

Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Frank Andrew Davies

Frank Andrew Davies

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da mesma instituição (PPGSA/UFRJ). Atualmente é professor, faz doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ) e é pesquisador do CIDADES - Núcleo de Pesquisa Urbana (UERJ).

 daviesfr@gmail.com

Resumo

Este artigo apresenta reflexões acerca dos processos de regulamentação das reuniões comunitárias organizadas e dirigidas pelos comandos militares das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Estado do Rio de Janeiro. Foram analisados símbolos, valores e temas suscitados nesses eventos, para o qual convergem diferentes representantes das esferas pública, privada e de base local a fim de constituir no cenário cotidiano dessas favelas verdadeiros rituais de “pacificação”. Conforme a pesquisa aponta, existem regularidades e formalidades que buscam conduzir a produção de novos valores morais e também renovar velhos mecanismos de controle sobre as dinâmicas políticas desses espaços. Nesse escopo, a “pacificação” tem revelado mais permanências do que rupturas no processo de “promoção de cidadania” aos moradores de favelas.

Palavras-Chave

Segurança pública; pacificação; UPP; participação; cidadania; favela; favelados.

Este artigo apresenta reflexões acerca dos processos de regulamentação das reuniões comunitárias organizadas e dirigidas pelos comandos militares das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa tem como base de análise a observação direta de 14 encontros promovidos por quatro unidades em seus territórios no período de janeiro a julho de 2013. As reuniões ocorreram em Batan, São João, São Carlos e Manguinhos, sendo as observações complementadas por dados obtidos de conversas com representante da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)¹ e com diálogos com os comandantes e demais participantes desses encontros.

Ao jogar luz sobre as reuniões com representantes do poder público, setor privado e associações comunitárias, o objetivo dessa investigação é refletir sobre os símbolos e valores que são partilhados nesses eventos, que temas são mobilizados, encaminhados e solucionados e que sentidos são atribuídos ao projeto das UPP. Em sentido mais aberto, pretende-se considerar o impacto dos encontros para a vida política local dessas favelas.

Para tanto, a primeira seção deste texto pontua a nova política de segurança sobre algumas favelas da cidade; em seguida, analisam-se brevemente os padrões de contato dos órgãos públicos com os moradores de favelas. Adiante, alguns dados sobre as reuniões são

apresentados e faz-se uma breve análise que identifica esses encontros como rituais de “pacificação”² com uma certa eficácia moral. Ao fim, sugerem-se certos efeitos dessas reuniões para as dinâmicas políticas locais.

As UPP e suas expectativas

As UPP têm sido sinalizadas como uma das novidades mais significativas no campo da segurança pública brasileira. Desde 2008, um grupo selecionado de favelas cariocas tem sido ocupada pela polícia militar de modo permanente e ostensivo. Essa prática é considerada “policimento de proximidade”, *em teoria* distinta da maneira usual de atuação da polícia nessas áreas, tradicionalmente dada a estratégias “de incursão” que, por efeito negativo, geram índices altos de letalidade.

Ao contrário da lógica da guerra, as UPP são apresentadas no espaço público como ferramentas promotoras de paz para as favelas, e também para o conjunto da cidade (LEITE, 2012). E de fato, um dos efeitos já acenados do projeto é que mesmo não se relacionando necessariamente às áreas com maior taxa de criminalidade, seu avanço repercute positivamente sobre os índices de violência letal tanto nas áreas de abrangência das Unidades quanto em seu entorno (LAV, 2012).

Além da concepção de “paz” como direito à segurança – e, por consequência, à vida – as UPP operam, na lei e nos discursos dos agentes

públicos, com expectativas de integração social e territorial das favelas e a ampliação de direitos de cidadania aos seus moradores.

O Decreto-lei 42.787, de 6 de janeiro de 2011, que regulamenta o funcionamento das UPP, afirma que um dos objetivos do programa é “devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas *necessárias* ao exercício da cidadania plena, que *garanta* o desenvolvimento tanto social quanto econômico” (grifo nosso) (RIO DE JANEIRO, 2011). Na lei, a Polícia Militar é necessária e garantidora da cidadania e do desenvolvimento local, mas não sua promotora *per se*. Em entrevista concedida ao jornal *O Globo* em 2011, o Secretário Estadual de Segurança, José Mariano Beltrame, declarou:

Se não houver investimentos maciços na dignidade dos cidadãos, na geração de perspectivas para aquelas pessoas, não digo que o programa vá dar errado, mas não é a polícia que vai garantir o sucesso de tudo isso. *A UPP criou um ambiente para a sociedade começar a pagar a dívida que todos temos com essas áreas até então excluídas* (O GLOBO, 2011, *grifo nosso*).

Essas e outras falas de representantes do poder público mobilizam no imaginário coletivo um forte repertório de expectativas sobre as próximas “melhorias” a serem tomadas a partir da entrada da polícia. Em continuação, afirma o Secretário:

A UPP mexe com o que há de mais valioso nas pessoas, que é a esperança. E a gente precisa ter senso de responsabilidade. Essas pessoas, com a chegada da polícia, podem começar a pensar que agora o Estado está presente ali. E esse Estado tem que se apresentar de forma mais palpável, de um jeito forte (BELTRAME QUER PRESSA..., 2011).

Se hoje as leis estão se tornando o padrão de valor predominante e mais bem ajustado aos mundos sociais (HASTRUP, 2003), vale pensar os efeitos da política de “pacificação” para os moradores dessas localidades, em especial à representação de suas subjetividades, sentidos de pertencimento e suas formas de reivindicação política.

A despeito da fragilidade institucional da política das UPP – sustentada apenas por decreto-lei – sua progressão na cidade tem sido notável nos últimos cinco anos, atingindo atualmente um contingente de 1,5 milhão de moradores³. Apesar da sua progressão, estudos têm chamado atenção para a excepcionalidade de algumas práticas legais atreladas às UPP, como parcerias com empresas privadas, forte gestão da sociabilidade local e adoção de novas práticas policiais criminosas, como o aumento do desaparecimento de pessoas⁴.

A UPP se revela uma prática legal de segurança “de excepcionalidade”, visto que, em média, a proporção policial-morador nas áreas de UPP é oito vezes maior do que a média estadual (LAV, 2012). Além disso, a gestão dos investimentos e serviços públicos aliados ao projeto também percorre discricionariedades frágeis e de tipo específico: a prefeitura do Rio de Janeiro desenvolve desde 2011 o programa UPP Social, ao passo que o governo estadual, desde o mesmo ano, coordena o programa Territórios da Paz. Ambas as ações coordenam iniciativas das secretarias para as localidades, mas sem de fato ter surtido muito resultado (FLEURY, 2012; LEITE, 2012).

Com interesse em desvendar aspectos dos contatos entre órgãos públicos e moradores de

favelas na contemporaneidade, esta investigação privilegia a observação das reuniões organizadas pelos comandos das UPP. Antes de apontar alguns dados e reflexões da pesquisa, situam-se elementos que contam a história desse processo.

O Estado para os favelados

As favelas compõem a paisagem carioca desde o fim do século XIX, mas só são reconhecidas legalmente em 1937, quando o Código de Obras do Distrito Federal as define⁵ e as sentença à extinção do tecido urbano. Ainda que “tenham vencido”, resistido e se multiplicado sobre a cidade, o *status* de ilegalidade fez legítimo um modo específico de atuação política sobre esses espaços. Seguindo as regras do jogo democrático, instituições governamentais estimularam o associativismo local⁶ atrelado à formação de redes assistencialistas e clientelistas e, nutrindo mediações políticas verticalizadas, fez desenvolver e consagrar a “política-da-bica-d’água”, que também converteu “lideranças” das favelas em cabos eleitorais, alastrados por agentes partidários (MACHADO DA SILVA 1967).

As décadas de 1960 e 1970 revelam continuidades nesse mecanismo de controle ao passo que acumula perdas maiores aos favelados. O agravamento do quadro de remoções dificulta o diálogo com representantes do poder público e, como efeito perverso, produz ainda mais favelas. Em consequência, se reformula no discurso e na prática do Estado o que seria o “problema da favela”: para além de espaços de “carência”, é acentuada a sua tipificação como zona “perigosa”. A gramática da violência marca até hoje as representações e as realidades das favelas enquanto espaços da cidade carioca. Essa sujeição negativa também recai sobre

os moradores, e não fortuitamente, muitas de suas associações são suspeitas de vínculos com as redes de narcotráfico (MACHADO DA SILVA; SILVA; ROCHA, 2008).

Apesar desse processo, desde a década de 1980 órgãos públicos e organizações “de base” têm se aproximado a fim de cumprir preceitos constitucionais de promoção da cidadania (DINIZ, 1982). Contudo, estudos apontam que esses contatos ainda seguem um formato clientelista, no qual líderes locais são cooptados à administração pública. A embaralhada aproximação entre políticos, agências governamentais e associações comunitárias não se restringe ao campo eleitoral, todavia ocorrem interferências também sobre as formas de gestão das associações e sobre suas atribuições, de modo que recorrentemente ficam responsabilizadas por atividades do serviço público. Um exemplo claro é a organização dos trabalhadores para as obras, os conhecidos mutirões (MACHADO DA SILVA, 2002; PANDOLFI; GRZYNSZPAN, 2002; BURGOS, 2006).

É, portanto, no bojo da “metáfora da guerra” que se legitima a premência da “polícia pacificadora”, ainda que pouco se entenda o significado prático desse termo (LEITE, 2012). No cenário atual, parece pertinente considerar como têm se dado as relações entre agências públicas e os moradores dessas favelas.

Como acenado em perspectiva histórica, a omissão inicial do poder público sobre as favelas foi seguida por investidas por controle e disciplina de seus moradores. Tal retrospecto tem assentado a concepção sociológica das favelas como “margens do Estado” (DAS; POOLE,

2008), espaços sociais e territoriais a que se atribui um aspecto selvagem e insolidário para as quais as ações do poder público se fazem, paradoxalmente, sempre necessárias e incompletas.

As “margens” são entendidas como zonas de desordem, contraditórias ao senso da ordem a que se associa a representação do Estado. Isso não quer dizer que as margens devem ser percebidas como resquícios de um passado a civilizar, ao contrário: as “margens” se cristalizam como condição estruturante à reprodução cotidiana do fenômeno estatal:

O Estado é concebido como um *projeto sempre incompleto que deve ser constantemente enunciado e imaginado*, invocando o selvagem, o vazio e o caso que não só faz por fora dos limites de sua jurisdição, mas que, além disso, é uma ameaça desde dentro (DAS; PO-OLE, 2008, p. 22, tradução e grifo nossos).

A invocação ao selvagem e ao vazio legítima formas particulares de atuação do Estado sobre as margens, mais do que em espaços territoriais, pois nas “margens” se justificam redefinições nos modos de governar e legislar. Nesse sentido, na presente pesquisa entende-se que as reuniões organizadas pelos comandos das UPP constituem práticas excepcionais do Estado para as favelas “pacificadas”, o que reverbera a interpretação dessas localidades como “margens”. Nessas áreas, o poder público depende tecnologias governamentais de tipo variado e pouco afeitas às institucionalidades formalizadas, aplicadas ao resto da cidade.

As reuniões como rituais de “pacificação”

As reuniões “comunitárias” organizadas pelos comandos militares possuem frequência mensal e costumam agrupar representantes de

diferentes órgãos públicos, do setor privado e de organizações comunitárias, além de outros moradores e o comando da polícia.

Foram analisados 14 encontros organizados regularmente por quatro UPP no período de janeiro a julho de 2013. As reuniões observadas ocorreram em Batan (5 encontros), São João (4), São Carlos (3) e Manguinhos (2). A seleção seguiu as possibilidades de acesso pelo pesquisador a partir de redes de vínculo nessas favelas. A escolha também pretendeu levar em conta a heterogeneidade espacial, social e histórica dentro do conjunto maior de reuniões organizadas pelas UPP⁷. Na Tabela 1 é possível identificar as localidades com UPP e, entre elas, as que organizam as reuniões “comunitárias”. Essas informações foram identificadas em conversa com a CPP e com a rede de informantes.

Esses encontros estruturam um formato espacial que dualiza espectadores e protagonistas, dispondo cadeiras para a audiência, em grande parte composta por moradores. Invariavelmente, os comandantes da Polícia Militar – que organizam o evento e mediam as participações – iniciam a reunião com uma fala prolongada, posicionando-se de pé no centro do espaço. Nessa fala costuma ser mencionada a presença das instituições públicas, privadas e comunitárias, e após o discurso, iniciam-se as apresentações e inscrições dos demais presentes. Nesse segundo processo, costumam se identificar e posicionar representantes das associações de moradores, do poder público e do setor privado. Moradores de outras filiações associativas ou mesmo sem vínculos só se apresentam quando pedem para falar. Seus nomes, como o de todos os outros, são registrados nas atas dos encontros.

Quadro 1 - Unidades de Polícia Pacificadora - até Julho de 2013

	Data de instalação	Localidade	Há reunião realizada pela UPP?
1	19/12/08	Santa Marta	
2	16/02/09	Cidade de Deus	
3	18/02/09	Jardim Batan	Sim
4	10/06/09	Babilônia/Chapéu Mangueira	Sim
5	23/12/09	Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	
6	14/01/10	Tabajaras e Cabritos	
7	26/04/10	Providência	
8	07/06/10	Borel	
9	01/07/10	Formiga	
10	28/07/10	Andaraí	Sim
11	17/09/10	Salgueiro	
12	30/09/10	Turano	Sim
13	30/10/10	Macacos	
14	31/01/11	São João, Matriz e Quietos	Sim
15	25/02/11	Coroa, Fallet e Fogueteiro	Sim
16	25/02/11	Escondidinho e Prazeres	Sim
17	17/05/11	São Carlos	Sim
18	03/11/11	Mangueira e Tuiuti	
19	11/01/12	Vidigal e Chácara do Céu	Sim
20	Meses 04 a 05/2012	Complexo do Alemão	
21	Meses 06 a 08/2012	Complexo da Penha	
22	20/09/12	Rocinha	Sim
23	16/01/13	Manguinhos	Sim
24	16/01/13	Jacarezinho	Sim
25	12/04/13	Complexo do Caju	
26	12/04/13	Barreira do Vasco	
27	04/06/13	Cerro Corá e Guararapes	

Fonte: elaboração própria.

Os comandantes proferem discursos prolongados, comumente dotados de orientações morais às condutas dos moradores. No Batan, em 26 de abril, o encontro se iniciou com um discurso do Capitão, que destacou o valor da participação dos locais para a resolução dos problemas. A reunião comunitária é então apresentada como o momento mais propício para o exercício desse papel resolutivo, já que ali se apresentam (“cara a cara”) os agentes do poder público municipal e estadual. Os moradores devem exercer a função de “cobrar dos representantes” nesse “espaço privilegiado promovido pela UPP”.

Em outra medida, operações policiais realizadas pelas UPP coibindo o tráfico de drogas e a circulação de veículos irregulares, por exemplo, são episódios que os comandantes relatam a fim de reforçar o compromisso de denúncia por parte da população local; para tanto, os moradores devem confiar na polícia e trabalhar “em parceria” com ela. Os tipos de demandas e o conteúdo dos discursos são mais bem definidos na próxima seção.

Vale acentuar que nem todos os comandos das UPP promovem reuniões “comunitárias”. Das 27 favelas arroladas no projeto⁸, apenas 12 contam, atualmente⁹, com a iniciativa desses espaços. Apesar disso, a CPP afirma ter emitido em junho de 2013 uma resolução orientando todos os comandos das unidades policiais a participarem ou organizarem encontros “comunitários”, com regularidade, no mínimo, trimestral¹⁰.

A Coordenadoria afirma que o estímulo à aproximação com a “comunidade” é uma “necessidade percebida” há pouco tempo; e que,

por ora, não tem se preocupado em regular a forma como cada uma das UPPs efetiva ou efetivará essa aproximação. Fica a critério dos comandos militares, portanto, aderirem a encontros já existentes ou promoverem novos e, nesses casos, definirem suas características e formatos.

O posicionamento da CPP em relação às reuniões assevera a constatação de que as UPP são uma política de segurança sem critérios muito definidos aos procedimentos da polícia. No plano empírico, sobressai a autonomia dos comandos militares, em que “critérios diferentes são aplicados por comandantes diferentes para as mesmas situações” (LAV, 2012). Assim, as reuniões surgem e se desenvolvem conforme interesses e possibilidade de diálogo dos comandos militares com moradores, associações e demais parceiros do setor público e privado.

Além disso, percebem-se algumas variações entre os formatos das reuniões observadas, como a oferta – ou não – de mesas de café e lanche, e a escolha dos locais de encontro. As UPP do São Carlos e do Batan preferem realizar encontros na própria sede policial – de fato, o Batan reveza entre encontros na sua sede e em uma quadra na localidade Fumacê; já o comando policial do São João prefere encontros itinerantes, enquanto em Manguinhos é utilizado o anfiteatro de uma biblioteca recém-inaugurada. Algumas reuniões possuem características específicas, como as do Batan, onde se reserva o hábito de compor uma mesa de “representantes”¹¹. Essa variedade relativa de formatos de encontro reflete sua baixa institucionalização, mas

Quadro 2 - Localidade, Local, Data e Horário das reuniões etnografadas

	Localidade	Local	Data	Dia de semana	Horário
1	Batan – Fumacê	Quadra da Amizade	25/01/13	Sexta-feira	18hs
2	Batan	UPP Batan	22/02/13	Sexta-feira	9h00
3	Batan – Fumacê	Quadra da Amizade	22/03/13	Sexta-feira	9h00
4	Complexo São João - Queto (ou Sampaio)	Entrada do Queto/ Sampaio	18/04/13	Quinta-feira	10h00
5	Batan	UPP Batan	26/04/13	Sexta-feira	10h00
6	Complexo São Carlos	UPP São Carlos	30/04/13	Terça-feira	9h00
7	Complexo São João – Morro São João	Praça no acesso ao São João	09/05/13	Quinta-feira	10h00
8	Complexo São Carlos	UPP São Carlos	28/05/13	Terça-feira	9h00
9	Complexo Manguinhos – DESUP	Teatro da Biblioteca -Parque	12/06/13	Quarta-feira	9h00
10	Complexo São João – Matriz	Entrada da Matriz	13/06/13	Quinta-feira	10h00
11	Batan	UPP Batan	27/06/13	Sexta-feira	9h00
12	Complexo São Carlos	UPP São Carlos	10/07/13	Terça-feira	9h00
13	Complexo São João – Queto	Entrada do Queto/ Sampaio	11/07/13	Quinta-feira	10h00
14	Complexo Manguinhos – DESUP	Teatro da Biblioteca -Parque	18/07/13	Quinta-feira	10h00

Fonte: elaboração própria.

também o controle político da polícia sobre esses espaços de participação, uma vez que, sem exceção, são os policiais que promovem e definem esses encontros.

As reuniões organizadas pelas quatro UPP acontecem mensalmente, em dias úteis, no turno da manhã. Todas, com regularidade, agregam representantes das associações de moradores, comandantes das UPP e gestores

de programas e serviços públicos, de âmbito municipal e estadual, com relativa gerência sobre a região.

As reuniões atendem ao interesse explícito de encaminhar demandas locais aos representantes do poder público, em especial quando envolvem questões de lixo, conservação dos espaços públicos, serviços de fornecimento de luz, água e problemas no tráfego. Em segun-

Quadro 3 - Características das localidades e reuniões “comunitárias” etnografadas

	Batan	São João	São Carlos	Manguinhos
Região da cidade	Oeste	Norte	Centro	Norte
Início das reuniões	1º semestre de 2011	Agosto de 2012	Janeiro de 2013	Abril de 2013
Modelo de encontro	Itinerante	Itinerante	Fixo (mas quer ser itinerante)	Fixo
Frequência média de público	40 – 80 pessoas	20 – 40 pessoas	10 – 30 pessoas	40 – 70 pessoas
Dispõe mesa de café / lanche?	Não	Sim	Sim	Não
Regularidade (todos pela manhã)	6as-feiras	4as-feiras	3as-feiras	5as-feiras

Fonte: elaboração própria.

do plano, os encontros se revelam espaços de “oportunidades” ofertadas por agentes privados – como representantes do Sistema S e de organizações não governamentais (ONG)¹². O tema da segurança e do trabalho da polícia é pouco enfatizado, e será abordado mais adiante.

A compreensão dessas reuniões como *rituais* remonta à tradição antropológica, como um conceito para análise dos eventos sociais. Por evento entendem-se acontecimentos sociais tangíveis de tipo “then and there”, que produzem revelações e perplexidades de acordo com a relação que possuem com outros elementos da dinâmica social. Seguindo essa perspectiva:

Os rituais são tipos especiais de eventos, *mais formalizados e estereotipados e, portanto,*

mais suscetíveis à análise porque já recortados em termos nativos. Em outras palavras, tanto eventos ordinários, quanto eventos críticos e rituais partilham de uma natureza similar, mas os últimos são *mais estáveis, há uma ordem que os estrutura, um sentido de acontecimento cujo propósito é coletivo, e uma percepção de que eles são diferentes.* (PEIRANO 2003, p. 8, grifo nosso).

Destacados e diferenciados das situações do cotidiano, os rituais são episódios que ampliam, focalizam, destacam e justificam o que é usual ao grupo social. Entretanto, categorizar as reuniões como rituais merece uma dose de cuidado: trata-se de uma definição apenas relativa e de caráter metodológico. O que se

pretende é aproximar a análise dos *ditos e feitos* dos “nativos”, contemplando “a temporalidade do evento, a criatividade do vivido, da perda e do ganho inevitáveis do instante histórico” (PEIRANO 2003, p. 10).

Se as ações sociais são também ações de poder, a etnografia permite trazer à tona a “eficácia” das falas e de seus efeitos como *atos performativos*, ou seja, como enunciações que por si só se tornam realizações¹³. Se as falas também são atos, considerar os discursos em contextos é necessário para a compreensão antropológica do fenômeno social – aqui, as relações entre os órgãos públicos, privados e os moradores nas favelas “pacificadas” do Rio de Janeiro.

Em outra mão, cientistas sociais têm tradicionalmente contribuído nos estudos jurídicos para a compreensão dos processos informais de pequena escala, destinados a identificar como se materializa no plano vivido o “estado do Estado” (MOORE, 2001, p. 108). Assim, acredita-se que as reuniões encenam no plano ritualístico a possível “eficácia” ou *mana* do projeto de “pacificação”, aquilo que o Secretário Beltrame chamou de “começo do pagamento da dívida de todos” com essas favelas. Agregando diferentes agentes, os encontros reproduzem o pressuposto do controle policial para a atuação dos órgãos públicos e privados nas favelas. O “retorno do Estado” a esses espaço da cidade é um recurso argumentativo que justifica o não “pagamento da dívida” em tempos anteriores, em vista do domínio das facções criminosas¹⁴ sobre essas localidades. Nesse espectro discursivo, as UPP estão identificadas como uma chance inédita de romper a história.

Considerando o ideário de integração social aventado pelas UPP, as reuniões “comunitárias” podem ser sinalizadas como rituais que representam, na vida local, os símbolos e características da “pacificação”. Um dos símbolos que estão presentes e que vão além das falas é o protagonismo dos comandantes locais das UPP. Esses personagens assumem a centralidade política do espaço público dos encontros, coordenando falas, definindo a sequência dos fatos e sugerindo os temas que serão abordados. Eles também desempenham papéis disciplinadores, intervindo sobre conflitos e indicando *modos de ser e fazer*, em especial para os moradores.

Os convites aos representantes das Secretarias e demais agências públicas são feitos pelas próprias UPP. O setor de comunicação social (os “P5” ou “relações públicas”, “RP” da tropa) entra em contato com esse grupo, identificado por vontades manifestadas em outras reuniões. Em casos considerados de maior relevância, os comandantes afirmam fazer o convite pessoalmente.

Os policiais também convocam as associações locais e redigem as atas dos encontros. De acordo com relatos, as atas seriam outro instrumento de vocalização dos moradores, visto que registram textualmente todas as reclamações feitas posteriormente, que são encaminhadas pela polícia aos referidos órgãos “de competência”.

Além da liderança dos comandantes no espaço das reuniões, outra participação também consolidada é dos representantes dos serviços públicos. Nas diferentes áreas é frequente a presença de agentes locais de saúde (Clínica da Família), assistência social (Centros de Re-

ferência da Assistência Social – Cras), limpeza e conservação (Secretaria Municipal de Conservação) e programas de interlocução com as pastas municipais (UPP Social) e estaduais (Territórios da Paz). Outros representantes também participam dos encontros observados, mas de maneira pontual.

Além disso, mediadores políticos de representatividade local comparecem às reuniões, como assessores de vereadores, deputados estaduais, funcionários das subprefeituras e regiões administrativas, e também da supervisão regional da secretaria do governo estadual. A pluralidade de agentes públicos evidencia o quadro de fragmentação e complexificação do Estado na forma como se apresenta aos moradores no momento de reivindicação por serviços públicos. Esse quadro fragmentado dificulta a aproximação e a resolução das demandas, como será visto mais adiante.

A participação desses agentes estatais reifica a ideia de reparação que se constata na fala já referenciada do Secretário Beltrame. A adesão voluntária desses representantes aos encontros é associada discursivamente pelos comandantes à “promoção de cidadania”, a que também se reporta o decreto-lei das UPP. Trata-se de um tipo de ritual que busca dar forma e sentido ao reconhecimento à dignidade dos moradores e à sua condição de cidadãos. As reuniões então são rituais permeados e justificados por uma ideia de eficácia moral, sustentada especialmente pelas práticas da esfera pública.

Para tanto, vale lembrar que “a obrigação do Estado não é apenas hermenêutica, mas também performativa” (BORNEMAN,

1997, p. 105, tradução nossa) e que, portanto, suas práticas se sustentam pela função de agente regulador de toda a comunidade. Os dispositivos legais se desenvolvem nessa dinâmica, assim como se formam os sistemas legais. Distinta do princípio da racionalidade, a ideia de justiça – obrigação formalmente atribuída à esfera pública –, por exemplo, não está orientada a cálculos objetivos, mas aos valores morais e de legitimidade, “que por seu turno não têm base em eficiência, mas em variados padrões culturais” (BORNEMAN, 1997, p. 101, tradução nossa).

As reuniões são eventos de tipo específico que cristalizam a *performance* do Estado e dos setores privados e locais no contexto da “pacificação” dessas favelas. Conforme salientado até aqui, esse ato performativo caracteriza-se pelo protagonismo policial e pela participação voluntária de agentes públicos. Vale retomar a forma de participação das instituições privadas e do terceiro setor. Agentes de ONG e do Sistema S, por exemplo, são coadjuvantes desses encontros, ocupando no jogo ritualístico não o momento principal, mas o “espaço de recados”. Apesar disso, eles apresentam um objetivo específico: são promotores da inscrição desses espaços urbanos na economia produtiva formal, tanto no que se refere ao registro das empresas quanto à qualificação profissional dos favelados e na sua inserção no mundo do trabalho. Nesses rituais, as organizações não governamentais e instituições do “terceiro setor” se inscrevem não como agentes políticos *per se*, mas “parceiros” do comandante e das melhorias para a localidade. Será abordado mais adiante como se encena essa “parceria”.

Além da autoridade policial e das instituições privadas, as reuniões se revelam rituais vinculados também à atuação das associações de moradores. Ainda que deslegitimadas desde a década de 1990, as organizações “de base” se mantêm como instâncias importantes de mediação das favelas, em especial na relação com o poder público¹⁵.

Também estão presentes moradores desvinculados das associações, membros ou não de outras formas de organização local, como comissões ou fóruns, o que varia conforme a região em vista de seu histórico associativo. Em geral, os moradores que frequentam as reuniões são homens e mulheres, adultos e idosos. Há uma relativa circularidade na participação, em grande parte motivada pela oportunidade de encaminhar demandas circunstanciais aos órgãos públicos. As reuniões observadas tiveram público entre 10 e 70 pessoas, com média de participação de 30 pessoas, sendo o Batan a localidade com maior quórum.

De modo sintético, é possível afirmar que as reuniões encenam *performances* com ao menos quatro aspectos comuns: (1) são organizadas autonomamente por cada UPP, com especial ênfase à centralidade da figura do comandante; (2) objetivam aproximar agentes públicos, privados e comunitários; (3) envolvem necessariamente a participação das associações de moradores; (4) estão fundamentadas discursivamente em valores progressistas, visando melhorias à vida comum e à regulação da ordem local.

Antes de se consolidarem como rituais, outras reuniões já haviam sido feitas no contex-

to das UPP¹⁶, além de ter sido relatada a ocorrência de encontros locais com os comandos em várias áreas desde o início das UPP, mas apenas como medidas extraordinárias, fora da rotina. As reuniões promovidas por um comando de UPP tornaram-se regulares no Batan no primeiro semestre de 2011, a partir do interesse de um comandante à época. Em conversa com este policial, a experiência dos conselhos comunitários de segurança¹⁷ no seu Batalhão de origem foi importante referência para dar valor à continuidade dos encontros. Segundo relatado, já haviam ocorrido reuniões no Batan antes de 2011, mas sem essa preocupação de torná-la regular¹⁸.

As reuniões “comunitárias” dos comandos militares têm ganhado adesões com o tempo, espalhando-se para outras áreas. Atualmente, a iniciativa está replicada em 12 favelas e é estimulada pela CPP, como mencionado.

Os quatro casos analisados revelam alteridades, mas também consonâncias que possibilitam a interpretação de que as reuniões são um ritual único, dotado de uma formalidade típica. A seguir analisam-se aspectos da sua possível eficácia, e se esses eventos conseguem “fechar as contas” abertas pela “dívida com as favelas”.

Demandas e eficácias: urbanização, segurança e controle negociado

Na pauta reivindicativa dos moradores prevalecem questões de conservação, urbanização e manutenção da ordem pública das favelas. Temas como educação, por exemplo, não são abordados. Os moradores e as associações acessam as reuniões a fim de relatar problemas como escadarias mal conservadas, vazamentos

de esgoto, coletas de lixo em áreas de entulho, casas em áreas de risco, abusos na cobrança de conta de luz e perturbação do sossego.

Nesse sentido, as reuniões revelam, no contexto das UPP, a percepção da urbanização como uma bandeira legítima dos moradores de favelas. E essa é uma demanda antiga aqui continuada. O investimento em melhorias urbanas nas favelas, política em curso desde a década de 1980, teria operado como uma estratégia do poder público de contenção do “risco social” diante do fenômeno crescente da territorialização da violência (CAVALCANTI, 2009). A “pacificação” não rompe ou afeta o valor consensual dessa modalidade de reivindicação, ao contrário: talvez nos encontros essa pauta se fortaleça a partir da mediação policial.

Seja como for, as reuniões se vertem em canais para reivindicações essencialmente pontuais, pouco afeitas a uma problemática política mais abrangente, que transborde, por exemplo, os limites da própria localidade.

Nesse escopo, pouco espaço é conferido a outras demandas além da urbanização, salvo reivindicações sobre segurança, com especial atenção às demandas por ordem pública. Assim, moradores ocasionalmente aproveitam o ensejo para reclamar da falta de policiamento em certos locais e horários, solicitam atitudes diante da perturbação do sossego (som alto fora do horário permitido, por exemplo), denunciam a circulação de veículos irregulares, etc.

Contudo, apenas no Batan parece haver, por parte dos moradores, um posicionamento mais assertivo na regulação e no monitoramento da

atividade policial *per se*, aquilo que se revela um dos objetivos do “policiamento comunitário”¹⁹. Nessa região o comandante acentua esse aspecto do encontro, explicitando nas falas a disposição à escuta de denúncias e o resguardo à identidade do denunciante. Muitas vezes o comandante divulgou seu contato telefônico pessoal, da Unidade e do Disque-UPP²⁰.

Ainda que não ocorra em todas as áreas com UPP, as reuniões “comunitárias” expressam no plano simbólico uma disposição formal à escuta por parte das forças de segurança. Entretanto, o controle sobre o policiamento se revela um assunto “desconfortável” nesta e em outras reuniões. O espaço público dos encontros não se apresenta como momento oportuno aos moradores, ao passo que suscitam o conflito – algo que parece ser evitado a todo momento.

Como já apontado, o objetivo de encaminhar demandas é acompanhado de certas eficácias morais, direcionadas dos agentes externos para os locais. Nas observações de campo, a atuação frequente dos comandantes se destacou, mas também de outros agentes públicos e privados no sentido de orientar os moradores sobre o que deve se pedir ao Estado, e como tais pedidos devem ser feitos. Na reunião da UPP São Carlos em 28 de maio, um representante da associação de moradores criticou o serviço da Secretaria de Conservação que, ali presente, responde estar em fase de reorganização. A fim de facilitar o encaminhamento, pede que enviem e-mail ou telefonem, a seguir passando contatos. Porém, o gestor conclui de forma enfática: “os [moradores] nervosos vão ser tratados como caso de polícia”. Nesse momento, o comandante intervém para mediar o

caso e afirma entender a cobrança e também os limites da Secretaria. Segundo ele, no começo da sua atuação na UPP considerava haver “abandono do poder público” da região, e que hoje isso está mudando. A mensagem final reforça a ideia de que o morador deve ter educação ao cobrar demandas.

Outro exemplo de disciplinamento por parte da polícia e de seus parceiros aconteceu na mesma reunião em São Carlos. Um morador observou que o representante da Light não estava presente e o comandante justificou, considerando ser mais difícil convocar empresas privadas, em especial para o caso de primeira abordagem da UPP – o que parecia ser. Segundo ele, em geral as agências têm receio do contato direto com os moradores porque eles “agem com olhos de lince”. O comandante afirmou já ter sido vítima desse modo de suspeição por parte dos moradores. Entretanto, a autoridade considerou importante que ambas as partes se compreendessem para a resolução das demandas, sem perder de vista o valor da continuidade do diálogo. Um argumento parecido foi empregado pelo comandante da UPP Manguinhos na reunião de 12 de junho. Tendo em vista investidas agressivas de alguns moradores, o comandante contemporizou, afirmando: “ninguém vem aqui obrigado”.

Se o diálogo policial caminha para um ordenamento moral da ação política dos moradores, nas relações com outros agentes públicos os êxitos não parecem maiores. Estes enfrentam dificuldades para responder às demandas. Raramente um mesmo representante participa de reuniões consecutivas, por exemplo. Quando isso acontece, não necessariamente há com-

prometimento em trazer respostas às últimas reivindicações – o que nos encontros chamam de “devolutiva do problema”. Esse é o quadro usual de todas as reuniões observadas. Nesse sentido, as reclamações quase nunca se revertem em soluções práticas, ou seja, esses rituais promovem uma participação bastante limitada da população em relação ao que podem alcançar e obter de resposta efetiva por parte dos representantes do Estado.

Pensando os processos de regulamentação das práticas legais sobre as favelas cariocas, é possível aproximar a dinâmica desses rituais às características de um padrão de mediação consolidado entre o Estado e as organizações comunitárias definido como *controle negociado* (MACHADO DA SILVA, 1967, 2002). Nesse espectro, a perspectiva histórica revela que o “problema da favela”, em sua dimensão habitacional e urbana, tem sido conduzido por políticas públicas que buscam “não a tentativa de solução definitiva, mas simples formas de controle, redução e regulação de conflitos” (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 225). Dessa forma, os diálogos com os órgãos estatais tem feito oscilar os movimentos dos moradores de favelas entre a autoconcepção de categoria social com interesse próprio e a percepção de si mesmos como “clientela” carente de melhorias.

Trata-se da adoção por parte do poder público de estratégias de convencimento na relação com os moradores e as associações comunitárias. Nesse contato acontece o “encapsulamento” político destes últimos, simbolizado pela cooptação de lideranças às instâncias da administração pública e das estruturas partidárias. Nas relações entre favelados e agentes

públicos, o papel atribuído ao primeiro grupo é recorrentemente limitado pelos modelos de ação tutelar do Estado e no âmbito local das decisões políticas; o *controle negociado* limita as possibilidades de interlocução com os moradores e, em muitos casos, a participação dos locais é restrita a discussões mais pontuais, declaradas de natureza administrativa e técnico-financeira. O que esse cenário político conflagra é a identidade da “burguesia favelada” como uma força social ativa, porém condicionada às “regras do jogo” (PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002; SILVA; ROCHA, 2008; ROCHA, 2011; RIBEIRO; OLINGER, 2012).

Assim, limitadas pelas possibilidades de participação, as organizações locais operam na relação com o Estado frequentemente por meio da lógica da racionalidade instrumental, o que permite aventar a hipótese de que, no contexto atual, as associações de moradores das áreas de UPP estão se aproximando dos comandos policiais e aderindo às reuniões a fim de tentar alcançar seus objetivos mais pragmáticos²¹.

Na reunião da UPP São João de 18 de abril, o dirigente de uma associação local que participa regularmente do encontro pediu a fala e argumentou que no ano anterior houve eleições para a direção da associação de moradores e somente uma chapa se candidatou. Ele diz que, uma vez eleito, adotou como estratégia “reunir forças” e se aproximar de outras associações de moradores do Complexo São João. Segundo ele, o objetivo maior da luta das associações é a realização de “obras”. Já em 28 de maio, na UPP São Carlos, o presidente de uma das quatro associações que frequentam a reunião disse que, quando assumiu o cargo, “a

primeira coisa que fez foi reunir todo mundo [as outras associações da região] para o meu lado”. A união entre as associações não surgiu, contudo, “para esperar da UPP, mas que [para que] cada um lutasse por todos”. As falas dos representantes locais foram bastante elogiosas ao comando da UPP, que recebia na ocasião a visita de uma equipe da CPP.

É comum às quatro favelas a congregação de diferentes associações de moradores, acenando um alinhamento discursivo com as UPPs. Revelam-se nesses espaços falas e posturas de “parceria” entre os representantes das associações e os comandantes. Contudo, é possível considerar que um dos efeitos do protagonismo policial nesses processos locais recai sobre a representação e a capacidade de mobilização política dos moradores de favelas, efeito esse representado na ideia de “intercâmbio de papéis” entre as UPP e as associações (RODRIGUES et al., 2012).

Por certo, a observação dessas reuniões revelou vozes contrárias ao movimento de ajuste entre as associações e os comandos militares, o que ocorre sob o signo da “parceria” para sucesso da “pacificação”. Em especial no Bata e em Manguinhos, esse papel subversivo foi desempenhado por representantes de outros coletivos de base territorial, divergentes das associações²². As intervenções desses atores jogam dúvidas sobre o alinhamento entre organizações “de base” e UPP como estratégia política das primeiras e, além disso, questiona o trabalho de mediação feito pela polícia.

Em uma reunião em Manguinhos, um integrante de um coletivo local questiona a convocação desses encontros pelo comando. Para

ele, a ordem em Manguinhos deveria ser como em outros bairros, onde “o policial está fazendo o seu papel”. Em 12 de junho, um grupo de moradores sem vínculos com as associações insiste que as instituições comunitárias deveriam promover reuniões para diálogo com as agências públicas, no lugar do comando policial. De acordo com essas pessoas, as associações já fazem isso há mais tempo do que a UPP. Diante do conflito, um dirigente de associação de moradores procura contemporizar. Afirma que todos estão vivendo um processo de adaptação, tanto a polícia como os moradores.

O comandante concorda que faz papel de mediador nos encontros, mas não assente à “militarização das políticas públicas”, crítica elaborada momentos antes por um morador. Segundo o comandante, não há hierarquia ou desequilíbrio de autoridade entre a polícia e os órgãos públicos. Aos moradores que criticam a reunião da UPP, o policial admite ser uma figura política por representar a UPP Manguinhos, mas pessoalmente não gosta disso. Está interessado apenas em trazer “desenvolvimento para a comunidade, para o morador”.

A análise desses rituais da “pacificação” em Manguinhos deflagra um quadro de críticas e suspeição por parte de alguns moradores em relação ao trabalho de mediação institucional feito pela UPP. Como pano de fundo, denuncia um controle policial mais forte na região, que destoa de como é “lá fora”, conforme disse um morador.

Entrevistas com moradores da Cidade de Deus revelam que por lá a atuação da UPP tem gerado a sensação – ao menos inicial – de suspensão dos limites de domínio das facções

criminosas; ao mesmo tempo, a “pacificação” é sentida como uma forma de “gestão da sociabilidade” local pelo aparato policial, que regula a realização de eventos e a circulação de moradores – em especial dos jovens, colocados constantemente em situação de suspeição (ROCHA, 2011). Esse controle territorial se revela também nas falas de alguns moradores de Manguinhos no âmbito das reuniões, e em alguns casos pontua-se a violência policial na área, associando-se tais casos às reuniões, consideradas por esses moradores como espaços de controle político sobre a vida associativa da favela.

É interessante apontar que são moradores distantes das associações que fomentam esse quadro de inflexão e denúncia sobre o possível controle sociopolítico posto em prática pela UPP. Nenhuma associação de moradores ou organização não governamental questionou, nas quatro favelas, a legitimidade dos comandos em realizarem os encontros.

Considerações finais

Ainda que com variações, as reuniões “comunitárias” se revelam espaços dotados de certa formalidade e regularidade que mobilizam uma *performance* que materializa os ideais da “pacificação”. Além disso, apresentam um propósito claro, ou como diria a tradição antropológica, uma “eficácia”: aproximar moradores e representantes do Estado e do setor privado no intuito de encaminhar problemas e necessidades para, a partir disso, solucioná-los. Contudo, a análise de quatro casos de reuniões “comunitárias” de UPP constata a continuidade de um modelo de interlocução que ajusta para baixo os limites da possibilidade de participação dos moradores na esfera pública.

Estudos sobre as favelas devem tomá-las por pressuposto como localidades, o que na acepção de Anthony Leeds (1978) quer dizer compreendê-las além de meros espaços territoriais, mas como pontos nodais de interação providos de configuração e autonomia política própria. Nesse escopo, a compreensão histórica das favelas da cidade apresenta as associações de moradores como organizações ativas motivadas a aumentar as vantagens extraídas dos órgãos supralocais e, ao mesmo tempo, “frear” tensões entre tais órgãos e o conjunto dos moradores. Contudo, se não há obtenção de ganhos políticos (ou “obras”) a partir das reuniões, uma pergunta feita por um morador do Batan soa pertinente para essa investigação: para que então servem esses encontros?

As associações de moradores parecem aderir pela credibilidade que o ritual lhes confere na representação da “pacificação”: são elas as vozes legítimas dos moradores de favela. Paralelamente, os agentes públicos encenam um papel conhecido nesses espaços, papel esse que reifica a dual percepção de igualdade do regime de cidadania brasileiro. As práticas do poder público são orientadas pelo senso de “igualdade de tratamento diferenciado” que converge no cotidiano constitucionalidades e discricionariedades e “faz com que as ações do Estado sejam frequentemente percebidas pelos cidadãos como *atos arbitrários*” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010, p. 462, grifo nosso).

Nesse jogo que repete papéis históricos das associações locais e dos agentes de serviços públicos, a novidade parece ser a atuação dos comandos policiais, que mobilizam e se interessam pela continuidade dos espaços. Diante de críti-

cas, defendem a continuidade e perante acusações de ineficiência, replicam a positividade do diálogo. Contudo, que interesses envolvem os comandantes das UPPs na mobilização desses encontros regulares e no seu protagonismo?

A análise de 14 reuniões realizadas em 2013 sob iniciativa de quatro comandos das UPP reverbera o que afirmaram outras investigações com foco nos recentes fóruns da UPP Social (RODRIGUES et al., 2012; LEITE, 2012; FLEURY, 2012). Estaria em curso um modelo de mediação negociada, que, como visto, inviabiliza em sua estrutura a discussão política sobre o projeto de “pacificação” e as demais ações de desenvolvimento em curso. É possível então concordar que a participação é “pacificada”:

Nesses espaços, é permitido vocalizar angústias e desejos sobre a ação governamental, mas não há brecha real para definir prioridades e ação substantivas das políticas públicas. Em suma, essas instâncias consistem em instrumento apaziguador dos conflitos, procurando referendar as decisões já vinculadas à política em curso. (FLEURY, 2013).

É preciso lembrar que as reuniões “comunitárias”, como aqui apresentadas, são espaços iniciados apenas em certas localidades, aparentemente condicionados às possibilidades de diálogo com os grupos locais e aos interesses dos comandos policiais. A realização desses encontros não esgota outras formas de mediação entre representantes do Estado e os moradores, ao contrário: condensa e interpenetra diferentes institucionalidades públicas, privadas e das organizações “de base” para a realização de um ritual que sedimenta valores no grupo por meio de *atos performativos*.

Vale retomar a função do ritual, na compreensão de Victor Turner a partir de seu estudo clássico sobre a sociedade *ndembu*:

os símbolos dominantes no agregado de objetos e atividades simbólicos associados a cada ritual não refletem ou expressam os principais aspectos da estrutura social, mas antes os *valores* que todos os ndembus possuem em comum [...]. A unidade primordial dos ndembus se expressa na composição das assembleias rituais. (TURNER, 1996 apud CAVALCANTI, 2012, p. 114, grifo nosso).

A perspectiva de Turner é de que os rituais não refletem a unidade política, mas sim a coesão moral do grupo. Ao utilizar esse conceito para compreender as reuniões “comunitárias”, a investigação aponta a promoção desses eventos como uma estratégia de convencimento e adesão a valores que pretendem, em especial, sensibilizar os moradores para um novo momento e uma nova moralidade. A assessora de um vereador, em São João, no dia 18 de abril, dispôs-se a ser um canal de reclamações e encaminhamento de problemas, pontuando que o trabalho do vereador é cobrar e fiscalizar as práticas do poder executivo municipal. Nesse aspecto, a assessora louva a iniciativa de reunião da UPP, acentuando que, apesar de promovida pela polícia, a reunião é dos moradores e que eles, nesse “novo momento”, devem se “acostumar às leis do asfalto”, “tendo consciência” no trato com o lixo e em relação à perturbação do sossego. Afirmar a assessora: “ajudem a UPP que ela ajuda a vocês e nós ajudaremos a vocês”.

Assim como a fala dessa assessora, outras registradas em diferentes reuniões remetem a uma estratégia de convencimento moral da

“pacificação” que, por sua vez, submete a reivindicação por cidadania ao primado da preservação da ordem urbana. O padrão moral propagado de forma normativa nas reuniões confere novos significados à polícia e redimensiona o que os moradores devem considerar como mau e errado. Considerando o contexto do predomínio do narcotráfico, a dualidade “bandido x trabalhador” contempla a construção de uma moralidade relativamente autônoma nas favelas, em que se conjugam valores éticos às condutas criminais e atribuem-se valores de forma mais relacional e pessoalizada (ZALUAR, 1985). No bojo da “pacificação”, rituais como as reuniões organizadas pelas UPP se cristalizam em modos encenados de comunicação para fins de adesão a novos padrões morais, alinhados aos interesses de controle dos agentes públicos, em especial às forças policiais.

Um processo de despolitização do debate público sobre a favela vem ocorrendo desde a década de 2000 (RIBEIRO; OLINGER, 2012), e no contexto das UPP talvez este processo esteja se intensificando. Trata-se de uma “despolitização” que na verdade “repolitiza” os agentes em mediação, convertendo dualidades em “parcerias”, desfigurando o aspecto conflitivo dos processos políticos e renovando velhos “conchavos”.

A participação “pacificada” encontra seu lócus privilegiado nas reuniões “comunitárias” das UPP, tendo em vista que nesses rituais o protagonismo dos comandos militares reforça a lógica de convencimento moral nos discursos, mas também na constituição do próprio espaço, distribuição de papéis e legitimação das pautas que vão ao debate.

As tendências desse processo sem dúvida variam conforme contextos e arranjos locais, e as considerações aqui feitas referem-se apenas ao universo investigado. As reuniões “comunitárias” das UPP, mesmo que iniciadas há mais de dois anos no Batan, só estão sendo replicadas na maior parte das outras áreas há poucos meses. Atualmente 12 favelas contam com a organização desses espaços, e é possível

que diferentes dinâmicas políticas conflagram arranjos de características distintas, inclusive das que foram relatadas no presente estudo. No entanto, o desempenho da mediação política a partir da autoridade policial desafia as interpretações sobre as relações entre os moradores de favela e o Estado, em especial no acesso aos direitos de cidadania para a sociedade brasileira.

1. *Instância da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) que coordena as ações das UPP.*
2. *A “pacificação” aqui tomada em termos nativos, visto que assim é identificado por agentes públicas, privados e comunitários o momento e as ações em prática a partir da ocupação militar dessas favelas.*
3. *Dados da Coordenadoria de Polícia Pacificadora divulgados no website oficial <www.upprj.com>. Acessado em: 1 set. 2013.*
4. *A relação público-privado é comentada no relatório da LAV (2012), que também constata a sensação comum, por parte dos moradores, de controle policial. Pesquisas em curso têm abordado o interesse de empresas privadas no nicho da “pacificação”, e o caso do desaparecimento do pedreiro Amarello de Souza na Rocinha tem acentuado críticas à forma de policiamento realizada nas UPP.*
5. *As favelas são consideradas “aberrações” pelo referido Código.*
6. *Chefiado por José Arthur Rios, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA) contribuiu para a fundação de 75 associações de moradores entre 1961 e 1962. Apesar de as associações serem eleitas pelos moradores, tinham atribuições conferidas pelo Estado, a partir da mediação com o próprio SERFHA.*
7. *O Batan se localiza na Zona Oeste da cidade, ao passo que Manguinhos e São João estão na porção Norte e São Carlos, mais ao centro. Ainda que seja um aspecto relevante, esse texto não aborda os precedentes históricos dessas áreas, focando-se nas reuniões.*
8. *À época da redação do presente artigo, a Secretaria Estadual de Segurança afirmou existirem 33 UPP mas algumas unidades contam com bases avançadas pulverizadas sobre a favela, enquanto em alguns casos uma mesma localidade conta com mais de uma UPP. Privilegiando a análise sobre as favelas, e não sobre as UPP, foram identificadas 27 localidades, sendo algumas pontuadas como agregados de favelas, como no caso do Complexo da Penha e do Alemão.*
9. *Este artigo foi concluído em setembro de 2013, sendo essa a data de referência.*
10. *Apesar dos pedidos do pesquisador, a representante da CPP não disponibilizou a resolução emitida aos comandantes.*
11. *No Batan, o comando policial local convoca no início da reunião os presidentes das associações e os gestores e gerentes de serviços públicos presentes para se sentarem à mesa. O objetivo dessa conduta, afirma o comandante, é dar visibilidade ao grupo e melhorar o encaminhamento de demandas. Agentes privadas, como membros do Sistema S e de organizações não-governamentais, não são convidadas à mesa.*
12. *É considerável o número de projetos sociais de grandes empresas, como a Coca-Cola, que atuam especificamente nas áreas “pacificadas” e sob o argumento da qualificação profissional. O Sistema S tem ações específicas para essas áreas, como o Sesi nas Comunidades e o Senac nas UPP. O Sebrae também tem forte atuação com os micro e pequenos empresários dessas regiões.*
13. *Um exemplo dado por Peirano (2003, p.11) é o “Eu prometo”.*
14. *O decreto que regulamenta as UPP define: “São áreas potencialmente contempláveis por UPP [...] 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 Direito”. Entre as quatro localidades a que essa pesquisa se restringe, três estavam sob coação de facções de narcotraficantes, ao passo que o Batan é o único caso das 27 localidades em que o domínio ocorria por uma quadrilha de “milicianos” (CANO; DUARTE, 2012).*
15. *As associações de moradores são atualmente pontos de mediação também para a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (TRINIDADE, 2012; CAVALCANTI, 2013), e dos programas municipais de urbanização Morar Carioca e Bairro Maravilha.*

16. De julho de 2011 a novembro de 2012, a equipe do programa municipal UPP Social realizou um circuito itinerante de fóruns entre as várias áreas com UPP, tendo o último ocorrido na Rocinha. A realização dos fóruns marcou o começo da fase da UPP Social sob o escopo da Prefeitura – de fato, o programa começou de forma tímida em 2010, na estrutura burocrática do governo estadual. Os fóruns marcam, então, o “lançamento” do que seria o “braço social das UPP”. Apesar das iniciativas, os fóruns da UPP Social se revelaram episódios limitados no tempo, restritos ao momento de apresentação das equipes nas favelas. Em pouco mais de um ano esses fóruns se esgotaram e pararam de acontecer (FLEURY, 2012; LEITE, 2012).
17. Os conselhos comunitários de segurança foram instituídos por lei estadual em 1999 e objetivam congregar em encontros mensais representantes da polícia civil, da militar e membros da sociedade civil. Circunscritos às Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp), os “cafés comunitários” ocorrem desde 2003 e têm como objetivo estimular a participação de todos no direito à segurança. Costumam ser dirigidos pelo comandante do batalhão e o delegado mais antigo da Aisp, e têm uma diretoria constituída, que ocupa uma mesa durante os encontros (SENTO-SÉ et al., 2012). A influência dos “cafés comunitários” sobre as reuniões das UPP se revela na casa pioneira do Batan não apenas por conta da sua regularidade mensal, mas também no seu formato, que até hoje preserva a formação de uma mesa com as “autoridades”.
18. Outras favelas também contaram com reuniões promovidas pela UPP nesse período, mas apenas como ações pontuais em resposta a problemas localizados.
19. Este artigo não se debruça sobre o tema, mas considera relevante contrastar a experiência das UPPs com a perspectiva teórica que embasa o ideário de “policimento comunitário” ou “de proximidade”. De acordo com a literatura sobre o tema, o que orientaria essa forma de policiamento seria: (1) a prevenção do crime tendo com base a comunidade, (2) a reorientação do policiamento para serviços não-emergenciais; (3) a descentralização dos comandos por área; (4) a participação da população nas atividades de monitoramento e planejamento da atividade policial (Cf. BAYLEY, 2002).
20. O Disque-UPP foi criado em agosto de 2012 para acolher, anonimamente, sugestões, críticas e denúncias sobre o policiamento realizado por essas Unidades.
21. Esses objetivos variam conforme os contextos de poder nas favelas e, em especial, os interesses dos dirigentes das associações de moradores, visto que prevalece a referência ao presidente do que à associação como corpo coletivo (PANDOLFI; GRYSZPAN, 2002).
22. No caso do Batan e de Manguinhos tratam-se de coletivos de moradores descolados das associações, fundados por oposição às mesmas e vinculados a redes externas da sociedade civil, em especial por contato com pesquisadores e instituições acadêmicas. Se inserem na pluralidade do “novo associativismo” e alheios também ao modelo de associação por ONGs.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Edusp, 2002. v. 1.
- BELTRAME QUER PRESSA em investimentos sociais pós-UPPs: ‘Nada sobrevive só com segurança’. O Globo. Rio de Janeiro, 28 maio 2011. Disponível em: <<http://glo.bo/1bGjfVe>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- BORNEMAN, John. **“Ethnography of vindication” in Settling Accounts**: Violence, justice and accountability in post socialist Europe. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- BURGOS, Marcelo. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, A; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- CANO, Ignácio; DUARTE, Thaís. **“No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)**. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll, 2012.
- CAVALCANTI, Maria Laura Viveiros de Castro. Luzes e sombras no dia social: o símbolo ritual em Victor Turner. **Horizontes Antropológicos**, ano 18, n. 37, jan. jun. 2012, p. 103-131.
- CAVALCANTI, Mariana. Do barraco à casa: Tempo, espaço e valor(es) numa favela consolidada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 69-80.
- _____. À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da PACificação. **Dilemas**, v. 6, 2013.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A dimensão simbólica dos direitos e a análise dos conflitos. **Revista de Antropologia da USP**, v. 53, n. 2, 2010.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 27, 2008, p.19-52.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina pública**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FLEURY, Sônia. Militarização do Social como estratégia de integração: o caso do Santa Marta. **Sociologias**, ano 14, n. 50, maio-ago. 2012.
- _____. Rio: marca registrada da participação pacificada. **Le Monde diplomatique Brasil**, fev. 2013.
- LAV (Laboratório de Análise da Violência). **‘Os Donos do Morro’**: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.
- LEEDS, Anthony. Poder Local em Relação com Instituições de Poder Supralocal. In: LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A Sociologia do Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LEITE, Márcia Pereira. “Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 11, 2012.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, ano IX, n. 41, maio-jun., 1967, p. 35-47.
- _____. A Continuidade do “Problema da Favela”. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org). **Cidade: Histórias e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio; LEITE, Marcia. Violência, Crime e Polícia: O que os favelados dizem quando falam sobre esses temas. In: **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, 2007, p. 545-591.
- MOORE, Sally Falk. Certainties Undone: Fifty turbulent years of legal anthropology 1949-1999. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 7, n. 1, 2001.
- PANDOLFI, Dulce; GRZYNSZPAN, Mario. Poder Público e Favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (Org). **Cidade: Histórias e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- PEIRANO, Mariza. A análise antropológica de rituais. In: PEIRANO, M. (Org) **O Dito e o Feito: Ensaios de Antro-**

pologia dos Rituais. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003, p. 17-42.

RIBEIRO, Luiz Carlos de; OLINGER, Marianna. A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social. In: MELLO, M. A. (Org). **Favelas cariocas – ontem e hoje.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 331-348.

RIO DE JANEIRO. Decreto estadual nº. 42.787, de 6 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. Disponível em: <<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

SILVA, Itamar; ROCHA, Lia de Mattos. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: JUSTIÇA GLOBAL. (Org.). **Segurança, Tráfico e Milícias.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2008.

ROCHA, Lia de Mattos. **Notas sobre experiências de “Pacificação” em favelas do Rio de Janeiro – Brasil.** Rio de Janeiro, 2011. Mimeografado.

RODRIGUES, André et al. Pensando as associações de moradores no contexto das UPPs. **Revista Comunicações do ISER**, ano 31, n. 67, 2012. Edição Unidades de Polícia Pacificadora – Debates e Reflexões.

SENTO-SÉ, João Trajano et al. Os Conselhos de Segurança Comunitária do Rio de Janeiro: Institucionalização e Participação. **Desigualdade & Diversidade**, n. 11, ago.-dez. 2012.

TRINDADE, Claudia. **Não se faz omelete sem quebrar os ovos: Política pública e participação social no PAC Mangueiras.** Tese (Doutorado em História) – UFF, Rio de Janeiro, 2012.

ZALUAR, Alba. **A Máquina e a Revolta – as organizações populares e o significado da pobreza.** Rio de Janeiro: Brasiliense, 1985.

Rituais de “pacificação”: uma análise das reuniões organizadas pelos comandos das UPPs

Frank Andrew Davies

Resumen

Rituales de “pacificación”: un análisis de las reuniones organizadas por los comandos de las UPPs

Este artículo presenta reflexiones acerca de los procesos de reglamentación de las reuniones comunitarias organizadas y dirigidas por los comandos militares de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) del Estado de Río de Janeiro. Se analizan símbolos, valores y temas suscitados en estos eventos, en el que convergen diferentes representantes de las esferas pública, privada y de base local con el fin de constituir verdaderos rituales de “pacificación” en el escenario cotidiano de esas favelas. Conforme apunta la investigación, existen regularidades y formalidades que pretenden conducir la producción de nuevos valores morales y también renovar viejos mecanismos de control sobre las dinámicas políticas de esos espacios. Con ese objetivo, la “pacificación” ha revelado más consolidaciones que rupturas en el proceso de “promoción de ciudadanía” para los habitantes de favelas.

Palabras clave: Seguridad pública; pacificación; UPP; participación; ciudadanía; favela; habitantes de favelas.

Abstract

“Pacification” rituals: an analysis of the meetings organized by the command of the UPPs

This paper presents some reflections on the process of regulating the community meetings organized and conducted by the military command of Pacifying Police Units (UPPs) in the State of Rio de Janeiro. The symbols, values and themes raised by the participants in these meetings were analyzed. The attendees included representatives of both the public and private sectors, in addition to local community members. The goal of these meetings was to help instill “pacification” rituals into the daily lives of the people living in these slums. This study suggests that the effort of creating new moral values and renewing old mechanisms to control the political dynamics in these communities emerged in patterns of regularity and formality. In this respect, “pacification” efforts have preserved rather than disrupted structures in the “promotion of citizenry” amongst slum dwellers.

Keywords: Public safety; pacification; UPP; participation; citizenship; slum; slum dwellers.

Data de recebimento: 24/09/2013

Data de aprovação: 23/02/2014

