

## A PACIFICAÇÃO DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Rute Imanishi Rodrigues\*

Eugênia Motta\*\*

A política de pacificação das favelas do Rio de Janeiro, iniciada em dezembro de 2008, tem sido objeto de reflexão por parte de pesquisadores, gestores governamentais, ativistas de movimentos sociais e população em geral. Trata-se de um exemplo prático de um policiamento de tipo comunitário, com seus problemas e percalços, que idealmente deveria aproximar a polícia e a comunidade em áreas onde o histórico desse relacionamento é ruim e persistem altos níveis de violência e pobreza.

O conceito de policiamento comunitário envolve a noção de participação social, pois está baseado em relações de reciprocidade, confiança, e aproximação entre as forças policiais e a sociedade civil. Esta aproximação deve ser construída por meio do diálogo entre as polícias e a sociedade para a busca conjunta da solução dos problemas de segurança pública (NEV-USP, 2009). Na prática, a participação envolve as pessoas com maior motivação para discutir o tema, tais como líderes comunitários, comerciantes, gestores governamentais locais (diretores de escolas e de unidades de saúde), assim como representantes de diversas organizações da sociedade civil, entre elas as chamadas organizações não governamentais (ONGs).

Este artigo examina, de maneira exploratória, os canais e as formas pelas quais tem se dado a participação da sociedade civil no contexto da atual política de pacificação de favelas do Rio de Janeiro, com ênfase sobre as organizações locais, notadamente as ONGs. A abordagem baseia-se em entrevistas com ativistas de ONGs e observação participativa em reuniões, fóruns e seminários sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), assim como consultas aos *sites* e materiais divulgados por algumas destas organizações.

Nas favelas do Rio de Janeiro há uma grande variedade de organizações privadas sem fins lucrativos que defendem interesses públicos, termos que definem em geral as organizações da sociedade civil. As muitas denominações que existem para se falar sobre estes grupos revelam a disputa sobre o sentido de suas ações e sobre a delimitação do seu papel e da legitimidade da sua atuação.

A diversidade das organizações diz respeito a seus aspectos formais, à maneira como se inserem em redes e circuitos sociais, e ao tipo de argumento e legitimidade que operam. Todas essas características se relacionam entre si e se expressam nas práticas e nos discursos destes grupos, cuja atuação está baseada num conjunto de argumentos e ideias que constituem a forma pela qual reivindicam a legitimidade que lhes permite se apresentar como defensora de interesses públicos. Os votos conseguidos em uma eleição, a antiguidade na atuação, a suposta melhor intenção, a maior eficiência nas ações, o fato de ser “local” e até mesmo a expressão de uma determinada religiosidade podem basear a forma pela qual uma organização se coloca frente à necessidade de melhorar a vida das pessoas.

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

\*\* Pós-doutoranda no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Em termos formais, as organizações da sociedade civil nas favelas (e em geral) podem variar segundo seu tamanho, seu registro jurídico (incluindo a ausência dele) e sua apresentação pública. Em relação ao último aspecto, podem ser citadas três formas reconhecidas, em geral, como distintas e relevantes nas favelas: as associações de moradores, as entidades religiosas e as ONGs.

As duas primeiras têm presença histórica em áreas de favelas. As associações de moradores (algumas existem desde meados do século XX) são instituições centrais, pois são responsáveis pela gestão e manutenção de serviços urbanos básicos nestas áreas, onde ocupam uma posição intermediária entre as agências concessionárias destes serviços e a população local. As entidades religiosas, de diferentes matrizes, desempenham algumas funções relacionadas à assistência social nas favelas, tais como campanhas para doações e distribuição de cestas básicas. No passado, a Igreja Católica teve atuação marcante, seja através das ações da Fundação Leão XIII, desenvolvendo ações junto às associações de moradores, seja através da Pastoral de Favelas, com atuação nos movimentos sociais.

As ONGs têm ampliado sua presença em áreas de favelas nas últimas décadas. Os circuitos em que as organizações estão inseridas são um aspecto fundamental da compreensão de como atuam. Muitas se apresentam como *organizações locais* e enfatizam esta característica para fortalecer a sua legitimidade. Muitas delas se articulam e estão inseridas em redes e circuitos amplos, às vezes internacionais. Essas relações envolvem acesso a recursos financeiros (doações e financiamentos), participação em redes, fóruns e conferências, e “parcerias” com outras organizações. Esses circuitos são estratégicos para a atuação das organizações da sociedade civil e incluem relações com profissionais de instâncias governamentais, da academia e da imprensa. É também nas redes de que as organizações da sociedade civil na favela participam que elas se definem em diferentes campos do associativismo, alguns deles em disputa pelo lugar de representante legítimo das aspirações da população.

Embora existam diversas organizações “locais” mantidas por parlamentares em áreas de favelas, novos atores sociais têm surgido nesses espaços. Alguns estudos mostram que há uma relação importante entre a ampliação do acesso à universidade para moradores de favelas e o crescimento de ONGs com atuação nestas áreas (Valladares, 2010). Com efeito, uma parcela dos universitários de origem favelada exerce atividades remuneradas em ONGs “locais” que desenvolvem ações voltadas para a valorização do espaço favelado e a redução do estigma associado à favela, principalmente por meio de projetos nas áreas social e cultural. Esse tipo de entidade tem introduzido novos elementos para as organizações sociais locais, entre eles uma conexão mais estreita com pesquisadores acadêmicos e uma postura crítica quanto às práticas de outros atores políticos entendidos como “tradicionais”. Embora o número, a natureza jurídica e o tamanho de organizações desse tipo sejam bastante variáveis entre as centenas de favelas do município, estas entidades estão presentes em todos os complexos de favelas da cidade onde existem UPPs.

O programa das UPPs é executado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Estadual de Segurança Pública, e deve operar com policiais formados “com ênfase em direitos humanos e na doutrina da polícia comunitária” (Decreto nº 42.787/2011).

Algumas ONGs têm desempenhado papel de destaque na estratégia de implantação das UPPs em favelas e bairros populares da cidade, notadamente no componente de capacitação dos profissionais da segurança pública em direitos humanos e mediação de conflitos, e na reinserção social de egressos do sistema prisional. Estas ações são realizadas por ONGs de atuação nacional e internacional,

inseridas em amplos circuitos, algumas inclusive com parcerias com empresas privadas e meios de comunicação de massa que mantêm redes de relacionamento em áreas de favelas.

Já o papel de monitorar e criticar as práticas abusivas da polícia em áreas de UPP tem sido desempenhado por ONGs que se apresentam como “locais” e que mantêm redes de relacionamento com organizações nacionais e internacionais de direitos humanos. Na estratégia de implantação das unidades, a primeira etapa realiza-se com a entrada de grupamentos especiais, principalmente o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), antecedendo a instalação das unidades da Polícia Militar (Decreto nº 42.787/2011). Estas primeiras incursões envolvem grande efetivo de homens e o uso de veículos e armamento pesado. As ações, em geral violentas, geram medo e apreensão, e comumente envolvem a violação de direitos dos moradores, com a invasão de casas, abordagens desrespeitosas e restrições de circulação pelo território. Algumas ONGs locais em parceria com organizações de atuação em direitos humanos têm realizado campanhas sobre os direitos dos moradores frente a abordagens policiais e revistas de domicílios.

Embora a regulamentação das UPPs exija que os policiais tenham algum tipo de formação em direitos humanos e estabeleça a “filosofia de aproximação” como forma de policiamento, não há regras definidas para os procedimentos dos policiais destas unidades.<sup>1</sup> A regulamentação das UPPs tampouco determina a criação de conselhos comunitários ou fóruns participativos similares, através de regulamentação específica.<sup>2</sup> Na ausência desses canais de diálogo, os casos de abordagem policial truculenta em áreas de UPPs têm sido denunciados em fóruns, seminários, blogs e sites (As UPPs..., 2012). Moradores e ativistas relatam que abordagens violentas são frequentes e, em diversos casos, levam à eclosão de conflitos que são reprimidos pela polícia através do uso de *spray* de pimenta, armas não letais (como balas de borracha) e espancamentos. Em alguns casos, sobretudo nas grandes favelas, também têm sido denunciados abusos de violência letal por parte de policiais das UPPs.

A repercussão destas denúncias muitas vezes está ligada à capacidade de as organizações locais estabelecerem alianças em circuitos amplos, incluindo parlamentares e organizações internacionais (ou internacionalizadas), principalmente de direitos humanos.<sup>3</sup> O encaminhamento de denúncias por esta via revela uma lacuna institucional importante no contexto de implantação das UPPs, qual seja, a inexistência de uma ouvidoria de polícia independente, isto é, que seja designada por órgãos com participação majoritária de organizações da sociedade civil e que promova o controle externo da atividade policial. A produção de relatórios sobre este tema pelas ouvidorias já instaladas em outros estados do país tem mostrado que este pode ser um instrumento importante para o monitoramento e controle da atividade policial (Comparato, 2005).

Embora tenha grau variável nas diferentes UPPs instaladas, pode-se dizer que a aproximação entre a polícia e a comunidade enfrenta, em geral, dois grandes obstáculos. Por um lado, a estrutura da polícia, sobretudo a militar, que é fortemente hierarquizada e hermética. Por outro, o medo que os

1. As regras que norteiam os procedimentos dos policiais são estabelecidas pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), que representa o comando das UPPs. Cabe ao comandante desta unidade “estabelecer diretrizes norteadoras objetivando a padronização dos procedimentos policiais militares nas UPPs com foco nos seus objetivos táticos e estratégicos” (Decreto nº 42.787/2011).

2. Existe regulamentação para a criação de conselhos comunitários de segurança, mas estes referem-se a áreas maiores, chamadas áreas integradas de segurança pública (AISPs).

3. Os casos mais graves são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), ou para a Subprocuradoria de Justiça, Direitos Humanos e Terceiro Setor, do Ministério Público Estadual (MPE).

moradores têm de sofrer retaliação por parte de membros de grupos armados ligados ao mercado de drogas ilegais caso seja considerado que colaboram com a polícia, como já apontado em experiências de policiamento comunitário em outras cidades (NEV-USP, 2009).

Complementarmente às UPPs, a prefeitura do Rio de Janeiro executa um programa de “gestão integrada de políticas públicas”, a UPP Social, que visa coordenar as ações do governo municipal nas áreas que recebem as novas unidades de polícia. Simultaneamente, o governo estadual administra o Programa Territórios da Paz, que tem objetivos similares aos da UPP Social. Os dois preveem a participação social e o diálogo com a sociedade civil para o desenvolvimento de suas ações, de modo que as organizações da sociedade civil são consideradas como representantes da população que é alvo da intervenção, sendo chamadas a tomar parte em conselhos, comitês ou reuniões consultivas.

Para entender a existência desses dois programas, cabe notar que o processo de implantação das UPPs contou com a colaboração, no plano federal, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), lançado em 2007, que incentivou a difusão de práticas de policiamento comunitário por meio de um conjunto de ações do Ministério da Justiça voltadas para a capacitação e a valorização das forças policiais dos estados. O Pronasci também ofereceu um conjunto de ações sociais, derivado de programas federais já existentes e alguns novos, a ser aplicado nos denominados Territórios da Paz, em geral áreas com altos indicadores de pobreza e violência.

O Rio de Janeiro foi um dos locais em que o Pronasci foi implantado, com ações voltadas para os profissionais da segurança pública, que deveriam articular localmente, nos Territórios da Paz, algumas ações sociais do governo federal, muitas delas operadas por secretarias estaduais e municipais. Em sua concepção original, o Pronasci pretendia implantar um modelo de gestão que coordenasse a atuação dos entes federados no programa e que garantisse, ainda, a participação da sociedade civil (Rodrigues, 2009).

O caso do Pronasci no Rio de Janeiro exemplifica as dificuldades de articulação institucional entre os entes federados e também, horizontalmente, entre as diferentes esferas de governo. Se, por um lado, a parceria entre os governos federal e estadual efetivou-se no âmbito da segurança pública, por outro, as ações sociais foram fatiadas entre diversos gestores.

Com efeito, a UPP Social teve início em 2011, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), mas logo foi transferida para o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), um órgão municipal. Alguns programas sociais vinculados ao Pronasci, porém, permaneceram na SEASDH, enquanto outros passaram a ser operados pelo município e outros, ainda, por grandes ONGs. Assim, houve a duplicação dos chamados comitês de gestão das políticas sociais, um operado pelo governo do estado, sob a nomenclatura de Territórios da Paz; e outro pelo município, denominado UPP Social. No entanto, nenhum dos dois programas de gestão integrada estabeleceu um canal de diálogo entre as organizações sociais e a população das favelas, com as UPPs.

A UPP Social estrutura-se por meio de gestores que devem estabelecer o diálogo com atores locais (*escuta forte*), com vistas a articular as demandas da comunidade à oferta de serviços públicos por diversos órgãos e secretarias de governo municipal, assim como a oferta de projetos pela iniciativa privada (Henriques e Ramos, 2011). O programa tem dado visibilidade à atuação da prefeitura nas áreas de UPPs, assim como disponibilizado um conjunto de informações, que vão desde os

equipamentos da prefeitura na área, parcerias entre as UPPs e empresas privadas ou entidades, até as organizações da sociedade civil com sede e atuação nos chamados Territórios.

As UPPs tiveram grande aceitação por parte da opinião pública em sua fase inicial, o que estimulou a chegada, nas favelas pacificadas, de outros atores, tanto da própria sociedade civil quanto do mercado. Muitas organizações, nacionais ou internacionais, viram neste novo processo a possibilidade de atuar nas favelas e trouxeram consigo oportunidades para organizações locais e muitas ações pulverizadas, mas com recursos. Outra “invasão” que acompanha as UPPs é a de diversas empresas que enxergam novas oportunidades de negócios. É comum que os negócios venham acompanhados também de projetos sociais. A mistura entre a possibilidade de novos negócios e a “ajuda” leva muitas organizações da sociedade civil a situações específicas de parceria.

Quanto aos projetos financiados com recursos governamentais, embora os programas complementares às UPPs estabeleçam canais de diálogo com a população das favelas, este diálogo tende a ocorrer quando os projetos já estão formulados e planejados. Assim, diversos projetos não chegam a ser executados, pois não há demanda ou capacidade local para seu desenvolvimento. Na outra ponta, projetos já desenvolvidos por organizações locais têm dificuldades para conseguir apoio. Assim, têm maior possibilidade de êxito os projetos que aderem às atividades que já são desenvolvidas em áreas de favelas, seja por ONGs ou outros grupos, e já contam com alguma *expertise* acumulada. Constatou-se, também, que os projetos sociais que têm como público-alvo a população diretamente afetada pela violência e a criminalidade não são desenvolvidos em todas as comunidades com UPPs.

A possibilidade de as organizações da sociedade civil influenciarem ações relacionadas aos serviços urbanos básicos nas favelas é reduzida, a despeito da existência dos novos espaços de diálogo. Por um lado, isso reflete dificuldades que dizem respeito ao esvaziamento das associações de moradores como mobilizadoras de reivindicações por melhorias urbanas. Por outro, os programas de “gestão integrada” de políticas atuais não estão articulados aos programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, seja do estado, seja do município. A respeito disso, as ONGs locais têm denunciado problemas graves de saneamento básico, mas nem os gestores da UPP Social nem os dos Territórios da Paz têm instrumentos para oferecer caminhos de superação.

A experiência de policiamento comunitário por intermédio das UPPs trouxe resultados positivos, medidos pela redução do número de homicídios observados, em parte decorrentes da redução da letalidade da ação policial (Cano, 2012). O contexto de aproximação entre a polícia e a comunidade, entretanto, ainda é uma realidade distante em muitas áreas que receberam as novas unidades de polícia.

Em vista desta realidade, expõe-se uma lacuna no programa de pacificação, que é a ausência de uma instituição que sirva como mediadora das relações conflituosas entre a polícia e a comunidade. Esta lacuna poderia ser parcialmente preenchida por um órgão de controle externo da atividade policial, em que fosse garantida a participação da sociedade civil. Além disso, os projetos sociais vinculados à pacificação poderiam priorizar ações relacionadas à ampliação do acesso à Justiça, reintegração de egressos do sistema prisional, proteção e assistência a grupos vulneráveis à violência e demais temas relacionados à defesa de direitos dos moradores de favelas.

Portanto, embora haja um esforço de fortalecimento das ações “locais” do governo, sobretudo no âmbito do município, a fragmentação na ação governamental para as favelas não foi superada

---

pelos programas atuais de gestão integrada de políticas públicas. Os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, por exemplo, deveriam estar mais articulados à gestão integrada, pois boa parcela das reivindicações das comunidades é relacionada a este tema.

#### REFERÊNCIAS

- AS UPPs: a proposta de pacificação e a população do Rio de Janeiro. *In*: SEMINÁRIO FAVELA É CIDADE. Rio de Janeiro: Cevis/UERJ, PEEP-Ebape/FGV e Ibase, 2012 (Anotações do seminário).
- CANO, I. (Coord.). Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - LAV-UERJ, maio 2012.
- COMPARATO, B. K. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPP social: ações sociais para a consolidação da pacificação. *In*: URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.
- NEV-USP – NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA-UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Manual de policiamento comunitário: polícia e comunidade na construção da segurança. São Paulo: NEV-USP, 2009.
- RODRIGUES, R. I. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança com Cidadania. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Ed.). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. p. 761-778.
- VALLADARES, L. Educação e mobilidade social nas favelas do Rio de Janeiro: o caso dos universitários (graduandos e graduados) das favelas. *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, v. 2, n. 5-6, p. 153-172, jul./ago./set./out./nov./dez.2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- LANDIM, L. (Org.). Sem fins lucrativos – as organizações não governamentais no Brasil. Rio de Janeiro: Iser, 1988.
- SILVA, I.; ROCHA, L. M. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. *In*: JUSTIÇA GLOBAL BRASIL (Org.). Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. p. 37-47.
- \_\_\_\_\_. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. *Democracia viva*, Rio de Janeiro, v. 28, p. 76-85, 2005.