sacrifício pela vitória contra a barbárie. Não há como fazer omelete sem quebrar os ovos¹¹.

Práticas de combate ao crime são construídas assim como parte de uma guerra contra a “barbárie”, na qual certos “sacrifícios” podem ser necessários para a vitória da “ordem pública”. O fato de esses sacrifícios, na prática, se concentrarem em áreas marginalizadas do Rio de Janeiro, revela a forma como a caracterização dos criminosos como *inimigos* impacta a construção dos *favelados* como *danos colaterais* aceitáveis num contexto de guerra, através da territorialização do crime. Assim, altos níveis de letalidade policial são tornados possíveis e legitimados, desde que perpetrados em espaços construídos como ameaças à ordem pública.

⁹ LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 374-389, ago/set 2012. P. 379.

¹⁰ *Ibid.*, p. 380.

¹¹ FERNANDES, N. “Os bandidos já viram que não estamos de brincadeira”. *Época*, 06 jul. 2007. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG77973-5856,00.html>>. Acesso em 17 nov. 2016.

Para Márcia Leite, porém, a metáfora da *guerra* encontrada de forma mais difundida no contexto de práticas discursivas de segurança pública dos anos 1990 e 2000 foi significativamente transformada no contexto específico das UPPs. A despeito da persistência de certas práticas policiais anteriores, como taxas significativas de letalidade policial encobertas pelas categorias de “autos de resistência” ou “homicídios decorrentes de intervenção policial”, a noção de “pacificação” constrói tal violência como meio para um fim: não apenas a *vitória* sobre os inimigos, mas também a *integração* destes. Trata-se da ideia, como expressa na declaração de Sérgio Cabral acima, de que a ordem pública promovida através dessa violência é uma *condição* para a cidadania¹². Em outras palavras, a morte de cidadãos das favelas em ações policiais, entre outras práticas violentas, é construída como um *sacrifício*, necessário para que se garanta a segurança e a vida da população como um todo e a melhoria da “qualidade de vida” dos próprios cidadãos das favelas “em processo de pacificação”. Assim, a metáfora da guerra como parte da construção discursiva do combate ao crime não desaparece com as UPPs, mas se transforma ao incorporar elementos discursivos que alimentam as ambiguidades analisadas neste trabalho.

Nesse sentido, a metáfora da *contrainsurgência* pode ser ainda mais reveladora das práticas discursivas associadas à pacificação no Rio de Janeiro. Mark Duffield, analisando regimes globais de segurança e desenvolvimento, observa discussões crescentes sobre a integração entre os dois nos debates atuais sobre a contrainsurgência, integração que se reflete tanto nas campanhas militares por “corações e mentes” no Iraque e Afeganistão quanto nas abordagens de gestão de conflitos empregadas por ONGs desde os anos 1990. Esses aspectos já estariam presentes de alguma forma mesmo em campanhas “clássicas” de contrainsurgência: o termo “hearts and minds” teria sido cunhado pelos britânicos na Malásia, referindo-se aos investimentos em desenvolvimento que eram empregados junto à violência militar do imperialismo. De forma crescente, porém, o “desenvolvimento” no contexto da contrainsurgência é construído mais como uma ferramenta de segurança do que como meio para uma transformação emancipatória das vidas nos espaços ocupados. O objetivo passa a ser o controle da ameaça representada pelas pessoas que ali vivem para o restante da população global – por

¹² LEITE, 2012, p. 383-384.

exemplo, na forma de migrações ou criminalidade. Trata-se, assim, de esforços para o controle dos riscos colocados pelas vidas que ocupam espaços marginalizados¹³.

Duffield analisa os impactos da construção discursiva do Sul Global como fonte de riscos para o Norte – riscos a serem controlados por estratégias como contrainsurgência, que constroem o nexos entre segurança e desenvolvimento de uma forma específica. No caso do Iraque e Afeganistão, por exemplo, isso se reflete em uma transição da violência aberta do início da Guerra ao Terror para uma lógica de contrainsurgência associada à gestão e regulação das vidas, embora ainda violenta e voltada para a contenção de ameaças¹⁴. De forma análoga, argumento aqui que a articulação discursiva discutida neste capítulo constrói o espaço das favelas como fonte de risco a ser controlado, através de estratégias que unem a violência militarizada a esforços para que se ganhe “corações e mentes”, como apontado no telegrama americano discutido anteriormente.

Para Robert Muggah e Albert Mulli, ainda que a estratégia de pacificação no Rio seja em larga medida uma criação local, a abordagem brasileira parece por vezes saída do manual de campo de contrainsurgência elaborado pelo general americano David Petraeus em 2006. A estratégia americana consistiria explicitamente em ocupar e manter áreas antes dominadas por insurgentes e ganhar legitimidade junto à população, sendo para tanto necessário garantir um espaço seguro, consolidar autoridades públicas e prover serviços¹⁵. Da mesma forma, a intenção de construir legitimidade junto às “comunidades” aparece com frequência junto à estratégia de “ocupar e ficar” nos discursos que constroem as UPPs. Em 2010, por exemplo, o então chefe das UPPs Coronel Robson Rodrigues afirmava que “a polícia já conquistou o morro e deve agora conquistar a população”; e que “quanto mais legítima for nossa presença, menos força será necessária”¹⁶. Nesse

¹³ DUFFIELD, M. The liberal way of development and the development-security impasse: exploring the global life-chance divide. *Security Dialogue*, v. 41, n. 53, 2010.

¹⁴ *Ibid.*, p. 70.

¹⁵ MUGGAH, R.; MULLI, A. W. S. Paving the hills and leveling the streets: counter-insurgency in Rio de Janeiro. In: MUGGAH, R. (Ed.) *Stabilization operations, security and development: states of fragility*. Londres: Routledge, 2013.

¹⁶ FERNANDES, N. Coronel Robson Rodrigues da Silva – O novo rosto da lei nas favelas. *Época*, 15 jul. 2010. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI155484-15215,00-CORONEL+ROBSON+RODRIGUES+DA+SILVA+O+NOVO+ROSTO+DA+LEI+NAS+FAVELAS.html>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

sentido, a legitimidade pode ser vista como um requisito para otimizar os efeitos do uso da força e efetivar o monopólio estatal sobre esse uso.

O emprego de discursos que constroem a pacificação de favelas em analogia a signos como *contrainsurgência* ou *estabilização* se associa, com frequência, à construção do espaço dessas favelas como “desordenado”, “fora de controle”, “desgovernado”. A construção de legitimidade do Estado junto à população, mais que um fim em si mesmo, é um meio para que se evite a ascensão de “poderes paralelos” à autoridade estatal, e os traficantes são articulados como insurgentes que ameaçam essa autoridade. Essa articulação discursiva é perceptível na forma como Beltrame descreve, em sua biografia, a lógica subjacente à pacificação:

O tráfico, por coerção, operava na mente das pessoas havia muito tempo e criara raízes. Ele mandava no território, e o crime era a consequência e não mais a motivação desse controle. Com base nessa lógica, tínhamos que desalojar o traficante do lugar simbólico de “chefe do morro”. Em vez de prometer atacar o crime, prender pessoas e acabar com as drogas, nosso compromisso era retomar os territórios. Os demais aspectos viriam naturalmente, como consequência¹⁷.

A prioridade, nesse sentido, é a “retomada de territórios”, que para se consolidar precisa de esforços posteriores de construção de “legitimidade” – esforços que podem incluir práticas associadas ao campo do desenvolvimento. Assim, o objetivo da pacificação, nesta articulação discursiva, é reafirmar o monopólio estatal do uso da força e “reordenar” esses espaços. Nas palavras de Beltrame, “entendo as UPPs como uma grande chance para mudar a lógica e a configuração desses espaços desordenados”¹⁸. Essa dualidade se expressa, por exemplo, na prática do hasteamento da bandeira do Brasil – e, em diversos casos, da bandeira do BOPE – nas comunidades “pacificadas”, de forma a representar sua “retomada”; e aos esforços para a inclusão de crianças nesses “rituais”, na medida em que se tenta ganhar legitimidade junto às próximas gerações, como visto na figura 2 abaixo¹⁹.

¹⁷ BELTRAME, 2014, p. 80.

¹⁸ *Ibid*, p. 139.

¹⁹ A imagem é encontrada na biografia de José Mariano Beltrame, sendo sua legenda: “Ritual de hasteamento da bandeira brasileira no alto do Morro dos Macacos, em Vila Isabel. Um ano antes, traficantes haviam abatido um helicóptero da PM durante uma operação no local. A retomada deste território teve um forte simbolismo: “Chorei muito nesse dia. Foi emocionante”, conta Beltrame.” (BELTRAME, 2014).

Figura 2: Hasteamento de bandeiras do Brasil e do BOPE no alto do Morro dos Macacos, em Vila Isabel.



Fonte: BELTRAME, 2014.

Nesse sentido, ainda que a articulação discursiva que associa a pacificação no Rio de Janeiro a práticas de *contrainsurgência* pareça de alguma forma um “avanço” com relação à metáfora da guerra aplicada a ações de segurança pública, pela aparente inclusão de uma preocupação com a *vida* dos habitantes das favelas, é importante ressaltar que essa mesma articulação permite legitimar certas formas de violência e de práticas discriminatórias. Como discutido no segundo capítulo deste trabalho, práticas discursivas voltadas para a gestão da vida da população como um todo e para a promoção de sua paz e segurança tornam possível a distinção de certos espaços e sujeitos como fontes de risco a ser controlado – mesmo quando esse controle é “humanizado” discursivamente por preocupações com a legitimidade da intervenção violenta –, e assim novas formas de violência passam a ser construídas como necessárias para fazer viver. Na próxima seção, serão discutidas algumas das práticas discursivas através das quais a favela carioca é construída como esse espaço que oferece risco, devendo assim ser controlado por meio da “pacificação”.

4.2. Práticas divisoras e a construção da favela como fonte de risco

Como visto no capítulo anterior, a construção das favelas como espaços que se encontram à margem da normalidade no Rio de Janeiro não é um fenômeno novo, ainda que tenha se modulado de formas distintas ao longo da história. De espaços marcados por problemas sociais e degradação sanitária e humanitária no início do século XX, a espaços habitados por classes perigosas a partir dos anos 1950, a espaços a serem reintegrados como bairros nos anos 1980, as favelas foram construídas discursivamente de formas que tornaram possíveis diferentes respostas políticas: confinamento em parques proletários, remoções, limitados projetos de urbanização, entre outras. A partir dos anos 1990, segundo Marcia Pereira Leite, as favelas voltam a ser associadas em certas práticas discursivas a fontes de perigo, mas de forma distinta em relação aos anos 1950: o perigo não vem da “classe trabalhadora, enfraquecida”, empobrecida, que pode se revoltar, e sim da associação desses espaços à criminalidade²⁰.

Essas práticas discursivas tornaram comum a caracterização da capital como uma “cidade partida”, expressão disseminada por livro homônimo publicado pelo jornalista Zuenir Ventura em 1994. Este autor escrevia após a chacina de Vigário Geral, um massacre perpetrado na favela em questão por um grupo de extermínio. Buscando as tensões e conflitos anteriores que explodiriam em contextos como a chacina, Ventura afirma que

Na verdade, durante este século, [...] a opção foi sempre pela separação, senão pela simples segregação. A cidade civilizou-se e modernizou-se expulsando para os morros e periferia seus cidadãos de segunda classe. O resultado dessa política foi uma cidade partida²¹.

Sobre essa segregação, o autor afirma que “[e]nquanto dos morros só se ouviam os sons do samba, parecia não haver problema. Mas agora se ouvem os tiros”²². Assim, a ruptura do Rio de Janeiro em “duas cidades” foi ressignificada com a ascensão da criminalidade, conforme a associação entre favelas e tráfico no discurso corrente passou a legitimar práticas violentas, como a própria formação de grupos de extermínio. Nesse sentido, afirma Zuenir Ventura, “Vigário Geral é uma metonímia do Rio, assim como o Rio é a parte que pode ser tomada pelo todo chamado Brasil.”²³

²⁰ LEITE, 2012.

²¹ VENTURA, Z. *Cidade Partida*, Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994, p. 8.

²² *Ibid.*, p. 9.

²³ *Ibid.*, p. 9.

Assim, a construção discursiva do Rio de Janeiro como uma cidade partida entre espaços privilegiados e marginalizados tornou-se comum. Com frequência, a expressão é utilizada com referência à ameaça que a criminalidade que marca o “morro” representa para o “asfalto”, como visto na biografia de Beltrame, quando narra suas primeiras impressões sobre a cidade:

Fiquei imediatamente impressionado ao constatar que o Rio de Janeiro era mesmo uma “cidade partida”, expressão consagrada pelo livro do jornalista Zuenir Ventura. [...] Por toda a cidade havia áreas geograficamente dominadas por criminosos. Esses territórios ocupados, em que o Estado não entrava, eram uma característica marcante do Rio. [...] Em São Paulo, para realizar um assalto no Morumbi, bairro de classe média alta, o bandido precisava de toda uma logística, roubar um carro, desenhar um trajeto. No Rio, ele descia o morro, fazia o que queria e voltava. Se a polícia fosse atrás, podia provocar um tiroteio em plena Copacabana.

As diferentes construções discursivas sobre a favela e aquilo que divide o “morro” e o “asfalto” nunca são absolutas e totais, de forma que diferentes representações convivem e legitimam políticas distintas, por vezes disputando pela estabilização de significados. As práticas discursivas associadas à pacificação no Rio de Janeiro, por sua vez, constroem as favelas de forma ambígua: por um lado, como territórios a serem retomados para o controle do Estado, por representarem uma fonte de risco para a população do Rio de Janeiro; por outro, como será discutido no próximo capítulo, a favela é construída como espaço habitado por uma comunidade cujas vidas também devem ser fomentadas e integradas à “normalidade”. A seguir, serão analisadas algumas das práticas discursivas do primeiro grupo: a construção das favelas como espaço *desordenado, fora do controle, fontes de ameaça* e onde sacrifícios podem ser necessários pela segurança da cidade e do estado. Essa articulação discursiva legitima a associação de práticas específicas ao signo “pacificação”, em geral voltadas para o controle de territórios que se encontram *sob o jugo* de criminosos, através do emprego de *táticas eficientes* informadas por *dados* e conhecimento especializado – um discurso que despolitiza o caráter soberano dessas práticas.

A ênfase sobre o controle territorial como objetivo é claramente encontrada nos documentos oficiais que constituem as UPPs. No decreto de 2011 – o primeiro que se propôs a institucionalizar de forma mais clara as UPPs enquanto programa, como visto no capítulo anterior deste trabalho – o primeiro dos objetivos das UPPs consiste em “consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência

da criminalidade ostensivamente armada”²⁴. Sobre os espaços que devem ser “pacificados”, afirma-se no decreto de 2011 que:

São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito²⁵.

Em decreto mais recente que regulamenta a Política de Pacificação, assinado em 2015, esses espaços ganham a denominação “territórios conflagrados”, previamente definidos por “critérios técnicos” da SESEG, como visto no capítulo anterior deste trabalho. A definição desses territórios conflagrados é bastante similar à definição das áreas “contempláveis por UPP” de 2011:

a delimitação espacial de comunidades socialmente vulneráveis, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito, prejudicando o desenvolvimento político social e econômico de suas comunidades²⁶.

Através dessas definições, certas favelas são delimitadas como espaços que requerem intervenção, tanto pelo que lhes falta – institucionalidade, formalidade – quanto pelo seu excesso – a “instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados”. Vale ressaltar que o decreto de 2015 constrói a pacificação de forma um pouco mais ampla, apresentando a terminologia da vulnerabilidade como marca das favelas e a preocupação com o “desenvolvimento político social e econômico de suas comunidades”. Essas questões, porém, são claramente subordinadas no decreto a preocupações de segurança: ainda que a Política de Pacificação seja composta pelo elemento policial e pela “ocupação social”, ela segue submetida a decisões da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG), como mencionado no capítulo anterior²⁷.

Assim, nessa articulação discursiva, as favelas são construídas como “territórios sob o jugo de grupos criminosos”, os quais exercem “coação ilegal sobre seus moradores”²⁸. Isso faz da favela um território a ser retomado, em ações

²⁴ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, *Decreto Nº 42.787* de 06 de janeiro de 2011, Art. 1º, § 2º.

²⁵ *Ibid.*, Art. 1º, § 1º.

²⁶ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.146* de 05 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Decreto%2045.146.pdf>>, acesso em 01 set. 2016, Art. 2º.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.186* de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>, Art. 3º.

altamente militarizadas. Práticas não militarizadas são importantes neste tipo de discurso somente na medida em que contribuem para a consolidação da retomada dos territórios, e têm, portanto, importância secundária. Esse tipo de discurso torna possíveis práticas abusivas e violentas, construídas como sacrifícios necessários para o bem de todos. O fato de que esses “sacrifícios” nunca são distribuídos de forma aleatória, e sim concentrados sobre determinados espaços e sujeitos, faz com que estes discursos funcionem como *práticas divisoras*, delimitando populações que devem ser governadas de formas distintas.

Essas práticas divisoras são frequentemente construídas como resultados de decisões “técnicas” – e, portanto, supostamente apolíticas. O decreto de 2015 que regulamenta a polícia pacificadora, por exemplo, descreve a primeira etapa do programa como uma “análise estratégica”, na qual:

[...] a SESEG, baseada em critérios técnicos que consideram conhecimentos e dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) e pelas agências de inteligência, dimensiona os recursos humanos e materiais necessários e pré-seleciona a(s) área(s) que será(ão) contemplada(s) com a Política de Pacificação e o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), [...] ²⁹

Assim, argumenta-se que a seleção das áreas a receberem UPPs é pautada puramente por conhecimentos técnicos e dados, o que refutaria a crítica³⁰ de que a seleção dos espaços a serem “pacificados” está ligada a certos interesses políticos. José Mariano Beltrame reforça tal argumento em sua biografia, quando discute as pressões pela implementação de UPPs em locais distintos dos “planejados”:

Não posso decidir questões de segurança pensando no espetáculo. Sempre me pautei pela consistência, não pela conveniência política. Não dou a mínima para isso. O político quer sempre a primeira página. A Secretaria de Segurança não tem o direito de errar nem de pedir aplausos. Sofro pressão diária, da população e da mídia, para pôr UPP na Baixada Fluminense, no interior. Nunca esqueço que há um plano a seguir.

Por meio de tais discursos, decisões que impactam a delimitação de sujeitos que devem ser protegidos e de sujeitos que podem ser mortos para a proteção da população são construídas discursivamente como *apolíticas*, como decisões técnicas e administrativas. A despolitização é um recurso frequente em discursos voltados para a promoção da “segurança”, incluindo contextos de contrainsurgência, reforçando a analogia entre os discursos discutidos neste

²⁹ *Ibid.*, Art. 2º.

³⁰ Ver CANO, 2012; COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPÍADAS, 2012.

capítulo. Intervenções de *segurança* são tidas como assuntos a serem decididos por especialistas, prezando por critérios como eficiência e precisão em sua administração, sendo necessário assim um afastamento da *política*³¹. Com isso, essas questões são removidas do espaço do debate democrático, críticas são construídas discursivamente como desconhecimento técnico e a política é construída como moralmente inferior à gestão técnica. Esses discursos legitimam, portanto, práticas divisoras da população, ao construí-las como necessárias para um bem final que está acima da política: a paz e a segurança de todos.

Os critérios “técnicos” utilizados para a divisão de sujeitos e espaços são frequentemente associados à noção do *risco*, cuja minimização está ao centro dos mecanismos de segurança associados a formas biopolíticas de poder. De fato, a delimitação de certos espaços e sujeitos como fontes de risco cuja probabilidade deve ser minimizada dá origem à ambiguidade que está ao centro da análise deste trabalho: por um lado, a gestão de populações se expressa na construção discursiva do Estado como encarregado de gerir e fomentar processos vitais de sua população; por outro, ela torna possível a ressurgência de novas formas de poder soberano, na medida em que legitima a construção do Estado como ator que pode governar de formas distintas – e por vezes autoritárias e violentas – aquelas seções da população que representam risco. Isso não implica que a construção de espaços e sujeitos como fontes de risco seja completamente arbitrária e desconectada de aspectos materiais; e sim que esses aspectos materiais ganham significado político por meio dessas práticas discursivas. Assim, a construção de certas favelas como fontes de risco que deve ser controlado por meio da pacificação está conectada, por um lado, a certos aspectos materiais que marcam tais favelas, como a presença de traficantes armados; mas também a aspectos discursivos que dão sentido a essa materialidade, como a construção do traficante como inimigo e a seletividade desses espaços associada à priorização de certas zonas da cidade, como discutido no capítulo anterior deste trabalho.

Assim, práticas discursivas referentes ao *risco* são cruciais para a articulação discursiva aqui discutida. Essas práticas podem ser vistas, por exemplo, no próprio

³¹ Ver, por exemplo, a discussão sobre a racionalização técnica dos “targeted killings” e sua relação com a biopolítica, em GRAYSON, K. The ambivalence of assassination: biopolitics, culture and political violence. *Security Dialogue*, v. 43, n. 1, 2012 p. 25-41.

decreto que regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora. Na descrição das etapas do Programa, a “análise estratégica” discutida acima é seguida por uma “intervenção tática”, na qual são empregadas ações policiais para a recuperação do “controle estatal da área escolhida”; e pela etapa da “estabilização”, marcada por intervenções táticas e ações de cerco. Só então se inicia a etapa da “implantação da polícia pacificadora” propriamente dita, a qual “ocorre quando os fatores de risco à integridade física das pessoas estão relativamente controlados pelas forças de segurança, sendo possível o exercício da Polícia Pacificadora”³². Dessa forma, ainda que a noção de uma “polícia pacificadora” marcada pela “filosofia de proximidade” dê nome ao programa em questão e seja anunciada como estando ao centro do seu caráter inovador, fica claro pela descrição das etapas que esse tipo de policiamento é visto como temporalmente secundário, sendo possível somente após ações militarizadas voltadas para a retomada do território e controle dos “fatores de risco”.

A respeito de tais etapas que compõem o programa, Robson Rodrigues, primeiro coordenador das UPPs, afirma que a forma como o programa foi construído em documentos oficiais e a pouca clareza na definição da “proximidade” fazem com que a atuação das UPPs seja análoga à de uma “ocupação militar”, o que revelaria “certa negligência justamente onde a proposta era ser diferente, ou seja, a proximidade”:

Apesar de todo esse detalhamento sobre os preparativos do ambiente para a chegada da UPP em suas primeiras fases, o plano em nenhum momento detalha o que é ou como se deva fazer a “proximidade”. Trata-se, portanto, basicamente de uma ocupação militar, já que é nítida sua maior preocupação com as fases iniciais (I e II) em detrimento das últimas³³.

Além disso, um anexo ao mesmo decreto discutido acima determina que

As UPPs serão classificadas operacionalmente para a adoção da ação de polícia mais adequada, segundo o grau do risco avaliado pela CPP com base no Índice de Risco Operacional (IROp) a ser modelado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) a partir de indicadores de violência sugeridos por aquele Instituto.³⁴

³² GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.186* de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>, Art. 2º.

³³ RODRIGUES, R. Os dilemas da pacificação: Notícias de guerra e paz em uma “cidade maravilhosa”. Instituto Igarapé, *Artigo Estratégico*, ago. 2014. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p5.pdf>>. Acesso em 25 dez. 2016.

³⁴ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Anexo ao Decreto Nº 45.186* de 17 de março de 2015. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>, Art. 3º.

A partir do Índice de Risco Operacional (IROp), as UPPs passam a ter áreas classificadas como:

- a) Verdes: As que apresentarem níveis mínimos de risco operacional, tais que indiquem a priorização das ações preventivas de proximidade.
- b) Amarelas: As que apresentarem níveis moderados de risco operacional, tais que indiquem a adoção de técnicas de segurança e ocupação tática, mas ainda sendo possível a prática preventiva da polícia de proximidade em determinados locais e ocasiões.
- c) Vermelhas: As que apresentarem consideráveis níveis de risco operacional, tais que indiquem a adoção de rigorosas técnicas de segurança e ocupação tática, inclusive com a possibilidade de acionamento das tropas do Comando de Operações Especiais (COE), quando, portanto, estarão desaconselhadas as ações preventivas de proximidade até que os níveis de risco operacional sejam restabelecidos a patamares confiáveis de segurança³⁵.

Assim, através da classificação em cores, as áreas das UPPs – já selecionadas anteriormente por representarem uma fonte de risco para a população – são mais uma vez classificadas pelo “risco operacional” que representam. Essa classificação é utilizada para definição da “ação de polícia mais adequada”, implicando, o emprego do poder soberano de definição de espaços a serem governados de formas distintas. Os espaços identificados como fontes de risco são excluídos não só da provisão de serviços públicos – já que, como visto no decreto que regulamenta a Política de Pacificação, a “ocupação social” ocorre num momento *posterior* à consolidação da pacificação pela polícia –, mas também de formas de policiamento menos militarizado, como a polícia de proximidade se propõe a ser.

Em outras palavras, a noção de *risco* legitima práticas divisoras da população entre aquelas que devem viver e aquelas que podem ser mortas, na medida em que impacta a decisão sobre práticas estatais legítimas em diferentes espaços. Neste caso, o risco é construído como um critério objetivo pautado por “conhecimentos e dados”, e empregado para a determinação de que comunidades devem ser pacificadas – principalmente quando os espaços para os quais tais favelas *representam um risco* se encontram em zonas privilegiadas; para a determinação de que forma de policiamento é “mais adequada” – visto que as comunidades que *representam maior risco* não estão *ainda* preparadas para um o policiamento de “proximidade”, com policiais formados em direitos humanos e mediação, devendo

³⁵ *Ibid.*, Art. 4º.

contentar-se com intervenções militarizadas e com altos níveis de letalidade; e para a determinação de espaços que *ainda* não estão prontos para receberem serviços públicos e investimentos, na forma de projetos de “ocupação social”. Nesse sentido, práticas de poder soberano são tornadas possíveis por discursos que atribuem ao Estado – e à polícia – a gestão da vida da população e a redução dos riscos a essa vida, na medida em que torna possível a distinção de certos espaços e sujeitos como fontes maiores ou menores de risco, autorizando, assim, práticas governamentais distintas. Na próxima seção, serão discutidos alguns dos aspectos que tornam possível o exercício dessas práticas divisoras por parte da Polícia Militar no contexto do Rio de Janeiro, o que passa por tendências à militarização da segurança pública e por práticas discursivas associadas à guerra às drogas no Brasil.

4.3. Militarização da segurança pública e a construção do “bandido” como inimigo

Como visto nas seções anteriores, uma das formas como a pacificação no Rio de Janeiro é articulada discursivamente consiste em construir a pacificação como estratégia análoga à contrainsurgência, voltada primeiramente para a retomada de território e controle dos riscos representados pela favela e, apenas de forma secundária, para ações sociais que contribuam para a legitimidade da intervenção. Nesta seção, serão discutidos dois elementos que contribuem para o fortalecimento dessa articulação discursiva: uma tendência à militarização da segurança pública no Brasil e as práticas discursivas associadas à guerra às drogas no país.

Para Jorge Zaverucha, entende-se por militarização “o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública”³⁶. Um aumento da militarização está associado a uma maior sobreposição entre os valores do Exército e da sociedade. Assim, Zaverucha defende que há uma incompatibilidade entre a militarização da segurança pública e o aprofundamento da democracia. No contexto brasileiro, Zaverucha observa um aprofundamento da militarização com nas

³⁶ ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia* (1999-2002). Rio de Janeiro: Editora Record, 2005, p. 128.

décadas seguintes à redemocratização, refletindo concessões às Forças Armadas nos processos de negociação do fim do regime militar. Observam-se, assim, processos de “policialização” das Forças Armadas e de militarização das polícias³⁷.

A militarização da segurança pública e do “combate às drogas” no Brasil se manifestou historicamente de diversas formas. Em 1998, por exemplo, foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), subordinada à então Casa Militar da Presidência da República. A SENAD tinha também a atribuição de coordenar todo o trabalho no Brasil das agências de combate às drogas dos EUA, criando-se, na prática, um poder militarizado paralelo à Polícia Federal, à qual deveriam caber tais questões de “segurança pública”. Por trás dessa disputa, havia a visão de que o combate ao tráfico de drogas deixara de ser uma questão de segurança pública, tornando-se uma questão de segurança nacional, sendo assim responsabilidade dos militares³⁸. A secretaria teve seu nome alterado em 2008, quando passou a chamar-se Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; e somente em 2011 foi transferida da estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para o Ministério da Justiça. Em junho de 2016, houve novos questionamentos sobre uma possível militarização das políticas de drogas no país com a nomeação de um coronel da reserva de Polícia Militar, Roberto Alegretti, para o comando da SENAD – ainda que especialistas garantam que “ele é daquele setor que propõe diálogo e reconhece os direitos humanos”³⁹.

Outra face da militarização da segurança pública no Brasil pode ser vista na participação crescente das Forças Armadas e ações voltadas para a “Garantia da Lei e da Ordem” (GLO)⁴⁰. Embora tenha havido aplicações anteriores da GLO, somente em 2013 foi adotada uma doutrina unificada para seu emprego pelas Forças Armadas. Nessa doutrina, a GLO é definida como

uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 132-136

³⁹ DANTAS, D. Indicação de coronel da PM para secretaria de drogas gera críticas. *O Globo*, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/indicacao-de-coronel-da-pm-para-secretaria-de-drogas-gera-criticas-19461565>>. Acesso em 08 dez. 2016.

⁴⁰ Além disso, em 2004 foi criada a Força Nacional de Segurança, uma espécie de “Polícia Militar Federal” – em oposição às Polícias Militares existentes, que são estaduais – que reúne militares de vários estados da federação. Trata-se de uma força criada como alternativa ao uso de Forças Armadas na segurança pública, visto que responderia mais facilmente ao poder civil. Ver ZAVERUCHA, 2005, P. 19.

situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem⁴¹.

Como mencionado no capítulo anterior, a atuação das Forças Armadas tem incluído contextos de violência urbana, como visto no apoio a intervenções táticas que antecedem a criação de UPPs. É frequente, inclusive, que se argumente que a atuação do Brasil no Haiti serviu de laboratório para as táticas usadas pelas Forças Armadas na ocupação de favelas cariocas. Uma dessas táticas, considerada crucial para o “sucesso” da MINUSTAH, é o estabelecimento de “pontos fortes”, quando tropas conquistam pontos estrategicamente situados em áreas controladas por gangues e os utilizam como bases para uma presença permanente na área. Estratégias similares, porém, já haviam sido empregadas em ocupações de favelas no Rio em 1994 e 1995, sugerindo que a conexão Rio – Porto Príncipe é melhor compreendida como uma via de mão-dupla⁴².

Além da participação crescente das Forças Armadas em ações de “segurança pública”, a militarização desse campo é perceptível também nas relações próximas entre essas Forças e a Polícia Militar. Para Jorge Zaverucha, a interconexão entre as atividades de ambos os atores é crescente. A Polícia Militar teve seu papel aumentado durante o regime militar, e desde 1969 seus oficiais passaram a ser submetidos a um trinômio: instrução militar, comando militar e justiça militar. Com a Constituição de 1988, somente a influência das Forças Armadas sobre a instrução dos policiais foi abolida. Além disso, a Polícia Militar ainda é considerada uma força auxiliar das Forças Armadas, assim como os bombeiros⁴³.

No Rio de Janeiro, os processos de militarização da segurança pública associados às práticas discursivas de “guerra às drogas” se refletem em tendências de intensificação de práticas coercitivas e punitivas, que geram “danos colaterais” para populações histórica e socioeconomicamente excluídas. Assim, os discursos que constroem a guerra às drogas no Brasil e, de forma mais ampla, na América Latina estão associados a uma lógica proibicionista, promovida globalmente por

⁴¹ MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*. 1ª edição, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

⁴² HARIG, C. Peacekeeping in Haiti: a laboratory for pacification in Rio de Janeiro? *Strife Blog*, 28 mai. 2015. Disponível em: <<https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 18 dez. 2016.

⁴³ ZAVERUCHA, 2008.

atores como os Estados Unidos e adaptada localmente de acordo com divisões sociais e tendências mais ou menos militaristas e punitivistas⁴⁴.

Tais padrões de militarização da segurança pública e do combate às drogas participam da construção da subjetividade dos próprios policiais militares, principais implementadores do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. Para Jaqueline Muniz, a formação dos policiais militares, ainda marcada conhecimentos, técnicas e hábitos herdados de um passado autoritário, convive de forma instável com pressões de dentro e de fora das Polícias por práticas mais adequadas ao objetivo de “servir e proteger” o cidadão no contexto de uma ordem pública democrática e contemporânea. Para a autora, isso conduz a uma “crise de identidade” das polícias militares brasileiras, que se expressa tanto em sua formação quanto em suas práticas cotidianas⁴⁵.

Essa “crise de identidade” se expressa de forma especialmente clara entre os policiais militares que compõem as UPPs. Em levantamento realizado entre oficiais das UPPs pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) em 2012, cerca de metade dos entrevistados considerou que “a formação da PM, de modo geral, não os preparou adequadamente para trabalhar em UPP”, proporção superior à observada em entrevistas de 2010. Entre as disciplinas de sua formação, as mais negativamente avaliadas incluíam “armamento menos letal”, “mediação de conflitos” e “prática de policiamento cotidiano em favela” – formações que deveriam estar entre as mais essenciais para a execução do trabalho cotidiano das UPPs. Além dessa sensação de inadequação entre a formação da PM e as práticas esperadas de oficiais das UPPs, uma parcela significativa dos entrevistados se declararam *insatisfeitos* por trabalharem nas UPPs. Os motivos para a insatisfação incluíam a sensação de “não ser polícia” ou “ser menos polícia”, como exemplificado pelas frases “aqui a gente não é polícia, é assistente social”; “parece que eu não tenho poder de polícia”; “não se pode fazer o que é para ser feito”; “essa não é a polícia em que eu acredito; entrei para a polícia para combater mais a

⁴⁴ RODRIGUES, 2012; SOUZA, A. C. T. C.; BRASILIANO, G. G. O. Guerra às drogas e militarização da segurança pública: da redemocratização às UPPs. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 6, n. 2, 2015.

⁴⁵ MUNIZ, J. A crise de identidade das polícias militares brasileiras. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, Winter 2001.

criminalidade”⁴⁶. Tais discursos indicam o quão pervasivas são as práticas discursivas da militarização da polícia mesmo entre policiais que, segundo a regulamentação das UPPs, deveriam receber uma formação distinta, mais voltada para questões de direitos humanos e resolução de conflitos. Afinal, os valores e crenças associados à militarização da segurança pública se refletem, em medidas variáveis, entre os diversos setores da sociedade, informando inclusive as decisões daqueles que decidem se tornar policiais militares em primeiro lugar – como expresso na declaração “entrei para a polícia para combater mais a criminalidade” mencionada acima.

Nesse sentido, a própria construção discursiva do trabalho policial em geral e da atuação da Polícia Militar em particular como militarizados e voltados para o confronto impacta a forma como tais policiais se percebem enquanto sujeitos, tornando possível a persistência de práticas abusivas e de níveis significativos de letalidade policial. Tais discursos expressam, portanto, a permanência de “um ideal de polícia representado pela repressão aos criminosos e, inclusive, pelo confronto armado”, sendo o policiamento que se espera das UPPs construído discursivamente como “um tipo de atividade que não poderia ser considerada policiamento verdadeiro”⁴⁷. Essas práticas de “policiamento verdadeiro” – presume-se, mais repressivo e armado – são frequentemente construídas como superiores e mais respeitáveis. Em pesquisa conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o LAV/UERJ, coordenada por Ignacio Cano, um dos policiais entrevistados ilustra esse tipo de discurso ao afirmar:

Porque o batalhão é mais trabalho de polícia, né. Tem um sistema melhor, uma liberdade pra se trabalhar. As pessoas te respeitam mais, na verdade. Aqui é muita política. Aqui, você não é tratado como polícia, aqui você é tratado como ‘UPP’. Eles nem te chamam de polícia, eles te chamam de UPP. Nós somos os UPPS. No batalhão, você tem um respeito maior, as pessoas te respeitam (Soldado, Comunidade 1)⁴⁸.

⁴⁶ Entre os entrevistados, 46,2% se declararam satisfeitos, na maior parte do tempo em trabalharem como policiais de UPP; 27,4% responderam sentir-se “indiferentes”; e 26% se disseram insatisfeitos. Entre estes últimos, 18,7% justificaram sua insatisfação pela sensação de “não ser polícia” ou “ser menos polícia”. Além disso, quase 60% dos entrevistados afirmaram que prefeririam estar trabalhando em outra unidade da PM, que não UPP. Ver MUSUMECI, L.; MUSUMECI MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; RAMOS, S. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim segurança e cidadania*, nº 14, nov. 2013.

⁴⁷ CANO, 2012.

⁴⁸ CANO, 2012, p. 140.

Se as práticas discursivas militarizadas marcam vários dos “policiais de UPP”, entre policiais militares que atuam nos batalhões e unidades especializadas, como o BOPE, esse tipo de discurso é ainda mais evidente. Um exemplo desse tipo de prática foi relatado pelo ex-Governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral, quando perguntado sobre “excessos da polícia”:

Assim que assumi pedi ao comandante do Bope (Batalhão de Operações Especiais) que mudasse a gravação que o caveirão (blindado da polícia) toca quando entra na favela. Antes eles entravam com mensagens de terror, dizendo "vamos levar a sua alma", para desestabilizar os bandidos. Isso atemorizava o morador também e pedi que a mensagem fosse trocada. Hoje, o caveirão entra informando que polícia militar está fazendo operação e orientando as mães a levarem seus filhos para casa⁴⁹.

Considerando que policiais de forças como o BOPE têm um papel importante em etapas da pacificação, como a intervenção tática que precede a instalação de UPPs, a associação entre suas práticas violentas e a construção discursiva das UPPs é também inevitável. Para além das práticas discursivas verbais, outros símbolos associados ao BOPE contribuem para a valorização de um modelo policial altamente repressivo e militarizado. Alguns exemplos são a sua bandeira frequentemente hasteada para marcar ocupações “bem-sucedidas”, composta por uma caveira e dois fuzis, como visto na Figura 2 anteriormente; além do próprio uso do caveirão em operações e da forma como essas “tropas de elite” são frequentemente construídas na cultura popular⁵⁰.

Práticas militarizadas no campo da segurança pública são tornadas possíveis por diversos fatores, que incluem o que Michel Misse chama de “sujeição criminal”: a produção do “bandido” enquanto sujeito pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais. O “bandido” não é qualquer sujeito incriminado, e sim aquele que é construído como um sujeito “especial”, cuja morte ou desaparecimento podem ser amplamente desejados, sendo a ele reservada a reação moral mais forte. De maneira geral, trata-se de “tipos sociais” demarcados socialmente pela pobreza, pela raça e pelo estilo de vida, sendo associados a signos como “marginais”, “violentos”. A produção discursiva do “bandido”, para Misse,

⁴⁹ FENANDES, 2007.

⁵⁰ Ver, por exemplo, filmes como *Tropa de Elite*, baseado no livro *Elite da Tropa*, escrito em parceria com o ex-Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro Luiz Eduardo Soares. Ainda que se argumente que o filme apresenta diversas críticas ao modelo policial atual, a apropriação dos símbolos associados ao filme pode contribuir para o reforço de certos discursos militarizados na sociedade. *TROPA de elite*. Direção: José Padilha. Rio de Janeiro: Universal Pictures, 2007, 118min.

se associa a processos mais amplos de uma acumulação social da violência, na medida em que fatores sociais se alimentam reciprocamente numa causação acumulativa de desvantagens para um segmento da população e vantagens para outros – que incluem os criminosos que, por sua condição social, não são construídos discursivamente como “bandidos”. Essa construção discursiva atribui o crime à própria subjetividade do “bandido”, que seria por tanto portador de um incorrigível “mau-caráter”. Em outras palavras,

Trata-se de um sujeito que “carrega” o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável⁵¹.

Legitimam-se, assim, práticas que vão desde a formação de esquadrões da morte e milícias, até altos índices de letalidade policial, que persistem mesmo entre policiais de UPP, ainda que em níveis variados entre diferentes comunidades⁵². Essas práticas atingem não somente “criminosos” propriamente ditos, já que, como visto acima, a construção social do “bandido” está ligada a diversos fatores sociais. Em especial, com a territorialização do tráfico discutida no capítulo anterior, Misse argumenta que a “sujeição criminal” também se territorializa, ganhando contornos espaciais e atingindo outros sujeitos locais, incluindo as crianças e adolescentes “cuja sujeição é esperada”⁵³.

Nesse sentido, a militarização não é um processo que se limita aos agentes de segurança pública. Trata-se, de fato, de processos que perpassam o conjunto da sociedade. Em pesquisa do Datafolha encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2015, por exemplo, observou-se que metade da população das grandes cidades brasileiras concorda com a afirmação “bandido bom é bandido morto”⁵⁴, o que legitima a letalidade de corporações policiais e participa na construção do papel considerado adequado para um agente de segurança pública. Essa sociedade marcada por tendências militarizadas inclui parcelas dos próprios

⁵¹ MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, v. 79, 2010, p. 15-38.

⁵² Com referência à evolução da incidência de “homicídios decorrentes de intervenção policial” ou “autos de resistência” em áreas com e sem UPPs, ver o Anexo A deste trabalho.

⁵³ MISSE, 2010, p. 20-21.

⁵⁴ PAGNAN, R. Metade do país acha que ‘bandido bom é bandido morto’, aponta pesquisa. Folha de S. Paulo, 05 out. 2015, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>>, acesso em 01 mar. 2017.

moradores das favelas em processo de pacificação, alimentando percepções como a relatada acima de que os policiais de batalhão são mais respeitados que os de UPP. Um exemplo é visto em notícia divulgada no *website* oficial das UPPs sobre uma colônia de férias promovida por policiais militares “que atuam no policiamento de proximidade da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) Barreira e Tuiuti”. Segundo a notícia, as crianças “inscricas nos projetos de prevenção da Unidade” que participaram da colônia de férias ganharam um passeio à sede do BOPE, e é enfatizado que o passeio “foi um pedido das crianças”⁵⁵. Assim, tendências à militarização da segurança pública se difundem pela sociedade de forma mais ampla e mesmo entre as comunidades que estão sendo “pacificadas”, o que impacta as expectativas sociais ligadas à atuação do policial e mesmo a decisão futura de jovens a seguirem a carreira.

Loïc Wacquant também contribui para a análise da militarização da segurança pública ao afirmar que, desde os anos 1990, estratégias de “contenção punitiva” são empregadas como forma de administração das populações das favelas, gerando uma “militarização da marginalidade urbana”. Para Wacquant, os baixos níveis de investimentos sociais e a expansão de instituições penais e militarizadas como formas de lidar com a pobreza seriam tendências comuns no contexto de sociedades marcadas por desigualdades sociais profundas e com tradições democráticas enfraquecidas. Segundo o autor, em cidades como o Rio de Janeiro, a militarização da marginalidade urbana é percebida na construção dos moradores das favelas como *inimigos da nação*, um processo potencializado pela “desigualdade, pobreza e cor da violência”. No combate à própria marginalidade, construída como delinquência, práticas policiais violentas são legitimadas, ainda que estas façam mais, na prática, para perpetuar os padrões de estratificação de classe e raça que alimentam a violência em primeiro lugar⁵⁶.

Como visto no segundo capítulo deste trabalho, o racismo é citado por Foucault como uma das instâncias de poder soberano tornado possível pela biopolítica, introduzindo uma quebra entre formas particulares de vida que devem

⁵⁵ RESENDE, S. Crianças da Barreira do Vasco visitam sede do BOPE. UPPRJ, 02 fev. 2017.

Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/criancas-da-barreira-do-vasco-visitam-sede-do-bope/Barreira%20e%20Tuiuti>>, acesso em 01 mar. 2017.

⁵⁶ WACQUANT, L. The militarization of urban marginality: lessons from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology* v. 2, 2008, p. 56-74.

ser protegidas por mecanismos de segurança e outras que podem ou devem morrer⁵⁷. No Rio de Janeiro, a questão da raça participa nos processos de acumulação da violência analisados acima, por meio dos quais desvantagens são perpetuadas para certos segmentos sociais, que podem ser construídos como “bandidos” de fato ou em potencial. Entre esses processos está a própria atuação policial, que reproduz a sujeição criminal dos jovens negros através de suas práticas, desde o encarceramento até os níveis de letalidade. Em pesquisa realizada entre policiais do projeto de policiamento comunitário de Copacabana nos anos 1990, por exemplo, a categoria “elementos suspeitos” era encontrada com frequência nos discursos dos oficiais, que faziam referência a uma estética própria aos “malandros” ou “bandidos”: estes seriam sempre homens, em geral jovens, negros ou pardos e com aspecto de “funkeiros”⁵⁸. Tais padrões são reproduzidos atualmente: ainda que mais da metade dos policiais militares do Rio de Janeiro sejam negros, parece persistir a construção – em práticas verbais ou não-verbais – dos jovens pobres negros como ameaças, como evidenciado pelo fato de que três quartos das pessoas mortas por tais policiais em 2015 eram negros⁵⁹.

Diversos processos foram brevemente analisados nesta seção: a militarização da segurança pública, a construção do traficante como inimigo a ser combatido, a subjetivação do bandido como irrecuperável e a extrapolação dessas subjetivações para toda a população das favelas a partir da territorialização do tráfico e da perpetuação de estratificações de classe e raça através de práticas policiais violentas. Esses processos tornam possível a continuidade de práticas discursivas militarizadas também no contexto das UPPs, a despeito de discursos que apresentem este programa como uma forma distinta ou inovadora de policiamento. Essa continuidade fica especialmente clara em episódios extremos como as execuções de moradores das favelas por policiais das UPPs, bem como nos discursos utilizados para explicar ou legitimar tais episódios.

Um desses casos ganhou especial notoriedade a partir de mobilizações de organizações da sociedade civil e da própria mídia: o desaparecimento, em 14 de julho de 2013, de Amarildo Dias de Souza. Amarildo foi abordado por policiais

⁵⁷ FOUCAULT, M. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1975–76*. Translated by David Macey. London: Allen Lane, 2003.

⁵⁸ MUSUMECI, 1996, p. 66.

⁵⁹ HUMAN RIGHTS WATCH, 2016, p. 41-42.

militares da UPP da Rocinha, e escoltado de sua casa até a Unidade. Lá, ele supostamente seria interrogado sobre um possível envolvimento em um roubo. Desde então, Amarildo nunca mais foi visto por sua esposa e seis filhos. Inicialmente, policiais tentaram representar Amarildo como um ladrão, ainda que tal acusação tenha depois se revelado falsa. O desaparecimento se deu no contexto de uma operação chamada “Paz Armada”, na qual policiais militares prenderam diversos suspeitos de tráfico de drogas. Investigações posteriores confirmaram que Amarildo foi torturado até a morte por policiais da UPP, mas a localização do seu corpo permanece desconhecida. Em 2016, doze policiais – incluindo o comandante da UPP da Rocinha à época do homicídio – foram sentenciados à prisão pelos crimes de tortura seguida de morte, fraude processual e ocultação de cadáver⁶⁰. Dezenas de casos similares, porém, seguem sem investigação.

Após a mobilização social em torno do caso Amarildo, o então governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, comentou em uma rede social que a operação que resultou no desaparecimento de Amarildo foi uma “excelente operação, com a prisão de vários marginais que ainda atuavam na comunidade”; ressaltava, porém, que “nada justifica o desaparecimento de uma pessoa que foi checada pelo próprio comandante da UPP como trabalhador”⁶¹. Mesmo alguns críticos da violência policial reforçam o caráter inaceitável de sua aplicação contra um *trabalhador*, como visto no discurso da então Ministra de Direitos Humanos Maria do Rosário, que afirmou que “[a polícia] não pode abordar um trabalhador e esse trabalhador desaparecer”⁶².

As práticas discursivas dos policiais da UPP da Rocinha nesse caso são tornadas possíveis pelos diversos processos discutidos anteriormente. Em primeiro lugar, a decisão de submeter um indivíduo, que os policiais supostamente acreditavam ser um traficante, a tortura, morte e ocultação de cadáver implica a

⁶⁰ ANISTIA INTERNACIONAL. *Punição aos policiais envolvidos na morte do pedreiro Amarildo é exemplar para romper com a impunidade*. 2 fev. 2016. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/anistia-internacional-punicao-aos-policiais-envolvidos-na-morte-pedreiro-amarildo-e-exemplar-para-romper-com-impunidade/>>. Acesso em 11 dez. 2016.

⁶¹ CABRAL RECEBE família de pedreiro desaparecido em operação da PM. *Terra*, 24 jul. 2013. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/policia/rj-cabral-recebe-familia-de-pedreiro-desaparecido-em-operacao-da-pm,c5004e8257110410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

⁶² NALON, T. Ministra critica atuação da polícia no desaparecimento de Amarildo. *Folha de S. Paulo*, 11 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1320628-policia-tem-que-ser-o-mocinho-diz-ministra-sobre-caso-amarildo.shtml>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

construção discursiva do traficante como um “bandido”, contra o qual qualquer violência é legítima. Afinal, a ação era parte de uma “excelente operação”, nas palavras de Cabral, necessária para a “prisão de vários marginais”. O fato de a operação ter feito uso de práticas claramente criminosas, como a tortura e o homicídio, não atingiria por si só o seu caráter legítimo. O maior problema da operação, segundo tais práticas discursivas, teria sido a extrapolação do tratamento que se pode reservar a “bandidos” para um pedreiro, um trabalhador, um pai de família. O próprio esforço inicial dos policiais de enquadrar Amarildo como um “ladrão” revela a forma como essa articulação discursiva – observada de forma mais ampla em práticas de segurança pública, impactando também as práticas de “pacificação” – participa na construção do “bandido” como inimigo e dos pobres, negros, favelados como “bandidos” em potencial, contra os quais qualquer forma de combate é aceitável. Quanto às outras vítimas de homicídios cometidos por policiais das UPPs, em torno das quais houve menor mobilização social, vale relembrar que – segundo práticas discursivas analisadas anteriormente neste capítulo – se trataria de “sacrifícios” que podem ser necessários para a segurança de todos.

4.4. Conclusão

Os processos analisados neste capítulo, como a construção discursiva da atuação policial em favelas como análoga a práticas de contrainsurgência, a produção da favela como fonte de risco a ser minimizado, a militarização da segurança pública e a construção do “bandido” como inimigo a combater, participam na constituição da articulação discursiva que constrói a pacificação de formas específicas: como práticas voltadas para a retomada de territórios desgovernados para o controle do Estado, nas quais certos “sacrifícios” podem ser necessários para a garantia da vida, da segurança e da paz da população como um todo. Essa articulação discursiva torna possível a persistência de práticas policiais violentas e arbitrárias mesmo no contexto de um programa que se descreve como voltado para a “paz”, ainda que se trate do mesmo programa que, em outras práticas discursivas, é construído como marcado por um policiamento diferente, de “proximidade”.

Esta articulação discursiva é tornada possível por uma concepção do Estado como encarregado do governo produtivo e biopolítico da vida da população, como promotor de sua paz, segurança e liberdade; mas que ao mesmo tempo tem a atribuição de criar, de forma soberana, categorias de pessoas que devem ser livres e protegidas e outras que devem ser excluídas do status de pessoas autônomas. Estas práticas divisoras, como discutido anteriormente neste trabalho, podem ser lidas como práticas de poder soberano tornadas possíveis pela biopolítica, evidenciando a convivência entre formas distintas de poder, segundo conceitos desenvolvidos na obra de Foucault. Dessa forma, uma concepção biopolítica do Estado torna possíveis as formas como o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro é construído: por um lado, a pacificação é construída como técnica de poder soberano implementador de práticas divisoras, como discutido neste capítulo; por outro, o programa é construído como técnica de gestão da vida das comunidades que vivem nas favelas e promoção de seu desenvolvimento, como será discutido em maior profundidade no próximo capítulo.

No caso do Rio de Janeiro, estas práticas divisoras se alimentam de divisões sociais preexistentes, utilizando a marca do *risco* para delimitar sujeitos e espaços marginalizados, em termos sociais e raciais, como excluídos de formas liberais de governo. Assim, os discursos analisados neste capítulo participam na produção do morador da favela como “bandido”, de fato ou em potencial e, portanto, como inimigo a ser combatido através de práticas policiais. No caso extremo em que se comprova que tal morador é “trabalhador”, ele ainda pode, por vezes, ser construído como um dos “ovos” que precisam ser quebrados para a segurança da população como um todo. Tais construções, como visto na seção anterior, não surgem com as UPPs, sendo ligadas a tendências mais amplas à militarização da segurança pública que perpassam o conjunto das corporações policiais e da sociedade como um todo. Contudo, tais tendências persistem em alguma medida no contexto das Unidades, o que torna possível a recorrência de casos como o de Amarildo – ainda que a taxa de autos de resistência/ homicídios decorrentes de intervenção policial tenha caído nas áreas com UPPs desde o início da implementação do programa, como observado no Anexo A deste trabalho.

Contudo, esta não é a única forma como o Programa de Polícia Pacificadora tem sido construído discursivamente no Rio de Janeiro. Como será discutido no

próximo capítulo, há uma segunda articulação discursiva que tem disputado pela estabilização de significados distintos para os signos associados ao Programa, construindo-o como uma ferramenta de gestão da vida da população das *comunidades* que recebem as UPPs. Como será discutido, essa articulação busca legitimar práticas distintas daquelas que são tornadas possíveis por uma construção da pacificação como voltada para a retomada de territórios, e a própria existência dessa articulação gera efeitos importantes sobre a forma como o Programa é implementado.

Pacificação e a comunidade: biopolítica e policiamento de proximidade

No capítulo anterior, foi analisada uma das *articulações discursivas* por meio das quais a polícia pacificadora é construída no Rio de Janeiro. Os discursos que marcam essa articulação constroem a pacificação associando-a a signos como “ocupação territorial”, “guerra”, “contrainsurgência”, e se relacionam com tendências mais amplas à militarização da segurança pública e a construção do “bandido” como inimigo a ser combatido. Além disso, a territorialização do crime torna possível a construção da favela como espaço no qual certos “danos colaterais” gerados pelo “combate ao crime” podem ser aceitos. Assim, esses discursos constroem a “pacificação” como mais uma política de segurança pública militarizada, que divide a cidade entre certas áreas e sujeitos que devem ser governados segundo práticas discursivas “liberais” e outros que, por representarem uma fonte de “risco”, devem ser governados de outras formas – violentas e que poderiam ser construídas como “iliberais”, como discutido no segundo capítulo deste trabalho.

Contudo, neste trabalho, discursos não são analisados enquanto totalidades fechadas; seus significados são analisados como espaços de disputa por sua estabilização, podendo haver diferentes discursos que constroem a realidade de formas diversas. Assim, o fato de certos discursos construírem a pacificação no Rio de Janeiro enquanto um conjunto de práticas militarizadas de combate ao inimigo não impede a existência de outros discursos, que articulam a pacificação de outra forma.

Neste capítulo, portanto, uma segunda articulação discursiva é analisada, composta por práticas que constroem a pacificação como um conjunto de ações de “policiamento de proximidade” ou “policiamento comunitário”, que enfatiza a “participação da comunidade” na construção da segurança pública e o emprego de atividades “sociais”. Além disso, será discutida a forma como essa articulação se relaciona com práticas discursivas mais amplas associadas à biopolítica, construindo o policial como ator central na gestão da vida e garantia dos direitos

dos indivíduos que constituem a “comunidade” a ser pacificada. Essa articulação, como será visto, guarda também suas próprias ambiguidades, na medida em que seus aspectos individualizantes convivem com aspectos totalizantes, de forma que a ideia de “participação” convive com práticas disciplinadoras como a proibição de bailes funk.

Na análise de Leonarda Musumeci, o caráter amplo com que se utiliza o conceito de “policiamento de proximidade” faz com que este mais pareça “um saco de gatos”, onde cabem práticas tão diversas quanto as dos “policiais-mediadores”, dos “policiais sociais”, a promoção de festas e passeios, e muito trabalho administrativo – especialmente entre as policiais femininas. Nele caberiam, ainda, práticas de regulação autoritária de atividades econômicas e de lazer nas favelas¹.

A seguir, serão analisados alguns desses discursos que constroem a pacificação no Rio de Janeiro como uma iniciativa de “policiamento comunitário” ou “policiamento de proximidade”. Alguns aspectos receberão maior atenção, entre eles: a forma como eles se relacionam com discussões mais amplas, no Rio de Janeiro e no mundo, sobre práticas de policiamento e a necessidade de sua “modernização”; o emprego de conceitos como “comunidade” e “participação” como associados a essas novas práticas de policiamento; as práticas que caracterizariam um policial de proximidade, como a mediação de conflitos e a organização de eventos; e, de maneira geral, as formas como esta articulação discursiva, ao construir a pacificação como um programa de “policiamento de proximidade”, participa em determinadas construções do policial da UPP e da comunidade “em processo de pacificação” enquanto sujeitos.

5.1. Pacificação como policiamento comunitário e “filosofia de proximidade”

Conceitos como “policiamento comunitário” e “filosofia de proximidade” são utilizados com frequência em referência à atuação da polícia pacificadora no Rio de Janeiro. Nesta seção, alguns desses discursos serão analisados, bem como a

¹ MUSUMECI, L. “Eles nos detestam”. Tropeços do policiamento de proximidade em favelas – Resultados da pesquisa UPP: O que pensam os policiais, 2014. In: MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; RAMOS, S. *Polícia, justiça e drogas: como anda nossa democracia?* Rio de Janeiro: CEsC, 2016.

forma como esses discursos se interrelacionam com outras práticas discursivas ao redor do mundo. Esses discursos constroem a função do policial de formas específicas, legitimando determinadas práticas em detrimento de outras.

As discussões sobre modelos alternativos de policiamento não são uma invenção recente. Como mencionado no segundo capítulo deste trabalho, práticas de “policiamento comunitário” já eram discutidas nos Estados Unidos nos anos 1960, num contexto de questionamento do emprego de práticas policiais repressivas. Em 1988, Jerome Skolnick e David Bayley analisavam a proliferação de tais programas em países da Europa, da Ásia, na Austrália e nos Estados Unidos. Comparando os programas de policiamento comunitário, os autores afirmavam que o termo havia sido abraçado vastamente a despeito da pouca concordância sobre seus significados, abarcando atividades tão diversas quanto a permissão a policiais jovens de falarem à mídia, a atenção especializada a problemas de mulheres e famílias, a ligação com comunidades LGBT, a criação de comitês locais consultivos e campanhas de relações públicas, entre outros. A despeito dessa variedade de práticas associadas ao termo, Skolnick e Bayley defendiam que o policiamento comunitário deve ser compreendido a partir de uma premissa central: que o público deve exercer um papel mais ativo na construção da segurança pública, visto que nem a polícia nem o sistema criminal podem carregar essa responsabilidade sozinhos. Nesse sentido, os autores propõem que programas de policiamento comunitário são aqueles que elevam o nível de participação pública na manutenção da ordem pública². Outros elementos frequentemente associados ao termo incluem a descentralização organizacional, a orientação para a resolução de problemas e a prevenção de crimes. Uma referência frequentemente citada para a formação desse tipo de programas a partir das décadas de 60 e 70 é a afirmação de Sir Robert Peel em 1829 ao parlamento britânico: “a polícia é o público e o público é a polícia”³.

Mais recentemente, o termo “policiamento comunitário” tem sido associado a um modelo anglo-saxônico, enquanto o termo “policiamento de proximidade” é associado a um “modelo francófono”. De maneira geral, os termos são utilizados

² SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. Theme and variation in community policing. *Crime and Justice*, v. 10, 1988, p. 1-37.

³ FERNANDES, T. F. N. *Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas*. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais / XXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia. Orientador: Fernandes, J. J. A. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, 24 abr. 2015.

com referência a programas bastante similares, marcados por um direcionamento para a relação entre a polícia e o cidadão, rompendo com o policiamento reativo. O segundo termo é bastante utilizado em países como Portugal, onde, segundo oficiais portugueses, são importados os valores de interação com a comunidade, à exceção do compartilhamento da função de policial⁴.

No Brasil, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi a primeira organização a implementar programas caracterizados como sendo de “policiamento comunitário”, culminando nas práticas de pacificação⁵. Como visto no segundo capítulo deste trabalho, as UPPs não foram o primeiro esforço para a implementação de formas alternativas de policiamento no Rio de Janeiro. Desde os anos 1980, projetos da PMERJ já vinham trabalhando com o conceito de “policiamento comunitário” na cidade e no estado. Nos anos 1990, outro exemplo seria o GPAE, que teria sido inspirado pela experiência do programa Ceasefire em Boston⁶. Outra iniciativa anterior às UPPs foi o Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC), que articulava políticas sociais com segurança pública na Cidade de Deus. Segundo Robson Rodrigues, o CIPOC foi principalmente baseado em programas de policiamento comunitário norte-americanos⁷.

A influência de conceitos americanos parece se manter na concepção das UPPs. Em sua biografia, o ex-secretário de segurança pública José Mariano Beltrame afirma que, na fase de organização da política de pacificação, teve a oportunidade de visitar Los Angeles e Nova York. Em Los Angeles, Beltrame conta que “a política local é a do policiamento comunitário”, e que o sistema é “objeto de discussão permanente com a sociedade”. Além disso, Beltrame destaca a existência de um plano de metas para a criminalidade nas diferentes regiões, com base em índices de criminalidade atualizados em tempo real e com “participação ativa” da população⁸.

Outro conceito importante que aparece em associação com a ideia de “policiamento de proximidade”, no caso das UPPs, é o de “segurança cidadã”. No decreto de 2015 que regulamenta a Política de Pacificação, por exemplo, afirma-se

⁴ *Ibid.*

⁵ RIBEIRO; MONTANDON, 2014.

⁶ *Ibid.*

⁷ RODRIGUES, 2014, p. 74.

⁸ BELTRAME, 2014, p. 90.

que a Política se alinha ao conceito de “segurança cidadã”, conforme descrito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Grupo de Trabalho Especializado em Segurança Cidadã do Mercosul e Estados Associados, e pelo Poder Executivo Federal⁹. A segurança cidadã é também citada oficialmente como parte da Missão da PMERJ, cujos oficiais são os principais responsáveis pela implementação da pacificação no Rio de Janeiro¹⁰.

O emprego do termo “segurança cidadã” em documentos oficiais das UPPs, ainda que menos frequente que termos como “proximidade”, parece remeter também a influências regionais. Segundo Lucía Dammert, uma mudança discursiva tem sido observada nas últimas décadas em diversas instituições nacionais na América Latina, de um paradigma tradicional de segurança pública para os conceitos de segurança democrática ou segurança cidadã. Sobre as práticas associadas ao termo na América Latina, a autora menciona características que também são comumente relacionadas ao conceito de “polícia comunitária”, como a busca por uma maior participação comunitária nas políticas de segurança e por uma melhor relação com a polícia. Como exemplos, Dammert cita programas como as Juntas de Vizinhos na Argentina, os Conselhos de Segurança municipais e de bairro em São Paulo, e os Conselhos Comunais de Segurança no Chile¹¹.

Além disso, uma influência frequentemente citada para a concepção das UPPs é a experiência de Medellín, na Colômbia. A despeito de argumentos sobre a existência, em Medellín, de um “*pax mafiosa*”, na qual a queda no nível de homicídios se deveria em larga medida por negociações que teriam fortalecido os grupos criminosos¹², a experiência da cidade é frequentemente mencionada como influência para programas como as UPPs. Essa alegada influência é vista, por exemplo, no discurso de Marco Aurélio Casimiro, então assessor-chefe de Cooperação Internacional da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, que afirmou em entrevista que

A experiência bem-sucedida de Medellín, na Colômbia, cidade que inspirou o projeto fluminense e foi considerada a mais violenta do mundo nos anos 80 e hoje

⁹ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015a.

¹⁰ PMERJ. *Direcionamento estratégico da PMERJ (2013-2018)*. Rio de Janeiro, 2012.

¹¹ DAMMERT, L. Participação comunitária na prevenção do crime na América Latina: de que participação falamos? In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (orgs.) *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e saberes latino-americanos*. Viva Rio/ Publit Soluções Editoriais, 2007b.

¹² BUSTELO, M. G. Mediation with non-conventional armed groups? Experiences from Latin America. *BPC Policy Brief*, v. 6, n. 1, dez/jan 2016.

é vista como modelo, faz com o que o Rio de Janeiro se inspire para se tornar um lugar cada vez melhor e mais seguro para se viver¹³.

A mesma notícia em *website* oficial do governo do estado afirmava ainda que

oficiais da Secretaria de Segurança, comandantes das UPPs, representantes da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e da Casa Civil já visitaram Colômbia, Estados Unidos, África do Sul e alguns países da Europa para conhecer novas políticas públicas na área de segurança¹⁴.

Como mencionado no terceiro capítulo deste trabalho, o termo “Polícia Comunitária” foi crescentemente substituído por “Polícia de Proximidade” nos documentos oficiais referentes às UPPs. Em decreto de 2011, por exemplo, afirma-se que “[o]s policiais militares classificados nas unidades de polícia pacificadora deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária”¹⁵. No mesmo decreto, afirma-se que as UPPs “destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação”¹⁶.

Já no decreto de 2015 que regulamenta a polícia pacificadora, o termo “polícia comunitária” não é utilizado e o conceito de “proximidade” ganha espaço ainda maior, passando a definir o próprio programa: “Polícia Pacificadora é a designação atribuída às ações eficientes de polícia cidadã, baseadas na filosofia da proximidade, que visem à construção compartilhada da segurança pública entre os órgãos do Estado e a sociedade civil”¹⁷. Quanto à formação dos policiais das UPPs, estes “deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na filosofia de polícia de proximidade”¹⁸. Assim, no Brasil, o termo “policiamento comunitário” passa a ser crescentemente associado à Polícia Militar do Estado de São Paulo, em programas estabelecidos em parceria com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional¹⁹, enquanto o termo “policiamento de proximidade” se torna progressivamente uma marca da atuação da PMERJ.

¹³ CONSTANCIO, T. Modelo de policiamento das UPPs será adotado em El Salvador. *Governo do Rio de Janeiro*, 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2347082>>. Acesso em 27 dez. 2016.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2011, Art. 6º, § 2º.

¹⁶ *Ibid.*, Art. 1º.

¹⁷ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015b, Art. 1º, § 2º.

¹⁸ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015c, Art. 11º.

¹⁹ Ver BUENO, S. *et al.* Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo. In: Almir de Oliveira Junior (Org.), *Instituições participativas*

Ainda no mesmo decreto de 2015, afirma-se que

A filosofia de proximidade, que orienta o Programa de Polícia Pacificadora, propõe o contato direto e regular da sociedade civil com os órgãos do Estado para fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local.²⁰

Além disso, a ideia de proximidade é associada à de prevenção, quando se afirma que somente nas áreas classificadas como de baixo risco operacional é possível implementar “ações preventivas de proximidade” ou “a prática preventiva da polícia de proximidade”²¹. Assim, discursos oficiais sobre as UPPs frequentemente associam a ideia de “policiamento comunitário” ou “policiamento de proximidade” a noções como “prevenção”, “direitos humanos”, “cooperação” com moradores e atores da sociedade civil na construção da segurança pública, “polícia cidadã”. Ademais, os termos aparecem com frequência junto a signos como “doutrina” ou “filosofia”.

Como visto no capítulo anterior, pessoas como Robson Rodrigues, o primeiro coordenador das UPPs, criticam a forma vaga como essa “filosofia” é definida em discursos oficiais, com pouca atenção para como esses objetivos podem ser implementados. Rodrigues, em artigo escrito para o Instituto Igarapé, afirma que a “polícia de proximidade” é aquela que “em linhas gerais, utiliza as próprias redes de solidariedade locais para a construção compartilhada de um ambiente seguro”²². Nos decretos oficiais, porém, não se detalha a implementação desses objetivos, uma lacuna que deveria ser preenchida pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), na avaliação de Rodrigues.

É possível refletir, inclusive, sobre o próprio emprego do termo “filosofia” ou “doutrina” em associação a essas formas de policiamento, na medida em que tais termos podem contribuir para uma concepção de “proximidade” como algo do mundo da teoria e dos livros, e potencialmente dissociada da “prática” policial. A falta de delimitações “práticas” relativas à implementação dessa “filosofia” seria, nesse caso, tornada possível por uma concepção de proximidade como algo essencialmente teórico, filosófico. Essa percepção de desconexão entre doutrinas

no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

²⁰ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015b, Art. 4º.

²¹ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015c, Art. 4º.

²² RODRIGUES, 2014, p. 75.

estudadas e atividades policiais parece relacionada com discursos identificados com frequência por Jaqueline Muniz, a quem oficiais relataram que o aprendizado das academias de polícia não corresponde aos seus desafios cotidianos: “a prática policial é outra coisa”²³.

Além da existência de influências globais sobre as concepções de policiamento que vêm sendo empregadas em programas como a pacificação, há ainda um interesse em projeção global que parece orientar essas políticas. Um exemplo é encontrado no Direcionamento Estratégico da PMERJ (2013-2018), documento elaborado pela cúpula da corporação em 2012, como parte do realinhamento estratégico da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG). Nesse documento, a polícia de proximidade é definida de forma ampla como “ações da polícia baseadas na presença, permanência, aproximação, envolvimento e comprometimento do policial no seu ambiente de trabalho”²⁴. O documento estabelece como “Visão 2018” da PMERJ o objetivo de “implantar a *polícia de proximidade* em todo o Estado do Rio de Janeiro, sendo *referência mundial no planejamento e gestão* desta atividade até 2018”²⁵.

Um dos reflexos dessa orientação para o mundo são as notícias sobre como as UPPs têm “inspirado” a implementação de programas similares em outros países. No Panamá, a primeira “Unidad Preventiva Comunitaria” teria sido implementada em 2012, no Dia Internacional dos Direitos Humanos, a partir de convênio firmado entre o governo do Panamá e a PMERJ. Segundo o coronel Rogério Seabra, então coordenador das UPPs, as autoridades panamenhas “conheceram nossa política de pacificação, foram a diversas comunidades que já têm ocupação permanente e participaram de palestras. O resultado foi tão positivo que levaram para lá o nosso modelo e nos pediram ajuda para adaptá-lo à realidade deles”. Os policiais da UPC foram treinados por oficiais brasileiros familiarizados com o trabalho da UPPs²⁶.

Em 2015, similarmente, uma notícia no *website* do Governo do Estado do Rio de Janeiro anunciava a adoção do modelo das UPPs em El Salvador, com o

²³ MUNIZ, 2001, p. 179.

²⁴ PMERJ. *Direcionamento estratégico da PMERJ (2013-2018)*. Rio de Janeiro, 2012.

²⁵ *Ibid*, grifo nosso.

²⁶ CUNHA, V. Autoridades caribenhas conheceram o modelo carioca e o adaptaram à realidade do país. Unidade foi inaugurada no Dia Internacional dos Direitos Humanos. O *Dia*, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-12-12/panama-se-inspira-no-rio-e-cria-primeira-upp-no-exterior.html>>. Acesso em 27 dez. 2016.

apoio da Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos. O coronel Luís Laviano, então coordenador-geral de Polícia Pacificadora, afirma sobre a exportação do modelo que:

Esta ação reafirma o modelo bem-sucedido da política de proximidade, desenvolvido em mais de 260 localidades, desde 2008. As iniciativas das forças de segurança para a retomada de territórios são a principal porta de entrada para que novos projetos e serviços sejam implantados em benefício dos moradores²⁷.

A mesma notícia oficial mencionava que “12 comitivas internacionais já conheceram as atividades e os projetos sociais executados nas UPPs Santa Marta, Cantagalo, Rocinha e Cidade de Deus”²⁸. Também são anunciadas atividades de cooperação entre policiais do Haiti e da PMERJ, intermediadas pela organização não-governamental Viva Rio, nas quais comitivas haitianas buscam aprender práticas como “polícia de proximidade” e “pacificação e ordenamento de zonas violentas” a partir da implementação das UPPs²⁹.

Assim, são frequentes os discursos que buscam legitimar as práticas de pacificação no Rio de Janeiro a partir de uma alegada relação com o global, tanto em termos das influências externas – as práticas aqui aplicadas seriam positivas pois pautadas por boas práticas “globais” – quanto em termos de exportação de conhecimento. Além disso, tais discursos constroem a pacificação como parte de um conjunto mais amplo de esforços para o fortalecimento da imagem do Rio de Janeiro enquanto “cidade global”. A associação discursiva frequente entre a pacificação e a realização de megaeventos como os Jogos Olímpicos participa desses esforços de legitimação da pacificação através do global.

É possível perceber, portanto, que na construção discursiva do Programa de Polícia Pacificadora, discursos que constroem a pacificação como um conjunto de práticas militarizadas de ocupação territorial de espaços que representam risco convivem lado a lado com discursos que a constroem como um conjunto de práticas de policiamento “comunitário” ou de “proximidade”. Nas próximas seções, serão discutidas algumas das práticas e subjetividades tornadas possíveis pela segunda

²⁷ CONSTANCIO, 2015.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ FERREIRA, F. Policiais do Haiti conhecem as etapas do projeto UPP. *Viva Rio Notícias*, 05 fev. 2014. Disponível em: < <http://vivario.org.br/policiais-do-haiti-tem-encontro-com-batalhoes-especiais-da-pm/>>. Acesso em 28 dez. 2016.

articulação discursiva mencionada acima, bem como algumas das ambiguidades inerentes a esses discursos.

5.2. Participação, disciplinarização, civilização: a construção da comunidade em processo de pacificação

No segundo capítulo deste trabalho, foram mencionados algumas das questões ligadas à convivência entre o que Foucault chamaria de jogo “pastor-rebanho” (“*shepherd-flock game*”) e jogo “cidade-cidadão” (“*city-citizen game*”). Trata-se da convivência entre dois diagramas referentes à comunidade política e ao exercício de poder. No primeiro, a população é concebida como um rebanho a cuidar e governar, e o exercício de poder é concebido como uma forma de administração da vida; no segundo, a população é concebida como um conjunto de sujeitos aos quais cabem direitos e deveres, e o exercício de poder é associado a uma forma de soberania que emprega o Direito para limitar, oferecer garantias, prover segurança e legitimar práticas biopolíticas e disciplinares. A convivência entre esses dois diagramas, mesmo no contexto de formas “liberais” de governo, gera possibilidades problemáticas, como a legitimação de práticas “iliberais” divisoras da população e a sujeição de indivíduos a práticas normalizadoras e totalizantes, justificadas pela necessidade de fazer a população viver³⁰.

Assim como a comunidade política em sociedades consideradas “liberais” pode manifestar elementos de uma convivência instável entre a concepção de “rebanho” e a de “cidadãos”, algo similar pode ser dito da “comunidade” em processo de pacificação segundo as práticas discursivas que a constroem. Enquanto discursos sobre “policiamento comunitário” e de “proximidade” costumam enfatizar a necessidade da *participação* da comunidade na construção da segurança, implicando a promoção da *cidadania* e um discurso de direitos e deveres políticos, a *comunidade* que deve participar é por vezes construída como *rebanho* a ser cuidado e administrado, o que gera ambiguidades em termos da relação entre liberdade e obediência, e entre autonomia e promoção do bem-estar. Em outras palavras, a associação do signo “proximidade” a práticas tão diversos quanto a “participação” da sociedade civil e a realização de festas de debutante pela PMERJ

³⁰ DEAN, 2010, p. 156.

impacta também a diversidade de formas como a *comunidade* em processo de pacificação é construída.

Como visto na seção anterior, um elemento frequentemente associado nos discursos oficiais ao “policiamento de proximidade” é a noção de que a comunidade deve participar na construção da segurança pública, incluindo atores da sociedade civil. Em decreto de 2015, por exemplo, a proximidade é definida em torno do “contato direto e regular da sociedade civil com os órgãos do Estado para fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local”³¹. Trata-se, assim, de um tipo de discurso que constrói a “comunidade” a pacificar como um conjunto de sujeitos *autônomos*, como *cidadãos*, que tem o direito e o dever de participar nos processos decisórios que os atingem.

Como exemplo desse discurso sobre a necessidade de “cooperação” entre comunidade e policiais, os policiais das UPPs têm promovido a realização de denúncias por moradores das UPPs, como visto na campanha “A UPP quer a paz, e você?” organizada pelo Disque Denúncia da PMERJ em parceria com a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP). Segundo o então superintendente de Inteligência da CPP Major Felipe Barreto, “a Campanha é muito importante para esclarecer e estimular a participação dos moradores das comunidades. Embora combater a criminalidade seja sem dúvida nenhuma um dever do estado, a segurança pública é responsabilidade de todo cidadão”³².

Além disso, a ideia de *participação* aparece com frequência em associação ao ideal de *integrar* a favela à cidade “formal”, através da promoção da cidadania e dos *direitos e deveres* a ela associados. Assim, por exemplo, o decreto de 2015 que regulamenta a Política de Pacificação a define como “um processo de reintegração política, econômica e social de territórios conflagrados”, definidos como “a delimitação espacial de comunidades socialmente vulneráveis, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade”³³.

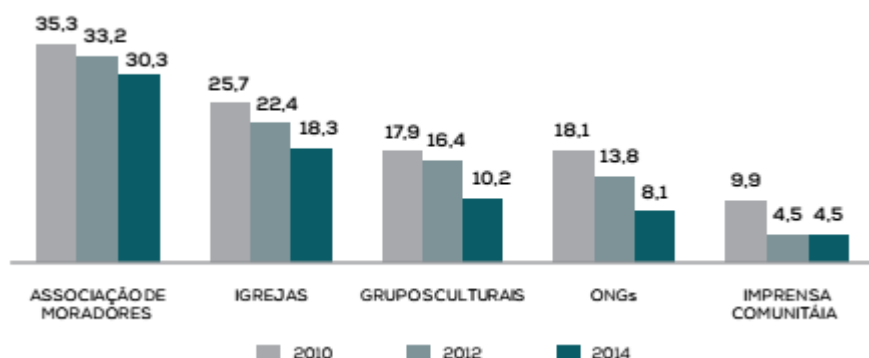
³¹ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015b.

³² BATISTA, S. CPP e Disque Denúncia lançam campanha “A UPP quer a paz, e você?” *Acontece – UPP RJ*, disponível em: < <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/cpp-e-disque-denuncia-lancam-neste-sabado-a-campanha-a-upp-quer-a-paz-e-voc/CPP>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

³³ GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015a.

Para além dos discursos oficiais, entrevistas realizadas pelo CESeC com policiais de UPPs indicam que os níveis de envolvimento com instituições que

Gráfico 1: Instituições com que os policiais mantêm algum contato (% de entrevistados)



Fonte: MUSUMECI, 2016.

poderiam ser consideradas como parte da “sociedade civil” é bastante baixo, pondo em questão discursos que defendem a centralidade da participação da comunidade nas práticas de pacificação, como pode ser visto no gráfico 1 abaixo. De fato, entre 2010 e 2014, o contato relatado por policiais das UPPs entrevistados pelo CESeC parece haver decrescido.

Vale notar que mesmo em componentes “sociais” da Política de Pacificação, o caráter da “participação” promovida tem sido objeto de contestação. Em 2014, por exemplo, Eduarda La Rocque, então coordenadora do programa UPP Social, afirmou que a palavra chave da missão das UPPs seria “integração”, com referência à integração entre as favelas e o asfalto e entre os diferentes programas e projetos promovidos pelos governos, ONGs e setor privado. A participação comunitária seria essencial, visto que tudo teria que “ser construído junto”. Críticos apontam, contudo, que as práticas efetivamente promovidas representam na verdade uma integração controlada, em que se evita um nível de participação que ameace a verticalidade das relações sociais existentes³⁴. Assim, quando confrontada com relação à oposição dos moradores da Rocinha à construção de um teleférico ao invés de outras obras prioritárias, Eduarda La Rocque teria afirmado que “Na realidade, as prioridades são as do Rio de Janeiro como um todo. Estamos pagando impostos

³⁴ BENTSI-ENCHILL, E.; GOODENOUGH, J.; BERGER, M. A morte da UPP Social: Fracasso da Participação. *Rio on Watch*, 15 jun. 2015. Disponível em: < <http://rioonwatch.org.br/?p=14378>>. Acesso em 03 jan. 2017.

para investir R\$1,8 bilhões, por isso a sociedade como um todo tem que identificar a prioridade. [Nós não] temos que satisfazer a demanda da favela.”³⁵

Assim, tanto no caso da polícia pacificadora quanto em outros projetos associados à pacificação, a “participação” e a “cidadania” parecem ser limitadas com frequência à criação de instâncias consultivas com poder bastante limitado, e decisões mais importantes – como a própria definição dos territórios a serem “pacificados” – são removidos da esfera de decisões políticas das quais se pode “participar”.

De forma similar, discursos relacionados à “cidadania” e à “integração” das favelas constroem o morador dessas comunidades como alguém que, agora que submetido ao Estado, passa a ser portador de direitos e deveres. No caso da proibição/regulação do baile funk, por exemplo, há discursos que justificam essas práticas como parte da construção da *cidadania* da favela, sendo na verdade uma mera aplicação da lógica de “direitos e deveres” que regeria também o “asfalto”, como visto nas palavras de Beltrame:

Um exemplo de ponto ainda sensível é a realização dos bailes funk, antes patrocinados pelo tráfico. Pessoalmente, não tenho nada contra o funk. O problema foi que, com a pacificação, grupos de moradores passaram a expressar seu descontentamento com o barulho e a desordem provocada por alguns desses bailes, realizados em áreas densamente habitadas e, não raro, avançando manhã adentro. Há leis contra esse tipo de desordem que valem para o asfalto e passaram a valer nas favelas. Houve quem se insurgisse contra a repressão policial a bailes realizados em locais e horários não permitidos. Chegaram os direitos e também os deveres³⁶.

Uma lógica similar é identificada na defesa da “formalização” de serviços urbanos e negócios nas comunidades. Conforme a prestação de serviços públicos, como eletricidade, água e saneamento, é regularizada em favelas que receberam as UPPs, outros provedores de serviços “informais” como TV a cabo e internet têm sido suprimidos, elevando os custos de vida na favela. Além disso, têm havido uma pressão crescente pela supressão da “informalidade” nos negócios, em discursos que constroem a noção de “cidadania” como indissociável da formalização. Sobre essas questões, um relatório preparado pelo Banco Mundial e disponível no *website*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ BELTRAME, 2014, p. 126.

oficial das UPPs afirma que “[é] verdade que a formalização gera reações variadas, mas ela também é reconhecida como parte da extensão da cidadania à favela”.³⁷

Assim, a *pacificação* é construída como ferramenta de *integração* da comunidade à cidade, como eliminação da separação entre asfalto e morro que marcaria o Rio de Janeiro como “cidade partida”. Essa *integração*, porém, tem um caráter específico – trata-se da reprodução de certos padrões sociais considerados *adequados* pelo Estado, como a eliminação da *informalidade*, de certos tipos de atividades, eventos, negócios, formas de habitação, e outros, um padrão produzido sem qualquer forma de participação real dos habitantes das favelas que estão sendo “integradas”. Trata-se, assim, de uma ferramenta para a normalização das favelas, na qual os “benefícios” da cidadania são menos discutidos que as “obrigações” acarretadas por esta. A natureza dessa “integração” fica clara, por exemplo, em documento disponível no *website* das UPPs que conta a história do projeto, trazendo diversos exemplos de “sucesso”:

Paulo César Carruto, de 53 anos, e sua mulher, Marlene, são donos de um pequeno comércio no interior da comunidade. Paulo César informa que seu negócio é legalizado e que as vendas aumentaram depois da pacificação. [...] Lá fica a barbearia do Zé do Carmo (dos Santos), devidamente legalizada com a orientação do Sebrae/RJ³⁸.

Por outro lado, é importante notar que uma mesma atividade pode ser construída discursivamente de diversas formas. Um exemplo das ambiguidades envolvidas na construção do papel do policial das UPPs é visto também em sua relação com os bailes funk nas comunidades em que atuam. Enquanto, como visto acima, certos discursos legitimam essas práticas como parte de processos maiores de “integração” e promoção da “cidadania”, outros as constroem como parte de processos necessários de disciplinarização das comunidades, que precisam ser corrigidas, civilizadas. A regulação desses eventos já era uma questão controversa antes das UPPs, nas comunidades em que atuava o GPAE: para o comando desse programa, que antecedeu a pacificação, os bailes funk estariam associados a exhibições do poderio do tráfico, exaltando o consumo de drogas e o poderio bélico

³⁷ BANCO MUNDIAL. *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs*. Documento do Banco Mundial, 2013. Disponível em: <http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf>. Acesso em 03 jan. 2017.

³⁸ LIVRO DAS UPPS: a UPP veio pra ficar. Rio de Janeiro, s/data. Disponível em <http://www.upprj.com/upload/multimedia/LIVRO_UPPs.pdf>. Acesso em 03 jan. 2017.

e econômico dos traficantes. No caso do GPAE, como atualmente nas UPPs, os bailes funk eram por vezes mobilizados como objetos de barganha entre policiais e comunidades, podendo ocorrer desde que se respeitassem os horários e volume de som determinados pelo comando do grupamento; caso essas regras fossem quebradas, o baile seria temporariamente proibido³⁹.

No contexto das UPPs, segue recorrente a proibição dos bailes funk, embasada por uma resolução da Secretaria de Segurança Pública que regula a concessão de autorizações de eventos na cidade. Para Robson Rodrigues, a proibição está ligada a visão disseminada entre policiais de que tais eventos são “projetos do narcotráfico”⁴⁰, por tocarem músicas que exaltariam o tráfico. Assim, para Márcia Leite, o poder decisório sobre a concessão de autorizações para a realização de bailes funk funciona como um instrumento de disciplinarização das formas de sociabilidade existentes na favela. São constrangidas certas atividades, como os bailes funk que tocam os chamados “proibições”, e promovidas outras, construídas discursivamente como civilizadas⁴¹.

O aspecto “civilizador” de certas atividades promovidas no âmbito das UPPs pode ser visto nos frequentes discursos sobre a necessidade de um foco no trabalho com as crianças. Essa ênfase já era encontrada antes das UPPs, na atuação do GPAE, cujos policiais já afirmavam se preocupar em “plantar a semente do bem na cabeça das crianças”; adultos, por sua vez, dificilmente mudariam seus “maus hábitos”⁴². No contexto das UPPs, essa ênfase é vista, por exemplo, em discurso do então comandante das UPPs Coronel José Carvalho, direcionado a funcionários do Consulado dos Estados Unidos em 2009. Segundo telegrama do Consulado, Carvalho teria lamentado a mentalidade geral dos residentes das favelas, que teriam vivido por décadas sob o jugo de grupos narcotraficantes, afirmando que “esta geração está perdida [...]. Precisamos focar nas crianças através do provimento de programas de esporte e educação”⁴³.

³⁹ ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007a.

⁴⁰ RODRIGUES, 2014.

⁴¹ LEITE, M. P. 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*. V. 7, n. 4, out/nov/dez 2014, p. 625-642.

⁴² LOPES; FIGUEIRA, 2014, p. 11.

⁴³ CONSULADO DOS ESTADOS UNIDOS NO RIO DE JANEIRO, 2009, tradução livre.

Adolescentes também recebem atenção em certas atividades das UPPs, como visto nos Bailes de Debutantes do programa. Uma nota publicada no *website* oficial das UPPs conta que, em julho de 2015, “trinta e duas garotas de comunidades pacificadas viveram um verdadeiro conto de fadas” no baile de debutantes organizado pela Comissão de Eventos da Coordenadoria de Polícia Pacificadora. Segundo a nota, as debutantes dançaram com os comandantes das UPPs. A nota conta ainda de uma das debutantes havia perdido dois irmãos em confrontos com a polícia; porém, “quando a UPP chegou, a menina superou o trauma e começou a participar de projetos sociais, ganhando várias medalhas no jiu-jítsu”⁴⁴.

Práticas discursivas que constroem a “comunidade” em processo de “pacificação” como uma coletividade que deve ser transformada, melhorada, corrigida, civilizada – seja por meio do foco nas “gerações futuras”, da promoção de festas de “debutante” ou da proibição de certos “bailes funk” – podem ser lidas como formas de construir essa comunidade como um *rebanho* a ser cuidado, administrado. Nessa concepção da comunidade, prioriza-se a importância da obediência, visto que a população gerida não é construída como preparada para a autonomia, embora portando o potencial para atingir esse estágio. Essa construção fica especialmente clara nas palavras do então Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, em 2009, quando afirmou que certas comunidades do Rio de Janeiro teriam “carências tão grandes que é preciso ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar as emergências”⁴⁵.

Dessa forma, discursos que constroem a pacificação como um conjunto de práticas de policiamento de proximidade constroem a comunidade de duas formas principais: como um conjunto de cidadãos que devem ser *integrados* à cidade formal, participando de processos políticos e assumindo direitos e deveres; e como uma população que deve ser cuidada, educada, civilizada, em analogia a um rebanho administrado por seu pastor. Embora essas construções pareçam estabelecer relações distintas entre o policial pacificador e a comunidade, ambos os discursos se revelam como justificadores de práticas disciplinadoras: por um lado, certos sujeitos são caracterizados como *informais*, devendo agir segundo os padrões

⁴⁴ BATISTA, S. Emoção, alegria e surpresas no Baile de Debutantes das UPPs. *UPP RJ*. 30 jul. 2015, Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/emocao-alegria-e-surpresas-no-baile-de-debutantes-das-upps/CPP>>. Acesso em 28 dez. 2016.

⁴⁵ LEITE, 2014, p. 634.

do asfalto para serem tratados como *cidadãos*; por outro, sujeitos são construídos como análogos a *crianças*, que devem ser ensinadas e punidas para aprenderem a fazer as escolhas certas e até a “priorizar as emergências”. Esses discursos revelam, portanto, algumas das ambiguidades inerentes a formas biopolíticas de poder, que trazem consigo certas premissas individualizantes e totalizantes.

5.3. Policial pacificador como “assistente social” ou novo “dono do morro”

Em entrevistas e relatórios, é frequentemente relatada a resistência de muitos policiais militares ao trabalho nas UPPs, caracterizado como uma obrigação a ser “assistente social de favelados”⁴⁶. No capítulo anterior, foi analisada a forma como essa resistência se relaciona com tendências maiores à militarização da segurança pública e da subjetividade do Policial Militar. Nesta seção, serão analisadas algumas das práticas, associadas ao policiamento de proximidade cotidiano atribuído às UPPs, que alimentam esse tipo de caracterização e resistência entre os policiais. A partir dessa análise é possível compreender algumas das formas pelas quais estes discursos participam na construção da subjetividade dos policiais das UPPs.

A despeito da caracterização da “proximidade” como central para a própria definição das UPPs em discursos oficiais, outras práticas discursivas indicam que o tipo de atuação associado a essa “doutrina” fica geralmente em segundo plano no cotidiano dos policiais. Em pesquisa realizada em 2014 pelo CESeC com policiais das UPPs, observou-se que apenas uma pequena porcentagem dos entrevistados realizava, com frequência, atividades associadas ao “policiamento de proximidade”. Apenas 25,8% dos policiais de UPPs declararam realizar, com frequência, algum tipo de prática de aproximação com os moradores; menos de 20% buscavam levantar problemas da comunidade; apenas cerca de 14% mediavam conflitos com frequência; cerca de 8% realizavam atividades com crianças, jovens

⁴⁶ LOPES, J. A. P.; FIGUEIRA, L. E. GPAE e UPP: o que dizem os policiais militares sobre as práticas de policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro. In: ROLIM, R. R.; NOVAES, M. C.; ROCHA, L. S.. (Org.). *Sociologia, antropologia e cultura jurídicas*, I. 1ed.: , 2014, v. , p. 298-323.

ou idosos – porcentagem menor que a declarada em pesquisas anteriores – e 5,3% declaravam participar com frequência de reuniões com moradores⁴⁷.

Por sua vez, uma parcela significativa desses policiais atuam nos Grupamentos Táticos de Polícia de Proximidade (GTPPs), destacamentos operacionais que, a despeito do nome, empregam práticas muito mais próximas a formas tradicionais de policiamento repressivo e ostensivo, como perseguição às drogas e armas, abordagem e revista de “suspeitos” e contenção de “perturbações da ordem” na comunidade. Esses grupos transitam pelas favelas fortemente armados e, pelo menos em algumas favelas, parecem mimetizar as tropas de elites dos batalhões e das unidades especiais da PM (Bope, BPChoque). Na mesma pesquisa realizada pelo CESeC, 22,2% dos entrevistados responderam que trabalhavam, na maior parte do tempo, em GTPP, percentual pouco inferior aos que afirmaram realizar com frequência alguma atividade de aproximação com os moradores (25,8%)⁴⁸.

Esses resultados indicam a restrição de práticas comumente associadas ao termo “policiamento de proximidade” a um grupo mais especializado de sargentos ou cabos chamados por outros policiais de “articuladores comunitários”⁴⁹, enquanto para a maioria dos policiais a “proximidade” se traduz apenas na presença contínua e ostensiva nas favelas, com pouco diálogo com a população local. Parece haver, assim, uma especialização que divide esses “articuladores comunitários”, encarregados de atividades como contatos com as associações de moradores, visitas a escolas, cursos de esportes e outras formas de “aproximação” da população⁵⁰; e outros policiais, incluindo aqueles que passam a maior parte de seu tempo atuando em GTPPs, que de maneira geral apresentam menor envolvimento com a comunidade, ainda que haja policiais com característica “híbrida”⁵¹. Nesse sentido, quando perguntado sobre suas funções como supervisor de uma GTPP, um sargento entrevistado pelo pesquisador Vinícius Esperança haveria respondido: “Meu papel

⁴⁷ MUSUMECI, 2016.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 98.

⁴⁹ CANO, 2012, P. 145.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 145.

⁵¹ MUSUMECI, 2016, p. 98.

é bater em favelado. Projetos sociais é com ele”, apontando para outro agente responsável pela mediação e relações públicas⁵².

Além disso, é frequente a construção discursiva da “proximidade” como sendo um recurso meramente retórico, teatral, seja voltado para a mídia ou para a própria comunidade. Esse tipo de percepção também contribui para deslegitimar, entre policiais, práticas de “aproximação” com a comunidade, como visto no relato de um policial entrevistado por Jorge Antonio Paes Lopes e Luiz Eduardo Figueira:

“Uma vez um colega meu estava dando uma dura num morador e o comandante chegou e disse que ele estava preso, que ele não queria nenhum policial tratando os moradores daquele jeito. Os moradores que estavam em volta até aplaudiram. Isso é uma humilhação com o policial. Aí, quando chegou na base ele disse que não ia prender não, que era só pra ganhar a confiança dos moradores. Isso é coisa que se faz?” (Policial Militar – UPP – entrevistado em 2014)⁵³

A despeito das limitações discutidas acima, práticas como a “aproximação com a comunidade”, a “mediação de conflitos” e as “atividades com crianças e jovens” participam de forma importante na construção discursiva das UPPs, tanto quando o programa é representado como uma política pública inovadora quanto quando policiais manifestam resistência à necessidade de atuar como “assistente social de favelados”. É frequente, afinal, que a “proximidade” e as práticas associadas a esse signo sejam representadas como a essência das UPPs, enquanto práticas repressivas ou violentas seriam desvios com relação a essa essência. Isso é visto, por exemplo, em discurso do então coordenador das UPPs, coronel André Silva, que afirmou em 2016:

Há uma tentativa de fazer uma polícia diferente, orientada para a mediação de conflitos e para estar próximo da comunidade. Mas o projeto cresceu muito e perdeu um pouco da essência, isso é natural. Existe também um crescimento muito grande do narcotráfico. As polícias hoje vivem momentos de adequação de novas atitudes com relação ao uso da força⁵⁴.

Assim, a mediação de conflitos é frequentemente citada como um dos pilares que embasam essa “essência” das UPPs. O programa de mediação, presente na maioria das UPPs, surgiu em 2010 a partir de uma parceria entre o comando das UPPs e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O programa varia

⁵² ESPERANÇA, V. “Brincando de gato e rato” no Complexo do Alemão: UPPs, esticas e acordo de cavalheiros na Nova Brasília e no Alemão. *Confluências*, v. 16, n. 3, 2014, p. 125-150.

⁵³ LOPES, FIGUEIRA, 2014, p. 18.

⁵⁴ PROMOTOR DIZ que segurança pública no Rio de Janeiro é um problema político. *O Dia*, 24 jun. 2016. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-06-24/promotor-diz-que-seguranca-publica-no-rio-d-e-janeiro-e-um-problema-politico.html>. Acesso em 04 jan. 2017.

significativamente entre as unidades em muitos aspectos, como a infraestrutura física, o sentimento de segurança dos mediadores, a receptividade da população, o apoio dos comandantes e consequente autonomia dos mediadores, os tipos de conflito mais frequentes, e as parcerias com organizações locais. De maneira geral, os “policiais-mediadores” participam nessa atividade de forma voluntária, o que contribui em alguma medida para sua receptividade entre os policiais – ainda que haja relatos de oficiais que foram alocados para a função como “castigo”⁵⁵.

Além de parte da essência das UPPs, a mediação de conflitos é construída por certos policiais como ferramenta para um processo maior de transformação da Polícia Militar no Rio de Janeiro. Isso é visto, por exemplo, no discurso de policiais mediadores e gestores das UPPs entrevistados em pesquisa do CESeC coordenada por Barbara Musumeci Mourão. Um desses policiais aponta o conflito entre uma declarada prioridade dada pela PMERJ pela prevenção e os altos níveis de investimento em repressão, como em equipamentos para o BOPE:

A nossa própria instituição, ela é conflitante. (...) todos os investimentos, os maiores investimentos vão para o aparato físico, viatura, colete, armamento e o maior investimento é feito no BOPE, reconhecidamente pelo mundo considerada a melhor tropa de combate urbano, mas a nossa principal atividade é a prevenção, não é a repressão. Já que a nossa prioridade é a prevenção, por que é que os nossos maiores investimentos não estão destinados pra isso? Não temos investimento nenhum para a mediação.⁵⁶

Também no caso da mediação é possível notar as ambiguidades geradas pela convivência entre uma concepção do morador da favela como alguém a ser cuidado, educado, e como um cidadão capaz de decidir de forma autônoma. Assim, certos policiais descrevem a mediação que praticam como uma prática de facilitação, na qual eles não devem intervir, e sim ajudar as partes a chegarem em um acordo que lhes pertença:

Uns pensam que eu vou dar susto, porque eu sou policial (...): “vai lá e fala com ele, que se o senhor falar com ele, ele vai mudar de ideia” (...) eu já corto aí: “não. Péra aí! Não sou fantasma pra dar susto em ninguém. Eu vou ajudar o senhor a resolver o seu problema. Então, fala qual é o seu problema, que eu vou ajudá-lo, mas o senhor é que vai resolver. Não resolvo o problema de ninguém aqui. Eu ajudo vocês a resolverem”⁵⁷

⁵⁵ MOURÃO, B. M. *Mediação de conflitos nas UPPs: sistematização de uma escuta*. Relatório da primeira fase da pesquisa, set. 2014, CESeC. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2014/09/UPP-MEDIACAO-final.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2017.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 33-34.

Outros policiais, por sua vez, constroem a mediação como uma prática paternalista, através da qual se deve educar os moradores das comunidades:

Então ainda assim, na mediação, a gente tenta fazer esse papel de educação, de mostrar para a mãe como ela poderia fazer o filho dela portar-se melhor. Porém, eles não enxergam isso, eles acham que comigo eles têm que ser mansos e dentro de casa pode ser o que for, tanto homem, quanto mulher. Então, é uma coisa cultural, teria que passar através de uma cultura, seja ela qual for, televisão, rádio, ou pessoas indo na comunidade, e fazendo essas palestras, assim como fazem sobre violência doméstica, e passar: “olha, vocês não podem ser assim”.⁵⁸

Há ainda aqueles que percebem na mediação uma reprodução da lógica repressiva, ainda com formas disciplinadoras, na medida em que o uso da força policial na garantia dos acordos é tomado como certo pelas partes:

Ali ele (o policial) usou sua experiência de praça, seu paternalismo generoso, para beneficiar as partes em conflito com sua sabedoria. Ele induziu os termos do acordo. As partes gostaram, pois não viram ali nada diferente do normal e ele gostou muito, mas eu não consideraria isso como uma mediação bem sucedida. [...] Mas entenderam que o acordo seria provavelmente cumprido porque fora mediado por aqueles que detêm o poder do uso da força. O acordo não foi uma transformação proporcionada pela mediação, mas a mediação se tornou uma nova porta de entrada para o trabalho do policial de sempre.⁵⁹

Outro aspecto importante da atuação dos policiais militares que compõem as UPPs é a participação em “projetos sociais”. Para César Pinheiro Teixeira, essa atuação se conecta de forma próxima a uma lógica que ganha força desde os anos 1990, a “expansão do negócio do social” como modalidade de “intervenção nos territórios da pobreza” que convive com a intensificação do conflito entre policiais e “bandidos”. Essa lógica é observada principalmente no fortalecimento de ONGs que se propunham a atuar sobre a questão da “violência urbana”, como o Grupo Cultural Afroreggae, que cresceu a partir da Chacina de Vigário Geral. A partir de um enquadramento do crime como algo que deve ser entendido a partir de uma perspectiva social, esse tipo de prática discursiva constrói a ação preventiva em projetos sociais como a intervenção mais adequada, sobretudo junto aos jovens⁶⁰.

No contexto das UPPs, e em especial em discursos que constroem o programa como marcado por “policiamento de proximidade”, a atuação em “projetos sociais” – como esportes para crianças e jovens – aparece com frequência

⁵⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁶⁰ TEIXEIRA, C. P. O ‘policial social’: Algumas observações sobre o engajamento de policiais militares no contexto de favelas ocupadas por UPPs. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, p. 77-96.

como parte desse novo papel do policial⁶¹. Tal atuação é com frequência justificada pela mesma lógica da “prevenção” do crime através de uma “perspectiva social”, como no caso das ONGs citado acima. Assim como no caso da mediação, tais discursos também conduzem a certas ambiguidades, na medida em que a construção do policial como administrador da vida da comunidade pode legitimar diferentes práticas entre a civilização e a emancipação, entre a horizontalidade e a verticalidade. Além disso, a coexistência entre as práticas discursivas militarizadas discutidas no capítulo anterior deste trabalho e a atuação “social” constrói certos policiais das UPPs de formas complexas, dinamizando as fronteiras entre policiais e moradores de favela⁶², bem como entre os policiais que atuam nesses projetos e os restantes.

Essas ambiguidades são racionalizadas de formas diversas em diferentes práticas discursivas. Um dos policiais entrevistados por César Teixeira, por exemplo, conta de sua atuação como professor de jiu-jitsu no prédio da UPP; em um episódio em particular, quando esse mesmo policial estava fardado nas ruas e encontrou um de seus alunos, o jovem saiu correndo, sendo por fim parado e revistado por seu professor. Sobre o episódio, o policial argumenta:

Não é porque existe o trabalho comunitário que vai ter paternalismo. Aqui a gente não tem permissão pra combater o crime, não; a gente tem é determinação: é Polícia Militar, é firme mesmo, não tem outro nome. A UPP é Polícia Militar: o contracheque é o mesmo, a viatura é a mesma, o equipamento é o mesmo; continua o combate.⁶³

A instabilidade gerada pela convivência entre articulações discursivas distintas disputando pela construção de um mesmo sujeito se revela também no discurso de outro policial entrevistado por Teixeira, que atua como professor de ginástica em sua UPP:

Pra mim é interessante receber uma verba a mais pra fazer um trabalho social legal e, ao mesmo tempo, fazendo o trabalho policial, porque você acaba... informações que não te chegam direto... ou pela informação direta do aluno pra você... ou conversas... Você escuta as pessoas conversando dentro da aula, você acaba ouvindo, acaba sabendo de alguma coisa, acaba conseguindo algumas informações a mais. Mas, infelizmente, você tando na escala, você perde isso; esse benefício você perde⁶⁴.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, p. 94.

⁶³ *Ibid.*, p. 89.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 93.

Assim, ainda que a atuação de policiais das UPPs em projetos sociais, especialmente junto a crianças e adolescentes, seja construída discursivamente como parte de um esforço de prevenção da criminalidade – o que seria, como visto anteriormente neste capítulo, um dos elementos centrais de um “policiamento de proximidade” segundo discursos oficiais –, a convivência entre essas práticas e outras de caráter militarizado constroem o policial da UPP de forma ambígua. A própria “aproximação” com a comunidade, como visto acima, é às vezes construída como desejável para a transformação da comunidade, outras como risco ao trabalho policial efetivo, e outras ainda como oportunidade para a obtenção de informações para o trabalho repressivo “tradicional”.

Além do envolvimento de policiais com práticas ditas “sociais”, como os projetos acima, é importante também notar a forma como os policiais das UPPs se envolvem com a vida social existente nas comunidades. Na seção anterior, foram analisados o impacto de práticas como a regulação/proibição de bailes funk e o combate aos negócios “informais” sobre a construção da comunidade como, por vezes, um rebanho a ser cuidado e educado e, outras, como um conjunto de cidadãos que deve assumir seus “direitos e deveres” ao ser “integrado” à cidade formal. Essas mesmas práticas exercem também impactos importantes sobre a construção da subjetividade do policial das UPPs.

Sobre esses impactos, uma pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o LAV/UERJ coordenada por Ignacio Cano aponta para dois riscos principais: a perpetuação do controle autoritário tradicional, na medida em que o comandante local da UPP pode se tornar o “novo dono do morro”, uma figura investida de legalidade mas tão impositiva quanto a do traficante; e a adoção de uma posição paternal em relação à comunidade, na qual o policial “adotaria decisões pelo bem dos moradores, mas concentraria para si um amplo poder regulatório e decisório”, legitimando práticas disciplinadoras e educadoras⁶⁵. Ambas as construções do policial da UPP mencionadas acima e discutidas no estudo coordenado por Ignacio Cano podem ser compreendidas como parte da articulação discursiva discutida neste capítulo, ainda que refletindo diferentes

⁶⁵ CANO, 2012, p. 156.

interações entre os aspectos individualizantes e totalizantes da pacificação como prática de gestão da vida da comunidade.

A construção discursiva do comandante da UPP como uma espécie de “novo dono do morro” guarda relação próxima com as tendências militarizadas da Polícia Militar discutidas no capítulo anterior deste trabalho. Contudo, enquanto no capítulo anterior foi discutido o impacto da militarização sobre a construção da favela como fonte de ameaça para o asfalto, a ser controlada pelo uso da força, a atuação do policial como chefe do morro reflete o encontro da militarização com práticas de gestão da vida. Em outras palavras, trata-se de uma das formas pelas quais a construção da pacificação como gestão da vida da comunidade torna possíveis práticas de poder soberano sobre aqueles que ainda não estariam prontos para serem livres, e por isso precisam ser disciplinados⁶⁶. Neste caso, trata-se do emprego da soberania para *disciplinar* a população da comunidade, como efeito da associação de discursos militarizados a uma concepção civilizatória, que se volta primordialmente para a própria comunidade que está sendo administrada.

Na construção do comandante como uma figura paterna, o policial também se percebe como portador do fardo civilizatório, tendo uma missão de disciplinar a comunidade; essa missão, porém, é associada a práticas discursivas percebidas como mais “benignas”, como a implementação de projetos sociais e práticas assistencialistas descritas acima. Ainda assim, é importante ressaltar que nenhuma dessas duas formas de subjetivação do policial o constrói como ator que deve contribuir para a *emancipação* da comunidade. Nas palavras do relatório coordenado por Ignácio Cano,

Embora não haja nada de errado em ter uma visão pedagógica, que é de fato necessária para qualquer transformação social efetiva, não pode ser esquecida a importância de procurar, sempre que possível, empoderar os moradores, ao invés de decidir por eles. Afinal, o objetivo deste tipo de projeto, como a própria comandância da CPP afirmou nas entrevistas, é gerar as condições para que um dia ele não seja mais necessário. Em outras palavras, não haveria melhor indicador de sucesso do programa que lograr que um dia a UPP na sua comunidade fosse desnecessária, sem que a violência e o domínio dos grupos armados retornassem. Para tanto, seria conveniente que os moradores fossem tomando cada vez mais a responsabilidade sobre a regulação e o governo da sua própria comunidade, dispensando tanto a figura do dono do morro quanto à do pai protetor e deixando

⁶⁶ Ver HINDESS, 2001.

atrás uma fase que poderíamos caracterizar como ‘infantil’ para tomar conta do seu destino⁶⁷.

Finalmente, é importante notar que esta articulação discursiva participa não somente na subjetivação do policial da UPP – das diversas formas discutidas acima – mas também dos policiais do restante da PMERJ. Essa relação era discutida já no Direcionamento Estratégico da PMERJ publicado em 2012, que trazia como “visão” da corporação o objetivo de “implantar a polícia de proximidade em todo o Estado do Rio de Janeiro, sendo referência mundial no planejamento e gestão desta atividade até 2018”⁶⁸. O documento traz ainda algumas “questões estratégicas”, que incluiriam “Como modernizar a estrutura da PMERJ frente ao crescimento do efetivo previsto pela política de pacificação?” e “Como adequar a educação e cultura organizacional às atuais necessidades? (Cultura da Paz/Polícia de Pacificação/Gestão/etc.)”⁶⁹.

O ideal de expandir práticas associadas ao “policiamento de proximidade” para toda a PMERJ aparece também, frequentemente, nos termos de uma expansão da “pacificação” para todo o Estado do Rio de Janeiro. Isso é visto, por exemplo, na realização de um curso de Qualificação em Gestão de Polícia de Proximidade pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), em novembro de 2016. O curso, voltado para 37 oficiais da PMERJ, incluiu disciplinas como “Gerenciamento de Risco e Processo Decisório, Ética, Noções Básicas de Psicologia Social, Antropologia e Sociologia, [...] Direitos Humanos, entre outros conhecimentos”, segundo nota no *website* oficial das UPPs sobre o curso. O treinamento estaria pautado pelo direcionamento estratégico da PMERJ, o qual visaria “difundir o tema Polícia de Proximidade para toda a PMERJ até 2018 a fim de consolidar o programa de Pacificação e incentivar o diálogo com as comunidades”⁷⁰.

Além da organização de treinamentos para toda a PMERJ, o conceito de “polícia de proximidade” tem sido levado para os batalhões de forma institucionalizada, como no caso do Centro Integrado de Polícia de Proximidade (CIPP) implementado na Tijuca em 2015. A PMERJ convidou o CESeC para

⁶⁷ *Ibid.*, p. 157.

⁶⁸ PMERJ, 2012.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ BARCELLOS, C. CPP promove curso de qualificação em gestão de polícia de proximidade, *UPP RJ*, 04 nov. 2016. Disponível em: < <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/cpp-promove-curso-de-qualificacao-em-gestao-de-policia-de-proximidade/CPP>>. Acesso em 07 jan. 2017.

realizar uma avaliação externa do projeto. Segundo relatório do CESeC coordenado por Silvia Ramos, “a CIPP surge como um projeto não relacionado a solucionar uma emergência de segurança e sim voltado para a necessidade de testar e desenvolver práticas inovadoras capazes de envolver outros setores da polícia no processo de renovação iniciado pelas UPPs”⁷¹. Além disso, o CIPP seria parte de uma experiência da viabilidade do futuro Batalhão de Polícia de Proximidade, um projeto que pretende abarcar toda a PMERJ.

Nessas práticas discursivas, a “pacificação” e o “policiamento de proximidade” são tratados como inseparáveis, e a polícia pacificadora é construída como vetor de modernização, inovação, renovação de toda a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Nas palavras de Robson Rodrigues, um dos idealizadores das UPPs, este programa tem sido uma “promissora experiência” que serviu de “balão de ensaio” para reflexões sobre a necessidade de “modernizar” as estruturas da PMERJ⁷². Nesse sentido, além de uma gestão da vida da comunidade “pacificada”, o programa tem sido crescentemente construído como parte de um processo de modernização da própria polícia.

É nesse sentido que se pode compreender a afirmação de que as UPPs devem ser, também, um programa de “pacificação da polícia”. Em artigo de 2011, Marcelo Burgos e outros autores afirmavam sobre as UPPs que “o que tem sido oficialmente apresentado como uma “pacificação” de territórios conflagrados, quando lido sob a ótica dos moradores, assume, na verdade, um outro significado: o da “pacificação” da polícia”⁷³. Afirmação semelhante é encontrada em relatório do Banco Mundial em 2013, onde se afirma que “na visão da maioria dos moradores a UPP representa uma tentativa por parte do Estado de pacificar a polícia. No entanto, alguns casos de abuso que foram relatados mostram que esse novo relacionamento ainda precisa ser institucionalizado”⁷⁴. O conceito de “pacificação” passa a ser associado a discursos relativos à necessidade de reforma policial, como visto na afirmação

⁷¹ RAMOS, S. (coord.). *Companhia Integrada de Policiamento de Proximidade – CIPP: Implantação Da Primeira Companhia Na Área Do 6º. BPM*. Relatório Final De Avaliação Externa. Rio de Janeiro: CeSEC, Set. 2015

⁷² RODRIGUES, R. *Pacificação em tempos de Copa do Mundo*, apresentado no seminário “Citizen Security in Brazil: Progress and Challenges,” organizado pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington D.C., 28 Mar. 2014b.

⁷³ BURGOS, M. B. et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez, 2011, p. 49-98.

⁷⁴ Ver, por exemplo, BANCO MUNDIAL, 2013, p. 15.

então procurador federal dos direitos do cidadão, Aurélio Rios, sobre os autos de resistência: “Se queremos uma cultura de paz, temos que pacificar primeiramente a atuação da polícia e organizá-la dentro dos limites da lei, inclusive para protegermos os próprios policiais”⁷⁵. Trata-se, portanto, de mais um dos sentidos que participam na construção da pacificação como gestão da vida: neste caso, a partir da disciplinarização dos policiais, de forma que eles possam assumir o papel de gestores da vida da população.

5.4. Conclusão

Neste capítulo, é analisada uma das articulações discursivas empregadas na construção da pacificação no Rio de Janeiro. Nos discursos associados a essa articulação, a pacificação é principalmente um programa de “policiamento de proximidade”, voltado primordialmente para a gestão da vida das *comunidades* a serem pacificadas. Alguns elementos encontrados em tais discursos são a noção de *prevenção* da criminalidade como objetivo primário da polícia, da *participação* da comunidade nos processos decisórios e de *integração* dessa população às formas de governança empregadas no “asfalto”. Além disso, é frequente que a pacificação seja descrita como uma experiência de “modernização” da própria polícia, devendo ser expandida para toda a PMERJ e mesmo para o mundo, como visto em projetos de cooperação com países como Haiti e El Salvador.

A articulação da pacificação no Rio de Janeiro como um programa de “policiamento de proximidade” abarca certos discursos em que a comunidade é construída como população distinta a ser *cuidada*, ensinada, civilizada, e outros que os constroem como parte integrada da população de cidadãos portadores de *direitos e deveres*, por estarem agora submetidos à soberania do Estado. Os policiais das UPPs, por sua vez, são construídos alternativamente como “pastores” que devem ajudar a comunidade (seu “rebanho”) a se civilizar e a fazer as escolhas certas – seja por meio de práticas “sociais”, como aulas de futebol, ou por práticas militarizadas e impositivas como a proibição de bailes funk; ou como atores que devem garantir os direitos e deveres dos *cidadãos* que vivem nas favelas, e que

⁷⁵ MARTINS, H. Procurador defende que é necessário “pacificar” a polícia. *EBC*, 12 abr. 2014, disponível em: < <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/04/para-ex-pm-atuacao-da-corporacao-e-legitima>>, acesso em 23 jan. 2017.

agora podem *participar* na construção da segurança e da ordem. Dessa forma, ambos os diagramas da comunidade política discutidos anteriormente neste capítulo (como rebanho e como cidadãos) convivem nas formas como as práticas discursivas das UPPs constroem os papéis do policial “pacificador” e da comunidade “pacificada”.

Como visto ao longo deste capítulo, estas práticas discursivas também carregam consigo ambiguidades importantes. Afinal, a concepção do Estado e do policial pacificador como responsável pela gestão da vida da população da comunidade traz consigo a convivência instável entre os aspectos individualizantes e totalizantes dessa gestão. Uma concepção aparentemente individualizante do morador da comunidade como *cidadão* portador de *direitos e deveres* torna possíveis práticas autoritárias como a proibição de certos tipos de eventos e atividades comerciais, por não corresponderem a uma “ordem social” em cuja construção esses “cidadãos” nunca participaram. Por outro lado, a construção dessa comunidade como *rebanho* torna possíveis práticas paternalistas, que promovem a “educação” de indivíduos construídos como incapazes de escolherem, em detrimento de práticas que poderiam ser consideradas emancipatórias. Tais ambiguidades também se relacionam com as formas vagas como conceitos como “proximidade” são tratados em discursos oficiais, podendo fazer referência a práticas tão diversas como a presença física constante, a oferta de aulas de futebol, a mediação de conflitos, a promoção de festas de debutante, a provisão de serviços públicos e mesmo a regulação de bailes funk. Assim, a diversidade de práticas discursivas associadas à construção da pacificação como projeto de “policiamento de proximidade” impacta de forma importante as percepções que tanto os policiais quanto os moradores das favelas com UPPs expressam sobre o programa, afetando também a possibilidade de sua sustentabilidade e mesmo de sua reprodução através da corporação.

Conclusão

Sobre a adoção do nome “pacificação” para o programa analisado neste trabalho, José Mariano Beltrame conta em sua biografia que, após a ocupação do Dona Marta em novembro de 2008 por policiais militares com o apoio do BOPE, ligou para o então governador Sérgio Cabral:

Liguei para o governador e falei da intenção de ficar. Foi a primeira vez que usei a expressão “pacificação”. Houve quem criticasse o nome, sob alegação de que isso daria uma conotação muito forte à coisa, que poderia pegar mal lá fora. Prevaleceu a ideia de que estava em jogo o serviço prestado pela polícia¹.

As discussões levantadas ao longo desta dissertação apontam para alguns dos fatores pelos quais chamar uma política de segurança pública de “pacificação” poderia ter uma “conotação muito forte”. A caracterização de um programa de policiamento a partir desse signo, tão frequentemente associado a práticas militares, traz à luz algumas das ambiguidades que estiveram ao fundo deste trabalho: qual é a relação entre práticas construídas como “militares” e “policiais”, e entre contextos de “guerra” e de “crime”? Quais os efeitos produzidos pelo emprego de tais signos sobre a legitimação de determinadas práticas? Que práticas de violência são tornadas possíveis e legítimas por discursos que afirmam priorizar a promoção da paz e da segurança? Que exclusões são negligenciadas pela caracterização de um espaço como “pacificado”?

Como visto no segundo capítulo, as ambiguidades associadas à caracterização de práticas violentas como ações de “pacificação” já eram criticadas nos anos 1940 por George Orwell: “Defenceless villages are bombarded from the air, the inhabitants driven out into the countryside, the cattle machine-gunned, the huts set on fire with incendiary bullets: this is called pacification”². Até os nossos dias, a promoção da paz e da segurança é articulada discursivamente como um objetivo estatal inquestionável, cuja implementação deve ser orientada por critérios

¹ BELTRAME, 2014, p. 62.

² ORWELL, ‘Politics and the English Language’ (1946), in: ORWELL, S.; ANGUS, I. (ed.) *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell*, Vol. IV, London: Secker and Warburg, 1968, p. 136.

“técnicos” e estar acima de considerações “políticas” – seja no contexto da “guerra ao terror”, no combate ao tráfico internacional de drogas ou na decisão sobre que comunidade deve receber a próxima UPP. A despolitização dessas decisões também suprime o debate sobre os “sacrifícios” que devem ser aceitos como meios para a promoção dessa paz: civis assassinados com o uso de *drones* no Oriente Médio, comunidades rurais colombianas envenenadas por práticas de fumigação aérea de plantações de coca, ou jovens negros em favelas cariocas são construídos como danos colaterais aceitáveis na promoção da segurança.

Como visto no quarto capítulo deste trabalho, diversas práticas discursivas de atores estatais no Rio de Janeiro constroem o Programa de Polícia Pacificadora a partir de tais elementos. O Programa é construído como um conjunto de práticas que têm por fim a paz e a segurança de toda a população do estado do Rio de Janeiro. A favela é construída como sendo primordialmente uma fonte de risco para essa população; e tal risco deve ser controlado através da retomada desses territórios desordenados. Processos mais amplos, como a militarização da segurança pública no Rio de Janeiro, a territorialização do crime e a construção do “bandido” – marcado pela marginalização em termos de classe e raça – como inimigo a ser combatido, participam na construção da favela como um espaço cujos habitantes podem ser mortos. Nesse sentido, tais discursos constroem a pacificação como uma política desenhada para fazer viver – a promoção da segurança para a população do estado – que autoriza práticas que fazem morrer – como visto na persistência da letalidade policial e outras formas de violência que ainda marcam comunidades “pacificadas”. A partir de um arcabouço foucaultiano³, é possível compreender tal contexto como marcado por formas de poder soberano, observadas nas práticas que dividem a população entre seções que devem ser governadas de formas distintas, que são tornadas possíveis por práticas discursivas biopolíticas.

No quinto capítulo deste trabalho, por outro lado, são analisadas práticas discursivas que constroem a pacificação de outra forma. Trata-se, segundo tais discursos, de um Programa marcado pela chamada “filosofia de proximidade”, descrita a partir de referências como “participação”, “integração”, “prevenção”. Mesmo esta articulação discursiva é marcada por uma grande variedade de

³ Ver FOUCAULT, 1999[1976]; 2002[1982], e DEAN, 2009.

construções: o signo “proximidade” é associado a uma diversidade de práticas, desde a mera presença de policiais ostensivamente armados nas comunidades, até a oferta de cursos de jiu-jitsu por esses mesmos policiais, passando pela mediação de conflitos comunitários e pela regulação de atividades sociais nas favelas, como os bailes funk. De maneira geral, porém, o que marca esses discursos que constroem a pacificação como uma iniciativa de proximidade é a caracterização do Programa como um esforço de gestão da vida da própria “comunidade em processo de pacificação”. Essa gestão, porém, é marcada pela convivência ambígua entre discursos que constroem os moradores como “cidadãos” portadores de “direitos e deveres”, que incluem a participação na promoção da segurança e a aceitação de formas de ordenamento caracterizadas pela “formalidade”; e discursos que constroem os moradores como análogos a um “rebanho”, a ser educado e cuidado por policiais análogos a “pastores”, devendo estes agirem com maior ou menor rigidez na promoção da civilização da comunidade em que atuam. Como visto anteriormente, essa convivência entre um diagrama da comunidade política como relação entre “cidade-cidadão” e “pastor-rebanho” marca discursos liberais em diversos contextos⁴, gerando ambiguidades em termos de obediência e autonomia, liberdade e bem-estar.

Nesta dissertação, mais que uma análise do que o Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro *é* ou da busca por sua *origem* ou *essência*, optei por analisar a diversidade de práticas discursivas de atores estatais que disputam pela construção dos sentidos do policial, da comunidade a ser pacificada, da política de pacificação e da própria segurança no Rio de Janeiro. Como visto acima, essa diversidade se reflete sobre ambiguidades importantes, análogas àquelas observadas numa diversidade de contextos ao redor do mundo. Além disso, como discutido no terceiro capítulo deste trabalho, tanto as práticas que constroem a pacificação quanto as que definem certos espaços e sujeitos como “problemas” a serem resolvidos pelo Programa não surgem em 2008, sendo tornados possíveis por disputas e práticas observadas em décadas anteriores. É possível argumentar, ainda, que a compreensão dessas ambiguidades contribui para o entendimento de diversos desafios que têm sido observados no contexto da pacificação no Rio: desde a

⁴ Ver DEAN, M. *Governmentality: power and rule in modern society*. 2nd edition. Londres: SAGE Publications, 2009.

resistência de policiais militares à atuação em UPPs⁵; até as importantes variações observadas nas práticas de diferentes Unidades, a depender de seus comandantes; passando pelas percepções de moradores de diferentes comunidades, que questionam em que medida as UPPs representariam também uma “pacificação da polícia”⁶.

De forma mais ampla, a análise iniciada neste trabalho permite reflexões sobre as formas como políticas de segurança pública participam na própria construção do Estado brasileiro enquanto sujeito. Como visto nos capítulos anteriores, um mesmo programa participa na construção discursiva desse Estado de formas ambíguas: ora em relação de oposição a um inimigo que deve ser combatido ou, no mínimo, controlado, o traficante e a favela; ora em uma relação paternalista com uma comunidade cujos processos vitais devem ser fomentados, com graus variáveis de autonomia. Nesse sentido, como discutido na introdução deste trabalho, a política pública pode ser lida como uma forma de “política externa”, na qual determinadas formas do *self* estatal são reproduzidas ou excluídas, bem como a subjetividade de determinados Outros⁷. Além disso, é possível analisar as formas como a construção do Estado moderno como tendo por atribuição principal a promoção da paz e do desenvolvimento se relaciona com as ambiguidades aqui analisadas, tanto no contexto de práticas domésticas quanto internacionais.

No momento atual, esse tipo de análise pode contribuir em alguma medida para a compreensão de desafios encontrados tanto pelo Programa de Polícia Pacificadora quanto por outras iniciativas de segurança pública no estado. Notícias sobre o objetivo de expandir a “pacificação” e da “filosofia de proximidade” para toda a PMERJ⁸ convivem com o estancamento da criação de UPPs desde 2014, devido à falta de recursos financeiros e de tropa⁹. Diversas comunidades “pacificadas” observaram o retorno da presença de traficantes armados, e mesmo o

⁵ Ver MUSUMECI, L.; MUSUMECI MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; RAMOS, S. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim segurança e cidadania*, nº 14, nov. 2013.

⁶ BANCO MUNDIAL, 2013, p. 15.

⁷ Ver CAMPBELL, 1992.

⁸ BARCELLOS, C. CPP promove curso de qualificação em gestão de polícia de proximidade, *UPP RJ*, 04 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/cpp-promove-curso-de-qualificacao-em-gestao-de-policia-de-proximidade/CPP>>. Acesso em 07 jan. 2017.

⁹ MERGULHÃO, A. Carro-chefe da gestão Beltrame, UPPs pararam de ser inauguradas em 2014. *UOL Notícias*, 16 out. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/10/16/carro-chefe-da-gestao-beltrame-upps-pararam-de-ser-inauguradas-em-2014.htm>>. Acesso em 01 fev. 2017.

morro Dona Marta, construído como modelo de sucesso do Programa, voltou a registrar tiroteios em 2016¹⁰. Assim, em um momento de aparente crise do Programa de Polícia Pacificadora, é importante que se observe qual o sentido da “pacificação” que discursos oficiais afirmam pretender expandir para toda a Polícia Militar, e como as ambiguidades observadas no contexto das UPPs se refletirão com relação a outros espaços e coletividades.

Para além dessas questões, análises futuras podem se voltar para construções alternativas da “paz” e da “segurança”, em especial no contexto do combate ao crime organizado no Rio de Janeiro. Uma questão se faz crescentemente importante: como é possível conceber uma construção da paz e da segurança no contexto urbano que assuma características emancipatórias, indo além de práticas que constroem a segurança pública como um conjunto de dispositivos “técnicos” voltados para a normalização de populações marginalizadas? Em outras palavras, como práticas discursivas de segurança podem ser reconstruídas de formas que não busquem desarmar as possibilidades de resistência a práticas violentas? Uma possibilidade, não explorada nesta dissertação, mas que se abre a partir de suas inquietações, consiste em ir além dos discursos oficiais estatais, para a diversidade de práticas discursivas de resistência que podem ser observadas diariamente nesses espaços marginalizados. Tais discursos, que também participam nas disputas pela estabilização do conceito de “paz” no campo da segurança pública, podem ajudar a articular importantes reflexões acerca da promoção e legitimação de práticas de policiamento menos discriminatórias, violentas e autoritárias.

¹⁰ *Ibid.*

Referências bibliográficas

ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007a.

ALBERNAZ, E. R.; CARUSO, H.; PATRICIO, L. “A polícia que queremos”: considerações sobre o processo de reforma da Polícia Militar do Rio de Janeiro. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (orgs.) *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e saberes latino-americanos*. Viva Rio/ Publit Soluções Editoriais, 2007b.

ALBERNAZ, R. E.; MAZZURANA, L. *Unidad de Policía Pacificadora - UPP*: del origen del programa a la política de pacificación. Rio de Janeiro: ISER, 2015.

ANDREONI, M. Rocinha e Alemão já estão na mira do comandante da PM do Rio. *Jornal do Brasil*, 02 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2010/01/02/rocinha-e-alemao-ja-estao-na-mira-do-comandante-da-pm-do-rio/>>. Acesso em 21 nov. 2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho!:* homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Punição aos policiais envolvidos na morte do pedreiro Amarildo é exemplar para romper com a impunidade*. 2 fev. 2016. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/anistia-internacional-punicao-aos-policiais-envolvidos-na-morte-pedreiro-amarildo-e-exemplar-para-romper-com-impunidade/>>. Acesso em 11 dez. 2016.

BAIMA, C.; GRANCHI, R. Cabral: 'Vamos ganhar a guerra contra criminosos'. *GI*, 01 jan. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,AA1405126-5606,00.html>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BANCO MUNDIAL. *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro*: uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs. Documento do Banco Mundial, 2013. Disponível em: <http://www.upprj.com/upload/estudo_publicacao/O_retorno_do_Estado_%C3%A0s_favelas_do_Rio_de_Janeiro_Banco_Mundial.pdf>. Acesso em 03 jan. 2017.

BARCELLOS, C. CPP promove curso de qualificação em gestão de polícia de proximidade, *UPP RJ*, 04 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/cpp-promove-curso-de-qualificacao-em-gestao-de-policia-de-proximidade/Cpp>>. Acesso em 07 jan. 2017.

BARROS, C. Formação da PM é baseada em abusos, dizem policiais. *Exame.com*, 24 jul. 2015, disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/formacao-da-pm-e-baseada-em-abusos-dizem-policiais/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

BATISTA, S. Emoção, alegria e surpresas no Baile de Debutantes das UPPs. *UPP RJ*, 30 jul. 2015, Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/emocao-alegria-e-surpresas-no-baile-de-debutantes-das-upps/CPP>>. Acesso em 28 dez. 2016.

BATISTA, S. CPP e Disque Denúncia lançam campanha “A UPP quer a paz, e você?” *Acontece – UPP RJ*, 29 mai. 2015. disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/cpp-e-disque-denuncia-lancam-neste-sabado-a-campanha-a-upp-quer-a-paz-e-voc/CPP>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BELTRAME, J. M; GARCIA, S. H. S. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

BENJAMIN, W. Critique of violence. In: BULLOCK, M.; JENNINGS, M. (Eds.) *Walter Benjamin: Selected writings*, v. 1. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996, p. 236-254.

BENTSI-ENCHILL, E.; GOODENOUGH, J.; BERGER, M. A morte da UPP Social: Fracasso da participação. *Rio on Watch*, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=14378>>. Acesso em 01 nov. 2016.

BLACK LIVES MATTER. *Herstory*, n.d. Disponível em: <<http://blacklivesmatter.com/herstory/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

BRAVO, B.; DRUMOND, P. Challenging modernities in Rio de Janeiro: A critical analysis of the 'Pacification' project. In: BATCHELOR, P.; KENKEL, K. M. *Controlling small arms: consolidation, innovation and relevance in research and policy*. Londres: Routledge, 2014.

BUENO, S. et al. Excluir para legitimar: a disputa dos significados da segurança pública nas políticas de participação em São Paulo. In: Almir de Oliveira Junior (Org.), *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BURGOS, M. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BURGOS, M. B. et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez, 2011, p. 49-98.

BURKE, A. *Beyond Security, Ethics and Violence: War against the other*. London: Routledge, 2007.

BUSTELO, M. G. Mediation with non-conventional armed groups? Experiences from Latin America. *BPC Policy Brief*, v. 6, n. 1, dez/jan 2016.

BUTLER, J. *Precarious life: the powers of mourning and violence*. Londres: Verso, 2004.

CABRAL, A. Favela-bairro: 20 anos depois, *Viva Favela*, 21 mai. 2014. Disponível em: <<http://vivafavela.com.br/513-favela-bairro-20-anos-depois/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

CABRAL RECEBE família de pedreiro desaparecido em operação da PM. *Terra*, 24 jul. 2013. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/policia/rj-cabral-recebe-familia-de-pedreiro-desaparecido-em-operacao-da-pm,c5004e8257110410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CANO, I. Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL (Orgs.) *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008, pp. 48-103.

CANO, I. (coord.) *‘Os donos do morro’*: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/ Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), mai. 2012.

CAVALLIERI, F.; VIAL, A. A Nova Classificação de Favelas para o Planejamento das Políticas Públicas (apresentação). *Conselho Estratégico de Informações da Cidade – Atas de reuniões*, 12 set. 2012.

COELHO, H. Rio soma quase 4 mil homicídios por intervenção policial entre 2010 e 2016. *G1 Rio de Janeiro*, 26 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/rio-soma-quase-4-mil-homicidios-por-intervencao-policial-entre-2010-e-2016.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

COMITÊ POPULAR RIO DA COPA E DAS OLIMPIADAS. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, mar. 2012.

CONSTANCIO, T. Modelo de policiamento das UPPs será adotado em El Salvador. *Governo do Rio de Janeiro*, 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2347082>>. Acesso em 27 dez. 2016.

CONSULADO DOS ESTADOS UNIDOS NO RIO DE JANEIRO. *Counter-insurgency doctrine comes to Rio's favelas*. Wikileaks, telegrama confidencial, 30 set. 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO329_a.html>. Acesso em 28 nov. 2016.

CORVA, D. Neoliberal globalization and the war on drugs: transnationalizing illiberal governance in the Americas. *Political Geography*, v. 27, 2008, p. 176-193.

CUNHA, C. V. O medo do retorno do medo: Um ponto de inflexão no programa das UPPs. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, p. 41-62.

CUNHA, N. V.; MELLO, M. A. S. Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, jul./ago./set. 2011.

CUNHA, V. Autoridades caribenhas conheceram o modelo carioca e o adaptaram à realidade do país. Unidade foi inaugurada no Dia Internacional dos Direitos Humanos. *O Dia*, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-12-12/panama-se-inspira-no-rio-e-cria-primeira-upp-no-exterior.html>>. Acesso em 27 dez. 2016.

DAMASCENO, N. Três anos depois de delegar tarefa à prefeitura, estado quer retomar ações sociais em favelas com UPPs. *O Globo*, 30 mar. 2014, disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/tres-anos-depois-de-delegar-tarefa-prefeitura-estado-quer-retomar-aco-es-sociais-em-favelas-com-upps-12031727>>, acesso em 01 mar. 2017.

DAMMERT, L. Participação comunitária na prevenção do crime na América Latina: de que participação falamos? In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (orgs.) *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e saberes latino-americanos*. Viva Rio/ Publit Soluções Editoriais, 2007.

DANTAS, D. Indicação de coronel da PM para secretaria de drogas gera críticas. *O Globo*, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/indicacao-de-coronel-da-pm-para-secretaria-de-drogas-gera-criticas-19461565>>. Acesso em 08 dez. 2016.

DEAN, M. *Governmentality: power and rule in modern society*. 2nd edition. Londres: SAGE Publications, 2009.

DILLON, M.; REID, J. *The Liberal Way of War: Killing to Make Life Live*. London: Routledge, 2009.

DUFFIELD, M. The liberal way of development and the development-security impasse: exploring the global life-chance divide. *Security Dialogue*, v. 41, n. 53, 2010.

ELIAS, N. *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, Malden: Blackwell, 2000 [1937].

ESPERANÇA, V. “Brincando de gato e rato” no Complexo do Alemão: UPPs, esticas e acordo de cavalheiros na Nova Brasília e no Alemão. *Confluências*, v. 16, n. 3, 2014, p. 125-150.

EVANS, B. Foucault’s legacy: security, war and violence in the 21st century, *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, ago. 2010.

FERNANDES, N. “Os bandidos já viram que não estamos de brincadeira”. *Época*, 06 jul. 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG77973-5856,00.html>>. Acesso em 17 nov. 2016.

FERNANDES, N. Coronel Robson Rodrigues da Silva – O novo rosto da lei nas favelas. *Época*, 15 jul. 2010. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI155484-15215,00-CORONEL+ROBSON+RODRIGUES+DA+SILVA+O+NOVO+ROSTO+DA+L EI+NAS+FAVELAS.html>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

FERNANDES, T. F. N. *Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas*. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências

Políciais / XXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia. Orientador: Fernandes, J. J. A. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, 24 abr. 2015.

FERREIRA, F. Policiais do Haiti conhecem as etapas do projeto UPP. *Viva Rio Notícias*, 05 fev. 2014. Disponível em: < <http://vivario.org.br/policiais-do-haiti-tem-encontro-com-batalhoes-especiais-da-pm/>>. Acesso em 28 dez. 2016.

FIGUEIREDO, T. Lula elogia Cabral e volta a dizer que Rio é vítima de terrorismo. *Folha de São Paulo*, 19 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u130700.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FOGLIATTO, D. ‘A brutalidade policial não existiria sem autorização social’ (Entrevista com Luiz Eduardo Soares). *Sul 21*, 21 jan. 2016. Disponível em: < <http://www.sul21.com.br/jornal/a-brutalidade-policial-nao-existiria-sem-autorizacao-social/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Edições GRAAL, 1999 [1976].

FOUCAULT, M. Truth and Power. In: RABINOW, P. (ed.) *Foucault Reader*, New York: Pantheon Books, 1984, p. 51-75.

FOUCAULT, M. Practicing Criticism (1981) in: KRITZMAN, L. D. (ed.) *Politics, Philosophy, Culture: Interviews and Other Writings 1977-1984*, translated by Alan Sheridan and others, New York, 1988, p. 154-55.

FOUCAULT, M. The Political Technology of Individuals (1982), In: FAUBION, J. D. (ed.) *Power: Essential Works of Foucault 1954–84 Volume 3*, London: Penguin, 2002.

FOUCAULT, M. Omnes et singulatim: por uma crítica da “razão política”, tradução de Heloísa Jahn. *Novos Estudos*, n. 26, mar. 1990.

FOUCAULT, M. *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France 1975–76*. Translated by David Macey. London: Allen Lane, 2003.

FOUCAULT, M. *Security, territory, population*. New York: Palgrave, 2007.

GONZALEZ, C.; TIBIRIÇÁ, C. Entrevista com Ignacio Cano: “A crise das UPPs é parte de uma crise mais ampla”. *Princípios: Revista teórica, política e de informação*, 22 jan. 2016. Disponível em: <<http://revistaprincipios.com.br/n/index.php/janeiro-ano-vii-30/item/228-entrevista-com-ignacio-cano-a-crise-das-upps-e-parte-de-uma-crise-mais-ampla>>. Acesso em 01 nov. 2016.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *UPP: O que é?* [S.d.] Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp> . Acesso em: 09 abr. 2016.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, *Decreto Nº 42.787 de 06 de janeiro de 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.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 44.177 de 26 de abril de 2013*. Dá nova redação ao decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das unidades de polícia pacificadora (UPP) no estado do rio de janeiro, e determina outras providências.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.146 de 05 de fevereiro de 2015*. 2015a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/Decreto%2045.146.pdf>>. Acesso em 01 set. 2016.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Decreto Nº 45.186 de 17 de março de 2015*. 2015b. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Anexo ao Decreto Nº 45.186 de 17 de março de 2015*. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto45186de170315.pdf>. Acesso em 01 set. 2016.

GRAYSON, K. The ambivalence of assassination: biopolitics, culture and political violence. *Security Dialogue*, v. 43, n. 1, 2012 p. 25-41.

GROVE, J. The stories we tell about killing. *The Disorder of things*, 6 jan. 2016. Disponível em: <<https://thedisorderofthings.com/2016/01/06/the-stories-we-tell-about-killing/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

HANSEN, L. *Security as practice*: Discourse analysis and the Bosnian War. Londres, New York: Routledge, 2006.

HARIG, C. Peacekeeping in Haiti: a laboratory for pacification in Rio de Janeiro? *Strife Blog*, 28 mai. 2015. Disponível em: <<https://strifeblog.org/2015/05/28/peacekeeping-in-haiti-a-laboratory-for-pacification-in-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 18 dez. 2016.

HENRIQUES, R.; RAMOS, S. *UPPs Social*: ações sociais para a consolidação da pacificação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seminário de Pesquisa, 2011.

HINDESS, B. The liberal government of unfreedom. *Alternatives*: Global, local, political. V. 26, n. 2, abr.-jun. 2001, p. 93-111.

HOBBS, T. *Leviatã* ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil; trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultura, 2004[1651] (Coleção "Os pensadores").

HUMAN RIGHTS WATCH. "*O Bom Policial Tem Medo*": Os custos da violência policial no Rio de Janeiro. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>>. Acesso em 01 nov. 2016.

HUTCHINGS, K. The nature of critique in critical international relations theory. In: JONES, R. W. *Critical Theory & World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

INSTITUTO MAPEAR. *Avaliação das UPPs*. Pesquisa Quantitativa. Relatório de Pesquisa. Junho de 2010. Mimeo.

KIENSCHERF, M. Security assemblages and spaces of exception: the production of (para-)militarized spaces in the U.S. war on drugs. *Radical criminology*, n. 1, 2012.

LEEDS, E. Cocaine and parallel politics in the Brazilian urban periphery: constraints on local-level democratization. *Latin American Research Review*, v. 31, n. 3, 1996.

LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, 374-389, ago/set 2012.

LEITE, M. P. 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*. V. 7, n. 4, out/nov/dez 2014, p. 625-642.

LEITE, M. P. Novos regimes territoriais em favelas cariocas. *XVIII Simpósio Nacional de História*, Florianópolis, 27-31 jul. 2015.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L. (orgs.) *As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Urbania; ANPOCS, 2011.

LIVRO DAS UPPS: a UPP veio pra ficar. Rio de Janeiro, s/data. Disponível em <http://www.upprj.com/upload/multimedia/LIVRO_UPPs.pdf>. Acesso em 01 nov. 2016.

LOBATO, E. O DEA chega ao Rio. *IstoÉ*, 16 out. 2015. Disponível em: <http://istoe.com.br/438765_O+DEA+CHEGA+AO+RIO/>. Acesso em 22 nov. 2016.

LOPES, J. A. P.; FIGUEIRA, L. E. GPAE e UPP: o que dizem os policiais militares sobre as práticas de policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro. In: ROLIM, R. R.; NOVAES, M. C.; ROCHA, L. S.. (Org.). *Sociologia, antropologia e cultura jurídicas*, I. 1ed.: , 2014, v. , p. 298-323.

MACHADO DA SILVA, L. A. A experiência das UPPs: Uma tomada de posição. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n.1, jan/fev/mar 2015, p. 7-24.

MALMVIG, H. *State sovereignty and intervention: a discourse analysis of intervention and non-intervention and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria*, Londres: Routledge, 2006.

MARTINS, H. Procurador defende que é necessário “pacificar” a polícia. *EBC*, 12 abr. 2014, disponível em: < <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/04/para-ex-pm-atuacao-da-corporacao-e-legitima>>, acesso em 23 jan. 2017.

MCMICHAEL, C. Urban pacification and “Blitzes” in Contemporary Johannesburg, *Antipode*, V. 00 N. 0, 2015, p 1–18.

MIAGUSKO, E. Esperando a UPP: Circulação, violência e mercado político na Baixada Fluminense. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 91, jun. 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem*. 1ª edição, 2013. Disponível em: <

http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/m d33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

MISSE, M. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, v. 79, 2010, p. 15-38.

MITCHELL, K. Ungoverned space: global security and the geopolitics of broken windows. *Political Geography*, v. 29, 2010, p. 289-297.

MORTES EM AÇÃO policial crescem 100% entre abril e junho deste ano, diz Anistia. *O Dia*, 02 ago. 2016, disponível em: < <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-08-02/mortes-em-acao-policial-crescem-100-entre-abril-e-junho-deste-ano-diz-anistia.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

MOURÃO, B. M. *Mediação de conflitos nas UPPs*: sistematização de uma escuta. Relatório da primeira fase da pesquisa, set. 2014, CESeC. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2014/09/UPP-MEDIACAO-final.pdf>>. Acesso em 06 jan. 2017.

MUGGAH, R.; MULLI, A. W. S. Paving the hills and leveling the streets: counter-insurgency in Rio de Janeiro. In: MUGGAH, R. (Ed.) *Stabilization operations, security and development: states of fragility*. Londres: Routledge, 2013.

MUGGAH, R. et al. Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina. *Artículo Estratégico*, v. 20, Instituto Igarapé, Jun. 2016.

MUNIZ, J. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, Winter 2001.

MUSUMECI, L. (coord.) *Segurança pública e cidadania*: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: ISER – Núcleo de Pesquisa, jun. 1996.

MUSUMECI, L. “Eles nos detestam”. Tropeços do policiamento de proximidade em favelas – Resultados da pesquisa UPP: O que pensam os policiais, 2014. In: MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; RAMOS, S. *Polícia, justiça e drogas*: como anda nossa democracia? Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MUSUMECI, L.; MUSUMECI MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; RAMOS, S. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim segurança e cidadania*, nº 14, nov. 2013.

NALON, T. Ministra critica atuação da polícia no desaparecimento de Amarildo. *Folha de S. Paulo*, 11 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1320628-policial-tem-que-ser-o-mocinho-diz-ministra-sobre-caso-amarildo.shtml>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

NEOCLEOUS, M. *War Power, Police Power*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2014.

NETO, A. Entidades e moradores da Maré fazem campanha contra violações de direitos. *O Globo*, 02 Jul. 2016. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/rio/entidades-moradores-da-mare-fazem-campanha-contra-violacao-de-direitos-19633319>>. Acesso em 01 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Charter of the United Nations*, 1945, Chapter 1: Purposes and principles. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

ORWELL, 'Politics and the English Language' (1946), in: ORWELL, S.; ANGUS, I. (ed.) *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell*, Vol. IV, London: Secker and Warburg, 1968, p. 136.

OWENS, P. *Economy of force: counterinsurgency and the historical rise of the social*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PAGNAN, R. Metade do país acha que 'bandido bom é bandido morto', aponta pesquisa. *Folha de S. Paulo*, 05 out. 2015, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1690176-metade-do-pais-acha-que-bandido-bom-e-bandido-morto-aponta-pesquisa.shtml>>, acesso em 01 mar. 2017.

PMERJ. *Direcionamento estratégico da PMERJ (2013-2018)*. Rio de Janeiro, 2012.

PROMOTOR DIZ que segurança pública no Rio de Janeiro é um problema político. *O Dia*, 24 jun. 2016. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-06-24/promotor-diz-que-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro-e-um-problema-politico.html>>. Acesso em 04 jan. 2017.

RAMOS, S. Violência e polícia: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 21, mar. 2016.

REID, J. The biopolitics of the war on terror: a critique of the 'return of imperialism' thesis in International Relations. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 2, 2005, p. 237-252.

REID, J. Life struggles: war, discipline and biopolitics in the thought of Michel Foucault, in: DILLON, M.; NEAL, A. *Foucault on Politics, Security and War*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.

RIBEIRO, L. M. L.; MONTANDON, A. M. A. O que os policiais querem dizer com 'policiamento comunitário'? Uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. *Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social*, v. 7, n. 2, abr./mai./jun. 2014, p. 233-260.

RAMOS, S. (coord.). *Companhia Integrada de Policiamento de Proximidade – CIPP: Implantação Da Primeira Companhia Na Área Do 6º. BPM. Relatório Final De Avaliação Externa*. Rio de Janeiro: CeSEC, Set. 2015

RESENDE, S. Crianças da Barreira do Vasco visitam sede do BOPE. *UPPRJ*, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/criancas-da-barreira-do-vasco-visitam-sede-do-bope/Barreira%20e%20Tuiuti>>, acesso em 01 mar. 2017.

RIO+SOCIAL. *Quem somos*, s/d. Disponível em: <<http://www.riomaissocial.org/programa/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

RODRIGUES, R. Os dilemas da pacificação: Notícias de guerra e paz em uma “cidade maravilhosa”. Instituto Igarapé, *Artigo Estratégico*, ago. 2014a. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p5.pdf>>. Acesso em 25 dez. 2016.

RODRIGUES, R. *Pacificação em tempos de Copa do Mundo*, apresentado no seminário “Citizen Security in Brazil: Progress and Challenges,” organizado pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington D.C., 28 Mar. 2014b.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.

SAMADDAR, R. Michel Foucault and Our Postcolonial Time. In: MEZZADRA, S., REID, J., SAMADDAR, R. (Eds.) *The Biopolitics of Development: Reading Michel Foucault in the Postcolonial Present*. New Delhi: Springer, 2013.

SCHIRMER SILVA, L. J. *CrimeVis*; Dissertação (mestrado) do Departamento de Informática da PUC-Rio. Orientador: Hélio Côrtes Vieira Lopes; co-orientador: Simone Diniz Junqueira Barbosa. Rio de Janeiro : PUC-Rio, 2016.

SHERATT, Y. *Continental Philosophy of Social Science: Hermeneutics, Genealogy and Critical Theory from Ancient Greece to the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SILVA, J. S. et al. (orgs.) *O que é a favela afinal ?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

SILVA, J. G.; BICALHO, P. P. G. Policiamento comunitário, biopolítica e governamentalidade: possibilidades de existência de uma comunidade. *Mnemosine*, v. 8, n. 1, p. 241-264, 2012.

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. Theme and variation in community policing. *Crime and Justice*, v. 10, 1988, p. 1-37.

SOUZA, A. C. T. C.; BRASILIANO, G. G. O. Guerra às drogas e militarização da segurança pública: da redemocratização às UPPs. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 6, n. 2, 2015.

STOCHERO, T. Para Exército, ocupar Alemão é mais difícil que guerra e missão no Haiti. *G1 Brasil*, 15 ago. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/para-exercito-ocupar-alemao-e-mais-dificil-que-guerra-e-missao-no-haiti.html>>. Acesso em 01 nov. 2016.

TEIXEIRA, C. P. O ‘policial social’: Algumas observações sobre o engajamento de policiais militares no contexto de favelas ocupadas por UPPs. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, p. 77-96.

TILLY, C. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TOMMASI, L.; VELAZCO, D. A produção de um novo regime discursivo sobre as favelas cariocas e as muitas faces do empreendedorismo de base comunitária. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 56, jun. 2013, p. 15-42.

TROPA de elite. Direção: José Padilha. Rio de Janeiro: Universal Pictures, 2007, 118min.

UPPRJ. *Histórico*, s/d. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/historico>>. Acesso em 22 nov. 2016.

UPPRJ. *UPP Santa Marta*: dados sobre a implantação, s/d. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/informacao/informacao-selecionado/ficha-tecnica-upp-santa-marta/Santa%20Marta>>. Acesso em 01 nov. 2016.

VENTURA, Z. *Cidade Partida*, Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

WACQUANT, L. The militarization of urban marginality: lessons from the Brazilian metropolis. *International Political Sociology* v. 2, 2008, p. 56-74.

WERNECK, F. Programa de UPPs muda muda pela 3ª vez em 5 anos sem cumprir metas. *O Estado de S. Paulo*, 06 fev. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,programa-de-upps-muda-pela-3-vez-em-5-anos-sem-cumprir-metas,1630792>>. Acesso em 01 nov. 2016.

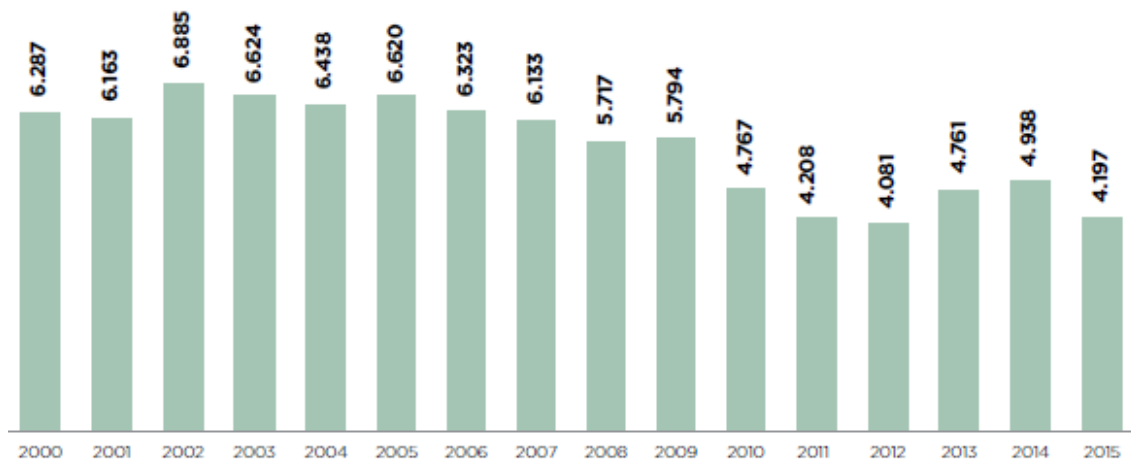
ZALUAR, A.; BARCELLOS, C. Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 20.

ZAVERUCHA, J. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia* (1999-2002). Rio de Janeiro: Editora Record, 2005

ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, n. 213, jan.-fev. 2008.

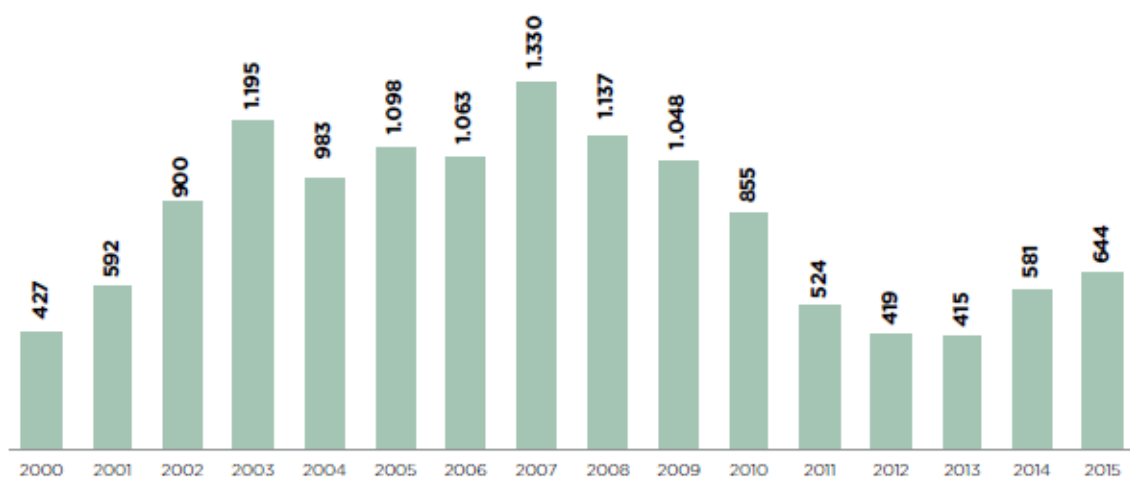
Anexo A – Índices criminais no Rio de Janeiro

Gráfico 2: Homicídios dolosos no Rio de Janeiro – 2000 a 2015

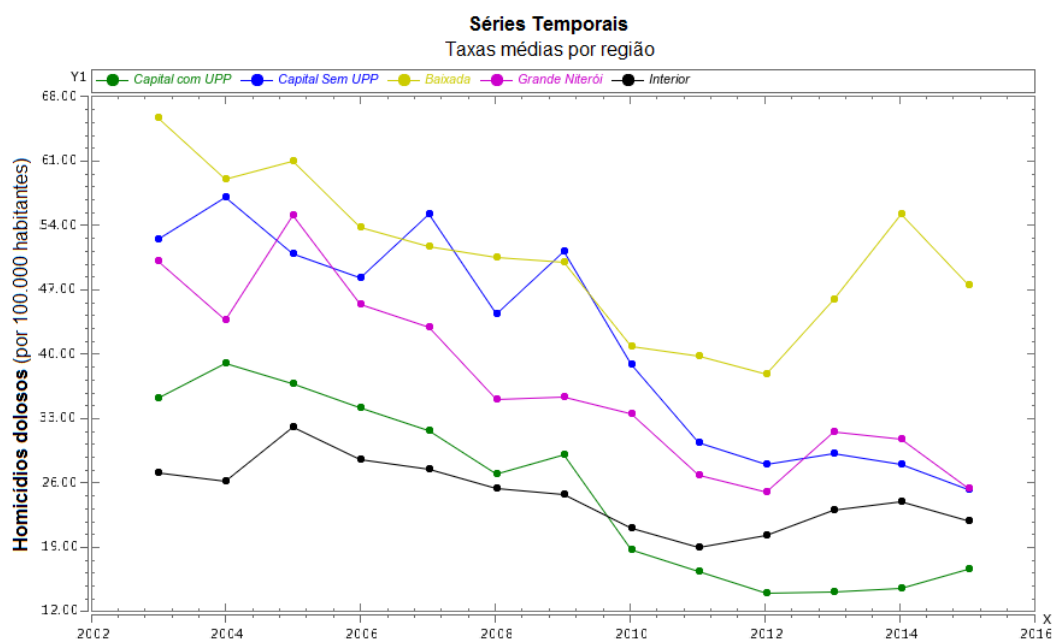


Fonte: RAMOS, 2016, com dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública – RJ.

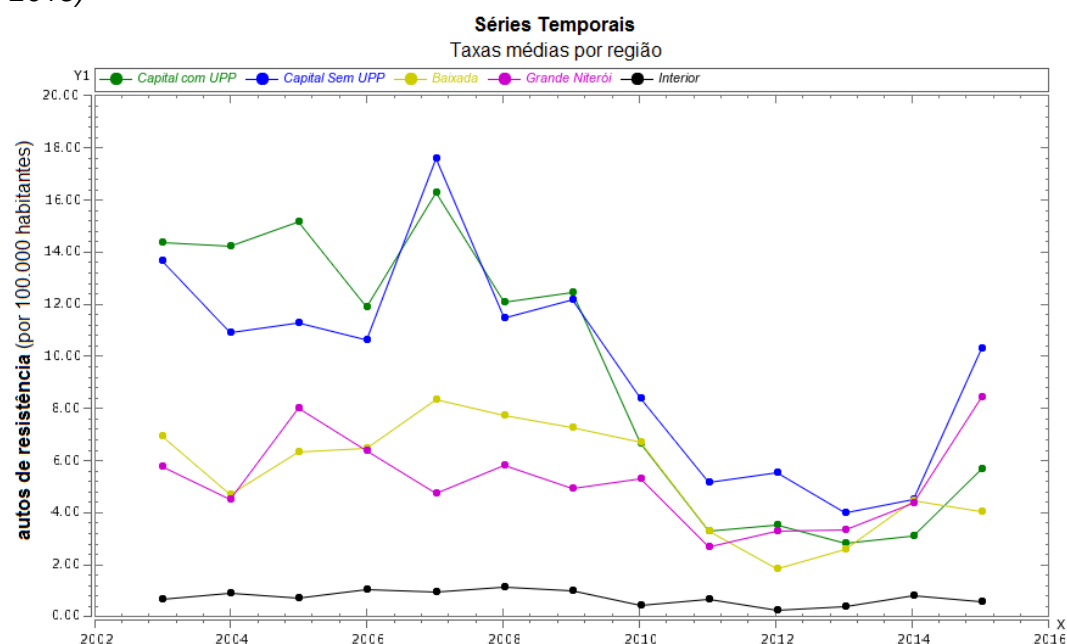
Gráfico 3: Autos de resistência no estado do Rio de Janeiro - 2000 a 2015



Fonte: RAMOS, 2016, com dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública – RJ.

Gráfico 4: Homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro, por região - 2002-2015

Fonte: Instituto de Segurança Pública – RJ. Dados visualizados com a ferramenta CrimeVis¹.

Gráfico 5: Autos de resistência no estado do Rio de Janeiro, por região (2002-2015)

Fonte: Instituto de Segurança Pública – RJ. Dados visualizados com a ferramenta CrimeVis.

¹ Ver SCHIRMER SILVA, L. J. *CrimeVis*; Dissertação (mestrado) do Departamento de Informática da PUC-Rio. Orientador: Hélio Côrtes Vieira Lopes; co-orientador: Simone Diniz Junqueira Barbosa. Rio de Janeiro : PUC-Rio, 2016.

Anexo B – Unidades de Polícia Pacificadora: comunidades e datas de implementação

Tabela 1: UPPs e datas de instalação no Rio de Janeiro

UPPs instaladas	Data de instalação
Zona Sul	
Santa Marta	19/12/2008
Babilônia e Chapéu Mangueira	10/06/2009
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	23/12/2009
Tabajaras e Cabritos	14/01/2010
Escondidinho e Prazeres	25/02/2011
Rocinha	20/09/2012
Vidigal	18/01/2012
Cerro-Corá	03/06/2013
Zona Norte	
Borel	07/06/2010
Formiga	01/07/2010
Andaraí	28/07/2010
Salgueiro	17/09/2010
Turano	30/10/2010
São João, Matriz e Quietó	31/01/2011
Macacos	30/11/2011
Mangueira	03/11/2011
Nova Brasília	18/04/2012
Fazendinha	18/04/2012
Adeus e Baiana	11/05/2012
Alemão	30/05/2012
Chatuba	27/06/2012
Fé e Sereno	27/06/2012
Parque Proletário	28/08/2012
Vila Cruzeiro	28/08/2012
Jacarezinho	16/01/2013

Manguinhos	16/01/2013
Barreira do Vasco e Tuiuti	12/04/2013
Caju	12/04/2013
Arará e Mandela	06/09/2013
Lins	02/12/2013
Camarista Méier	02/12/2013
Zona Oeste	
Cidade de Deus	16/02/2009
Batan	18/02/2009
Vila Kennedy	23/05/2014
Centro	
Providência	26/04/2010
Coroa, Fallet e Fogueteiro	25/02/2011
São Carlos	17/05/2011
Baixada Fluminense	
Complexo da Mangueirinha	07/02/2014

Fonte: UPPRJ. *Histórico*, s/d. Disponível em:
<<http://www.upprj.com/index.php/historico>>. Acesso em 22 nov. 2016.