

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Cavero Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2

I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño

de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito,

del 7 al 9 de abril de 2010 485

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 495

Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro

Neiva Vieira da Cunha*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo discutir, desde una perspectiva socio-antropológica, los impactos sociales de las políticas de seguridad pública que han sido implementadas en distintas favelas de la ciudad de Río de Janeiro desde diciembre de 2008. Tales iniciativas fueron motivadas particularmente por la elección de la ciudad como sede de importantes eventos internacionales –la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016–, y son parte de proyectos más amplios de renovación urbana, cuyo objetivo es preparar a la ciudad para la realización de esos mega-eventos. Con este objetivo, en algunas favelas comenzaron a implementarse las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), las cuales consisten en la ocupación de las barriadas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente, acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios de vivienda popular. Pretendemos aquí considerar las implicaciones del proceso de implementación de las UPP para los moradores de esas localidades.

Palabras clave: Favela, renovación urbana, seguridad pública, mega-eventos.

Abstract

The present article aims at discussing, from a socio anthropological perspective, the social impact of Public Security policies that are being implemented in various slums in Rio de Janeiro since December 2008. Such initiatives were particularly motivated by the fact that Rio de Janeiro was the chosen city to host important international events –the World Cup

* Doctora en Antropología y profesora del Programa de Post-graduación en Educación, Cultura y Comunicación en las Periferias Urbanas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Ueri). Investigadora asociada del Laboratorio de Etnografía Metropolitana/LeMetro/Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Ufrj & InEAC-UFF.

in 2014 and the Olympic Games in 2016—, and they are part of bigger projects in course for urban renewing in order to get the city ready for those mentioned events. In such way, the Pacifying Police Units (UPP) have been implanted as a form of occupation of the slums by a police squad in order to guarantee local security, and mainly to end violent crime related to illegal drug traffic. Our aim is to consider the implications of such process of implementing the UPP and how it affects the local inhabitants.

Key words: Slums, urban renewing, public security, big events

Introducción

La elección de Río de Janeiro como sede de la Copa del Mundo de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 tuvo como consecuencia inmediata una serie de propuestas de políticas públicas de renovación urbana que buscan preparar la ciudad para la realización de esos mega-eventos. Entre las propuestas presentadas se destacan, en primer lugar, aquellas dirigidas a la zona oeste de la ciudad, considerando especialmente los barrios Barra da Tijuca y Jacarepaguá, donde se concentran los proyectos de infraestructura para la realización de dichos eventos. Serán consideradas, además, la zona sur y la región central de la ciudad. Esas propuestas tienen como blanco principal sectores de la ciudad considerados estratégicos por el poder público, tanto desde el punto de vista de su potencial económico como desde su valoración turística. Muchas de esas acciones inciden directamente sobre espacios de vivienda popular, particularmente las favelas, lo cual implica acciones directas del Estado en esas áreas.

En la compleja negociación entre el sector público y el privado respecto a la garantía de las inversiones necesarias para la realización de los proyectos de renovación/revitalización urbana para los eventos internacionales antes mencionados, la cuestión de la seguridad pública se volvió fundamental. Delante de los crecientes índices de violencia registrados en la ciudad a lo largo de las últimas décadas —uno de los más altos del mundo—, era urgente el enfrentamiento del problema, siendo necesaria, por tanto, su contemplación en los proyectos propuestos. Antes de renovar/revitalizar las áreas directamente involucradas con la realización de estos mega-eventos, era necesario hacerlas seguras. Con ese objetivo, la

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro comenzó a implementar, en algunas favelas de la ciudad, las Unidades de Policía Pacificadora (UPP).

La implantación de las UPP

Se trata de una forma de ocupación de las favelas por un contingente policial cuyo objetivo es garantizar la seguridad local y, principalmente, acabar con el crimen violento ligado al tráfico de drogas ilícitas en esos espacios. De acuerdo con la propuesta inicial divulgada por el Gobierno del Estado, también hace parte del proyecto de las Unidades Pacificadoras la implantación de servicios y equipamientos urbanos, así como acciones dirigidas para mejorar las condiciones de salud y educación (aunque esas acciones todavía no estén siendo implementadas efectivamente).

Para la implantación del proyecto piloto se escogió la favela Santa Marta, localizada en Botafogo, barrio de la zona sur de la ciudad, donde se creó la primera UPP en diciembre de 2008. Según datos actuales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, Santa Marta, que tiene actualmente cerca de 6 mil moradores, fue ocupada por un contingente de 125 policías militares¹. Por su parte, esa favela fue el resultado de un proceso de ocupación que data de inicios del siglo XX, cuando fueron instaladas en el sector familias pobres contratadas para trabajar en la reforma de la iglesia del Colegio Santo Inácio, localizado próximo a la favela y antiguo propietario del terreno. Poco después de ello comenzaron a llegar inmigrantes de origen rural, provenientes en su mayoría del Vale do Paraíba (interior del Estado de Río de Janeiro), dando origen a la actual favela².

No mucho después de la primera acción, en febrero de 2009, fue implementada la segunda UPP en la Cidade de Deus, localizada en el barrio Jacarepaguá, zona oeste de la ciudad. Esa localidad se hizo internacionalmente conocida por ser el escenario de la película homónima diri-

1 Para datos sobre las UPP, actualizados por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, ver <http://upprj.com/wp/>.

2 Para informaciones sobre las favelas de Río de Janeiro, ver www.favelatemmemoria.com.br/.

guida por Fernando Meirelles en 2002. Allí, a diferencia de Santa Marta, se trataba de un conjunto de favelas con cerca de 40 mil moradores que fue ocupada por un contingente de 223 policías. De hecho, Cidade de Deus ya es reconocida por la municipalidad como un barrio separado de Jacarepaguá, y cuyo origen fue un conjunto habitacional construido en los años sesenta por el Gobierno del entonces Estado de Guanabara, como parte de la política de remoción de las favelas implementada en ese período. Aunque esté localizada alrededor de barrios “nobles” como Barra da Tijuca, Cidade de Deus presenta indicadores sociales que se encuentran entre los más críticos de la ciudad.

En el mismo período, la tercera UPP fue implementada en la favela Jardim Batan, localizada en el barrio Realengo, también en la zona oeste de la ciudad. Esa fue, hasta el momento, la única UPP implantada en una región controlada por las milicias armadas³. La favela Jardim Batan cuenta con cerca de 4 mil moradores y fue ocupada por 55 policías. Según relatos de sus primeros moradores, la región era una antigua hacienda que comenzó a ser ocupada de forma precaria en los años cincuenta. Entre los años sesenta y ochenta hubo un crecimiento acelerado de la población y la instalación de facciones criminales que pasaron a controlar el tráfico de drogas en la región. En el 2007, una milicia armada invadió la favela y expulsó a los traficantes, asumiendo el control del territorio hasta la llegada de la UPP en 2009.

En junio de 2009 fue implementada la cuarta UPP en las favelas Babilônia y Chapéu Mangueira, ambas en Leme, barrio contiguo a Copacabana, también en la zona sur de la ciudad. Las dos localidades tienen en total cerca de 6 mil moradores y fueron ocupadas por 99 policías. En diciembre de 2009 le tocó el turno a la quinta UPP, implantada en las favelas Pavão-Pavãozinho y Cantagalo, localizadas entre los barrios de Copacabana e Ipanema, aún en la zona sur de la ciudad. La población

3 Las milicias son una suerte de organizaciones paramilitares formadas por ex-policías o policías “activos”, que “venden” protección a moradores y comerciantes de innumerables favelas de Río de Janeiro, localizadas en su mayoría en la zona oeste de la ciudad. Ellas actúan a través del uso de la violencia y la extorsión, rivalizando con los traficantes de drogas por el control del territorio. En esos espacios controlan la provisión de varios servicios a los moradores, como la venta de gas, el sistema de transporte privado y la instalación de conexiones clandestinas de televisión a cable.

total de esas favelas está en torno a los 9 mil moradores, y el área fue ocupada por 195 policías.

En enero de 2010 fue implantada la sexta UPP en las favelas Ladeira dos Tabajaras y Cabritos, también localizadas en el barrio Copacabana, una vez más en la zona sur de la ciudad. Las dos favelas, que suman cerca de 5 mil moradores, fueron ocupadas por 120 policías militares. En marzo de 2010, por ocasión del Foro Urbano Mundial y del Foro Social Urbano en Río de Janeiro, se inició la implantación de la séptima UPP en la favela Morro da Providência, localizada en el área portuaria, en el centro de la ciudad. Dicha área es considerada estratégica desde el punto de vista de las políticas de renovación urbana en curso, pues ahí se está realizando uno de los proyectos más importantes propuestos por el Municipio con proyección a la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016: el llamado “Porto Maravilla”⁴. Tal proyecto pretende reurbanizar toda la región portuaria, tomando como modelo los proyectos de revitalización implementados en Buenos Aires y Barcelona. El sector incluye, además del Morro da Providência, los cerros Pedra Lisa y Moreira Pinto, con un total de población al rededor de 5 mil moradores. La implantación de la UPP en el Morro da Providência –con 200 policías– merece destacarse porque su historia está directamente ligada al propio origen de las favelas de Río de Janeiro. Fue ahí que, al finalizar el siglo XX, nació el Morro da Favela. El nombre original de ese espacio de vivienda popular se generalizó y pasó a denominar un importante modo de habitar la ciudad, marcando para siempre su imaginario social.

Después de la zona sur y del centro de la ciudad, el proyecto de implantación de las UPP finalmente comenzó a avanzar en dirección a la gran región de la Tijuca, zona norte de la ciudad. A inicios de junio de 2010, la octava UPP fue implantada en el Morro do Borel. Tradicional favela de la ciudad, Borel constituye el epicentro de un conjunto de otras localidades como el Morro da Formiga, Morro da Cruz, Casa Branca, Chacará do Céu, Indiana y Catrambi, que totalizan una población de cerca de 20 mil moradores. Es una de las favelas más antiguas de la región de la Grande Tijuca, y comenzó a ser habitada en la década de 1920.

4 Para más detalles del proyecto ver www.portomaravilhario.com.br/.

Tiene, además, una importante historia de movimientos sociales y de acción colectiva. Fue la primera favela de la ciudad en crear una asociación de moradores, la Unión de los Trabajadores Favelados, fundada en 1952, período de implementación de las políticas de remoción de favelas en Río de Janeiro. La Unión de los Trabajadores Favelados desempeñó un papel fundamental en la organización de la población de favelas que, a través de acciones políticas, conquistó el derecho de permanecer en sus espacios de vivienda.

Todavía en el mes de junio, el Morro do Andaraí, también localizado en la región de la Grande Tijuca, fue ocupado por la Policía Militar como preparación para la implantación de la novena UPP. En continuidad con esta política de “pacificación” de las favelas cariocas, ya hay previsión para la implantación de más UPP en otras favelas de la ciudad. Hasta finales de 2010, según previsión del Gobierno del Estado, serán implantadas otras cinco UPP. La meta es la implantación de 40 unidades hasta el 2014, año de realización de la Copa del Mundo en Brasil.

El proceso de “pacificación”

De acuerdo con el proyecto presentado por el Gobierno del Estado a través de su Secretaría de Seguridad Pública, las UPP pretenden ser un “nuevo modelo de seguridad pública y de vigilancia” que busca promover la aproximación entre la población y la policía, definida por una “política de proximidad” aliada al fortalecimiento de políticas sociales en las favelas. Las UPP se orientan, según sus formuladores, por los principios de la policía comunitaria, que tiene como concepto y estrategia la alianza de la población con las instituciones en el área de seguridad pública. De acuerdo con el Secretario de Seguridad Pública de Río de Janeiro, José Mariano Beltrame, la “misión” de las UPP es “recuperar territorios empobrecidos dominados hace décadas por traficantes y por las milicias armadas”, y “llevar la paz a las comunidades”⁵.

5 Para más informaciones, ver <http://upprj.com/wp/>.

Esa declaración nos remite a un aspecto importante presente en la propuesta de implantación de las UPP en las favelas cariocas. El énfasis en la idea de “pacificación”, explícita en el propio nombre del proyecto, nos lleva necesariamente a pensar en su sentido contrario expresado en la metáfora de la “guerra al crimen”, como bien nos ha llamado la atención Machado da Silva (2010). Tal énfasis denuncia la estrategia de “combate” al tráfico de drogas y a las facciones criminales que orientó el patrón de abordaje policial en esos espacios de favela, intensificado en las últimas décadas con consecuencias desastrosas para sus moradores. La pretensión, en este sentido, es llevar la “paz” a los territorios antes dominados por la “guerra”, en la cual la policía siempre tuvo participación activa. No obstante, lejos de ofrecer una respuesta al problema, ese patrón violento produjo una reacción cada vez mayor por parte de los grupos criminales, reacción que se expresó en una verdadera carrera armamentista. Tal actitud acabó generando un clima de desconfianza y miedo generalizado que pasó a caracterizar no solamente las relaciones entre los moradores de esas localidades, sino que acabó por capturar a la ciudad como un todo.

Es preciso, además, llamar la atención al hecho de que la actuación policial, sobretudo en los espacios de favelas y barrios de periferia, ha sido históricamente caracterizada por el uso de la violencia, el abuso de autoridad y el irrespeto a los moradores. Siempre fue común en esos espacios la invasión de resistencias sin mandato judicial en busca de sospechosos eventuales, muchas veces considerados “potenciales bandidos”. En esas incursiones, a los moradores de esos espacios de vivienda popular no se les reconocía la condición de ciudadanos de derecho, sino, contrariamente, se los trataba como “elementos” o “marginales”, expresiones muchas veces utilizadas por los policías para referirse a esos moradores. Particularmente sobre la población más joven, siempre recayó con mayor vigor el peso de esa forma de discriminación social que los estigmatizaba como delincuentes potenciales (Silva, 1998). Además, los violentos interrogatorios y hasta la tortura fueron comunes, así como la corrupción practicada por los agentes policiales que actúan en las favelas a través de la relación de extorsión y la “venta de protección” al tráfico, que mucho colaboró al sentimiento de desconfianza en relación a la presencia de la policía en esos espacios (Oliveira & Carvalho, 1993; Misse, 1997).

Esa práctica violenta reforzó, durante mucho tiempo, la percepción negativa de la policía por parte de los moradores de favelas. Sus críticas a la actuación de esos agentes se debían al hecho de siempre ser identificados como víctimas preferentes de la acción policial. Sin embargo, la representación de las poblaciones pobres y los moradores de favelas como “potenciales bandidos” no era privilegio de la policía. Esta es una idea corriente en el sentido común y remite a la propia representación social que se tiene de esos espacios de vivienda popular, siempre caracterizados por la negación de la “ciudad formal” y, sobretodo, como espacios destituidos de cualquier orden moral, siendo sus moradores permanentemente criminalizados por eso. En este sentido, recae sobre esos espacios, particularmente sobre las favelas, una representación que perpetúa una serie de preconceptos y estereotipos respecto de los sectores populares en nuestra sociedad.

Los intentos anteriores de establecer patrones de relación entre la policía y los moradores a través de la implantación de unidades o puestos policiales en las favelas –como el Puesto de Vigilancia Comunitario o el Grupo de Vigilancia en Áreas Especiales/Gpae⁶– no consiguieron revertir ese patrón de actuación, por lo que se ha mantenido esa percepción negativa por parte de los moradores. Por lo tanto, el proceso de “pacificación” de esos territorios estará condicionado a la continuidad del patrón de interacción que está siendo propuesto por medio de las UPP y sus desdoblamientos futuros.

La repercusión y el impacto social de las UPP

Los resultados de esa política aún tendrán que ser acompañados y debidamente evaluados para que pueda venir a consolidarse como una forma

6 El Puesto de Vigilancia Comunitario (PPC, por sus siglas en portugués) es una unidad básica de apoyo de la Policía Militar que reúne cerca de 5 policías, los cuales pueden estar localizados en barrios periféricos y favelas o en distritos de los municipios donde se localizan las sedes de los batallones. Las Agrupaciones de Vigilancia en Áreas Especiales (Gpae, por sus siglas en portugués) son unidades un poco más grandes, que reúnen de 5 a 15 policías, localizadas en áreas consideradas “especiales”. Ambas experiencias fueron intentos de implementación de políticas de proximidad de la policía en favelas cariocas a lo largo de las décadas del ochenta y del noventa.

de intervención que presente resultados considerados positivos. Sin embargo, la repercusión del proceso de implantación de las UPP fue inmediata. El debate que le siguió en la prensa evidenció la reacción de los actores involucrados. El noticiero trató de hacer alarde de los primeros resultados, elogiando eufóricamente a las UPP. También se llamó la atención al clima de “seguridad” y “tranquilidad” que pasó a existir en esas favelas tras el fin de la presencia ostensiva de los traficantes fuertemente armados, situación que ya se había vuelto una especie de “carta de presentación” de las favelas cariocas.

La repercusión internacional también fue enorme y ya atrajo visitantes ilustres a esas favelas, como el Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos, Shaun Donovan, el Embajador americano en el Brasil, Thomas Shannon, y el Cónsul General de los Estados Unidos, Dennis Hearne, que en marzo de 2009 visitaron el Morro Santa Marta. También pasaron por ahí, recientemente, el Ministro de Seguridad Pública de Israel, Yitzak Aharonovitz, y dos jóvenes estudiantes de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Ben Supple y Matthew Homer, curiosos por conocer la “innovadora” política de control de violencia y represión al tráfico en las favelas de Río de Janeiro. Además de los representantes políticos y de los académicos de Harvard, la favela Santa Marta también se ha popularizado por las visitas ilustres de estrellas pop como Madonna, Alicia Keys, Beyoncé y el actor Hugh Jackman, además de diversos artistas nacionales, solamente para citar algunos ejemplos.

Toda esa repercusión también ha atraído cada vez más visitantes a las favelas cariocas en las que ya ha sido implantado el proyecto de las UPP. De hecho, esos espacios de vivienda popular han comenzado a ser parte de la ruta turística “oficial” de la ciudad. También han sido divulgadas encuestas de opinión indicando una gran aceptación de las UPP tanto por parte de la población local como de la sociedad carioca en general. Según datos divulgados en la prensa por la Secretaría de Seguridad Pública, hubo un aumento del 40% en la asistencia escolar en las áreas ocupadas, y el precio de los inmuebles en esas regiones aumentó en 400% (*O Globo*, 30 de mayo 2010). Así mismo, según la misma fuente, los índices de violencia y criminalidad en la ciudad han caído significativamente. De acuerdo

con los datos divulgados en noviembre de 2009 por el Instituto de Seguridad Pública, el índice de homicidio doloso en la zona sur fue un 77% menor que en todas las otras regiones de la ciudad, teniendo como una de sus principales pruebas, precisamente, la implantación de las UPP en las favelas de la región. Así, parece haber claras señales de que esa puede ser una política pública que traiga buenos resultados y que a mediano y largo plazo tenga consecuencias benéficas para la población de la ciudad como un todo. Esas siempre son noticias bienvenidas, que alimentan la expectativa de que esa nueva realidad pueda extenderse a otras regiones de la ciudad, transformando, quien sabe, la representación históricamente construida de la “ciudad partida”⁷.

De hecho, las primeras visitas hechas a algunas favelas poco después de la implantación de las UPP constataron, entre la mayoría de los moradores, un sentimiento de “alivio” experimentado por el fin de la opresión atribuida a la forzosa convivencia con la violencia cotidiana generada por la presencia del tráfico de drogas. También percibimos una disminución significativa del miedo y la inseguridad que caracterizaban particularmente esos espacios y que se reflejaban por toda la ciudad. Sin embargo, las opiniones entre los moradores se dividen entre aquellos que apoyan las UPP, reconociendo una relativa seguridad local atribuida a la ausencia visible de los traficantes con sus armas, y aquellos que desconfían, sobre todo, de la permanencia y continuidad de esta situación, ya que esos espacios de vivienda popular, por su vulnerabilidad estructural, siempre se han constituido en escenarios privilegiados para la implementación de inúmeros proyectos políticos que muchas veces se agotan con las elecciones o con el cambio de gobierno. Así mismo, y tal vez ésa sea la percepción más significativa en ese contexto, las personas se quejan de su nula participación en la toma de decisiones acerca de sus propios locales de vivienda, aunque pocos se manifiestan abiertamente al respecto.

Un año después de la implantación de las primeras UPP, los mismos sectores de inteligencia de las policías civil y militar reconocen un proce-

7 El término está tomado del libro “Cidade Partida”, del periodista Zuenir Ventura, publicado en 1994, donde el autor relata la experiencia de convivencia, durante nueve meses, en la Favela de *Vigário Geral*, en la zona norte de la ciudad, tristemente conocida por la matanza de 21 personas en agosto de 1993.

so de “migración” de traficantes de las favelas ocupadas por la policía, localizadas en la zona sur de la ciudad, a otras favelas, principalmente hacia el Complejo de Favelas do Alemão, en la zona norte de la ciudad, además de São Gonçalo y otros municipios de la Baixada Fluminense, en la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Son las propias autoridades del área de seguridad pública quienes identifican y describen esa estrategia de desplazamiento de las actividades criminales. Según la Secretaría de Seguridad Pública, aunque reciban refugio en esas favelas, esos traficantes no son incluidos en las actividades del tráfico local, pasando a cometer otros crímenes en esas regiones como asaltos y secuestros. Igualmente, la anticipación de un plan de implantación de una UPP en la favela Rocinha, localizada en São Conrado, otro barrio noble de la zona sur de Río, habría provocado la “migración” de los traficantes locales y la transferencia de armas y municiones pesadas para favelas todavía no ocupadas por la policía, agudizando la disputa por el control de esos territorios (*O Globo*, 24 de enero 2010).

De acuerdo con la cúpula de la Secretaría de Seguridad Pública, para hacer frente al proyecto de implantación de las UPP en las favelas de la zona sur, las dos principales facciones criminales que controlan el tráfico de drogas en la ciudad habrían ensayado una alianza, sellando una especie de “pacto de no agresión”, del cual participaron cerca de 45 favelas de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Tal “pacto” habría sido hecho en la favela Grota, en el Complejo do Alemão, contando con la presencia de los más importantes representantes activos del tráfico en la ciudad (*O Globo*, 20 de abril 2010). Aunque no se pueda afirmar que esa estrategia de los traficantes tendrá éxito, parece haber indicaciones claras de que esa región, así como otras áreas de la periferia de la ciudad no contempladas con proyectos de revitalización urbana e implantación de UPP, estarían concentrando el tráfico que está siendo expulsado principalmente de las favelas de la zona sur.

Junto a todo ese desplazamiento de las actividades criminales y del tráfico en la ciudad, el miedo y el sentimiento de inseguridad también parecen estar desplazándose y concentrándose en esas regiones. En la madrugada del sábado 9 de enero de 2010, el terror se esparcía por la zona norte de la ciudad, con un saldo de cuatro muertos, víctimas de balas perdidas

durante una confrontación entre policías del Tercer Batallón de la Policía Militar y bandidos que se preparaban a invadir el Morro da Serrinha, en Madureira (*O Globo*, 11 de enero 2010). También las favelas del Complejo da Maré continúan siendo palco de sangrientos enfrentamientos envolviendo traficantes rivales y la policía. El último 11 de junio, dos moradores fueron asesinados y cuatro fueron heridos, entre ellos un niño de cinco años, alcanzado por un tiro de fusil, cuando policías entraron disparando en la favela detrás de supuestos traficantes (*O Globo*, 12 de junio de 2010). Eso solamente para citar un hecho reciente.

Además, el Complejo da Maré, que está formado por 16 favelas, con un total de 130 mil moradores, tiene uno de los peores indicadores de violencia de la ciudad. Según la misma Secretaría de Seguridad Pública, mientras en el período de un año (2008-2009) los indicadores de violencia del municipio quedaron prácticamente estables, los del Complejo da Maré aumentaron en 11 puntos. Datos del Sistema de indicadores Rio Como Vamos mostraron que los índices en el área de educación y salud también llaman la atención⁸. En el 2008, el porcentaje de evasión escolar de la enseñanza secundaria en Maré y en Ramos (barrio contiguo que abriga la mayor parte de las escuelas que atienden las favelas de la región) llegó a 26,68% (contra 19,23% del promedio municipal). También el índice de reprobación en las escuelas de la región quedó en 31,62% (contra 30,15% del promedio de la ciudad). En el mismo período, el número de alumnos con más de dos años de retraso llega al 80% en la región (*O Globo*, 29 de mayo 2010). En el área de salud, el cuadro no es muy diferente. En el 2008, el índice de mortalidad infantil en la región fue de 16,12/mil (contra 13,64/mil del promedio del municipio de Río); el número de madres adolescentes fue de 24,02% (contra 17,28%); la hospitalización por diarrea aguda fue de 31,35/mil (contra 14,77/mil); y la muerte juvenil masculina, por todas las causas, fue de 365,22/100 mil

8 Inspirado en *Bogotá Como Vamos*, creado hace diez años en la capital colombiana, *Rio Como Vamos* es una iniciativa no partidaria que monitorea la gestión municipal de la ciudad de Río de Janeiro a través de indicadores de áreas como salud, educación, seguridad pública, transporte, vivienda, trabajo y medio ambiente con el objetivo de identificar las desigualdades y orientar la implementación de políticas públicas prioritarias. Para más informaciones ver <http://www.riocomovamos.org.br/>.

(contra 206,72/100 mil del municipio) (*O Globo*, 29 de mayo 2010).

En esas regiones, la contrapartida del Estado en relación a ese estado de cosas todavía parece ir en la dirección contraria a las medidas de “pacificación” adoptadas en las favelas de las regiones más nobles de la ciudad. La respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública fue el anuncio, a inicios del mes de mayo, de transferencia de la sede del Batallón de Operaciones Especiales (Bope, por sus siglas en portugués), la “tropa élite” de la Policía Militar, y del Grupo Aeromárítimo (GAM, por sus siglas en portugués) a esa región hasta finales del 2010. La nueva sede será instalada en un antiguo Cuartel del Ejército en el barrio Ramos, en el entorno del Complejo de Favelas da Maré. La justificación de las autoridades de Seguridad Pública para esa transferencia es que, de esa forma, la Policía Militar “estará más cerca a las áreas conflagradas, agilizando la atención, caso sea necesario” (*O Globo*, 29 de mayo 2010).

La Policía Civil también anunció nuevas medidas para “cerrar el cerco” a los traficantes en la zona norte de la ciudad. Denominada “Operación Buitre”, una acción fue iniciada a inicios de mayo de este año, teniendo como blanco los traficantes que “migraron” de las favelas de la zona sur, ocupadas por las UPP, concentrando sus actividades criminales en la región del Complejo do Alemão y su entorno. Según el delegado de la Policía Civil responsable por la “operación”, cerca de 200 policías de siete unidades especializadas, además de la Coordinación de Operaciones y Recursos Especiales (Core, por sus siglas en portugués), montarán “un cinturón de seguridad” en barrios próximos a esos complejos, área que ya está siendo llamada por los medios como “Franja de Gaza carioca”, donde los robos de vehículos y los asaltos a peatones aumentaron significativamente en los últimos meses (*O Globo*, 4 de mayo 2010). En la misma ocasión, la Secretaría de Seguridad Pública también anunció que, además de la nueva sede del Bope en Ramos, la Core y la Academia de Policía podrían ser transferidos para el barrio Guadalupe, también en la zona norte de la ciudad. De acuerdo con las informaciones divulgadas, las dos unidades de la Policía Civil ocuparían otro antiguo cuartel del Ejército, al lado de la Avenida Brasil, principal vía de acceso a la región y una de las más importantes vías de circulación diaria de la ciudad. Otra medida en marcha es la instalación de la Ciudad de la Policía Civil cerca de Jacarezinho,

otro complejo de favelas de la región. El Comandante del Bope afirmó que la nueva localización del Batallón “dará más seguridad a quien pasa por la Avenida Brasil, Linha Vermelha y Linha Amarela”, las vías rápidas más importantes de la ciudad, “contribuyendo además en el control de la criminalidad durante la realización de la Copa del Mundo” (*O Globo*, 4 de mayo 2010).

Levantando algunas cuestiones

Es verdad que cualquier evaluación más conclusiva sobre las consecuencias del proceso de implantación de las UPP en las favelas de Río sería prematura. Esa es una política pública, todavía en fase inicial, que se presenta como una apuesta en otra forma de control de la violencia y de la criminalidad a través de un nuevo patrón de actuación de la policía en esos espacios de vivienda popular. Es cierto, además, que la política de seguridad pública de las UPP, basada en el modelo de policía comunitaria y en la definición de metas de reducción de la criminalidad, ha presentado avances innegables, disminuyendo considerablemente el sentimiento de miedo e inseguridad no solo entre los moradores de esas localidades, sino entre la población urbana de una manera general. Y la simple disminución del miedo ya es bastante importante en esos contextos en la medida en que puede alterar significativamente el cuadro de relaciones sociales y políticas en el contexto urbano (Machado da Silva, 2010). Sin duda eso puede hacer posible inclusive la reconstrucción de las representaciones sociales sobre esos espacios de vivienda popular, vistos con tanta desconfianza y fuertemente estigmatizados por la sociedad más amplia. De todas formas, la desigualdad todavía parece permanecer como marca definidora en lo que respecta a los modos de habitar la ciudad.

También es cierto que los hechos que describimos aquí no pueden ser considerados aisladamente, fuera del contexto más amplio de implementación de políticas públicas de renovación urbana con el objetivo de realizar la Copa del Mundo en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016. A partir de ello, sin embargo, algunas cuestiones pueden ser levantadas. En primer lugar, aunque la expectativa sea que esa política pública pueda, a

largo plazo, contribuir efectivamente en la reducción de las desigualdades presentes en los procedimientos de conservación del orden público, es interesante observar que, mientras en las regiones más nobles de la ciudad (incluyendo la zona sur y la Região da Grande Tijuca) se adoptó el control pacífico del tráfico y de la violencia, en la zona norte y en la periferia el patrón permaneció siendo el control represivo de esas acciones. Eso queda claro a través de la estrategia adoptada por las fuerzas policiales al instalar la sede de sus “unidades de operaciones especiales” en esa región. En ese sentido, el efecto del proceso de implantación de las UPP puede ser contrario al esperado, reforzando el histórico proceso de dualización de la ciudad (Machado da Silva, 2010) en la medida en que acabará por valorizar cada vez más áreas que ya son extremadamente valorizadas desde el punto de vista de la calidad de vida y del acceso a servicios y equipamientos urbanos (y ahora desde el punto de vista de la seguridad pública), en detrimento de otras áreas que parecen concentrar todos los problemas de la vida urbana (precariedad con respecto a los servicios y equipamientos públicos, transportes, salud, educación, etc.) ahora potenciados por la presencia ostensiva de los traficantes y por la policía, que actúa a partir de un patrón de control represivo del orden público.

De esa manera, consideramos que todavía no es posible una evaluación más definitiva de los resultados y consecuencias de la implantación de las UPP (Unidad de Policía Pacificadora), en las favelas de la ciudad de Río de Janeiro, en la medida en que esa es una política pública que todavía está en proceso de consolidación. Hasta el momento, lo que podemos decir es que los primeros resultados apuntan en dos direcciones: la primera, bastante positiva, sería la sensación de seguridad que, más allá de las regiones efectivamente contempladas en las UPP, se extendió por toda la ciudad, haciendo que las interacciones sociales sean menos tensas, más allá de la caída de algunos índices de violencia en esas regiones. La segunda, aunque en las regiones no contempladas por esta política pública también se ha compartido ese sentimiento de mayor seguridad, los problemas persisten y, en algunos casos, se acentuaron, ya que la presencia de traficantes continúa aumentando cada día y el violento control social por parte del aparato policial continua siendo el patrón. Además, hasta el momento, esas áreas no se han beneficiado de ninguna otra política social

que acompañaría a las UPP, particularmente en las áreas de la salud, la educación y la infraestructura básica. En este sentido lo que podemos decir, hasta ahora, es que la implantación de las UPP está beneficiando solamente a un determinado segmento de la población de la ciudad, en detrimento de otras, favoreciendo, por lo tanto, los procesos de segregación socioespacial.

Desde esta perspectiva, los procesos de renovación urbana en curso –de los cuales las UPP son una etapa fundamental– no aparecen propiamente como novedad. Por el contrario, parecen reeditar la misma lógica de criminalización de los “territorios de la pobreza”. En lo que concierne a las formas de vivienda popular, el proceso de implantación de las UPP parece expresar, de forma elocuente, los supuestos de los grandes proyectos de transformación por los que la ciudad de Río de Janeiro ha pasado a lo largo de su historia urbana. Desde finales del siglo XX, la cuestión de la vivienda popular comenzó a presentarse como un desafío a ser enfrentado por el poder público. Antes del surgimiento de la favela en el espacio urbano, las viviendas colectivas o “cortiços”, como modo, por excelencia, de vivienda de las clases populares, ya eran identificadas como lugares insalubres, “fuentes de enfermedad y vicio”, “antros de delincuencia y de crimen” y como una permanente amenaza al orden social y moral. Su población, compuesta esencialmente por trabajadores pobres y esclavos libertos, era identificada como “clase peligrosa” que, por todos esos motivos, debería ser alejada de las áreas nobles de la ciudad. Esa forma de representación se relacionaba no solamente a la amenaza que esa población ofrecía a la conservación del orden público, sino que se relacionaba directamente al peligro de contagio, tanto desde el punto de vista de los “malos hábitos y costumbres”, como en el sentido de propagación de enfermedades infecciosas y epidemias, en función de la insalubridad de sus formas de vivienda. Surge, así, la ideología del higienismo, que pasó a orientar fuertemente las acciones del Estado a partir de ese período (Chalhoub, 1996; Cunha, 2006).

Esa percepción se acentúa cuando, a inicios del siglo XX, más precisamente en 1902, Rodrigues Alves asumió la Presidencia de la República y dio inicio a un vasto programa de obras públicas que se concentraban en la remodelación urbanística y en el saneamiento de la ciudad de Río de

Janeiro. Para ejecutar la reforma urbana, el gobierno nombró al alcalde Pereira Passos, que se asoció al médico sanitarista Oswaldo Cruz, responsable de implementar la reforma sanitaria de la ciudad. En ese período, Pereira Passos intensificó el combate a las viviendas populares representadas por los *cortiços*, desencadenando contra ellos una verdadera “guerra” –que quedó conocida como “o bota-abaixo” o “la era de las demoliciones”–, cuyo objetivo era “sanear” y “civilizar” la ciudad, erradicando esas formas de vivienda popular del espacio urbano. Son muchos los trabajos que indican una ligación directa entre la ocupación de los cerros y la destrucción de los *cortiços* del área central de la ciudad (Rocha, 1985; Benchimol, 1990; Vaz, 1986; Chalhoub, 1996; Cunha, 2005 y 2006).

A finales de la década de 1920, se acentuó la crisis de vivienda y se intensificó la expansión de las favelas en la ciudad, lo que dio más peso a su representación como un “problema social” a ser solucionado. Delante de ese cuadro, se intensificaron también las propuestas de políticas públicas proyectando su erradicación. En ese período, fue solicitado al urbanista francés Alfred Agache un plan de “remodelación, extensión y embellecimiento” de la ciudad de Río de Janeiro, el cual incluía una parte sobre las favelas. Definiéndolas como una especie de “formación espontánea desarrollada en lo alto de los cerros” y compuesta por una población “adversa a toda y cualquier regla de higiene”, el plan recomendaba la construcción de “villas-jardines operarias” a donde sus moradores deberían ser transferidos. Se sugería, además, la prohibición de toda y cualquier “construcción estable” en las favelas. En esta perspectiva, las favelas representaban un serio problema a la estructura urbana de la ciudad “desde el punto de vista del orden social, de la seguridad, de la higiene, sin hablar de la estética” (Zylberberg, 1992; Cunha, 2006).

A pesar de lo dicho, las políticas públicas de remoción de favelas solo comenzaron a ser implementadas a partir de la década de 1940, adquiriendo impulso entre las décadas de 1960 y 1970. Surgieron, en ese período, una serie de órganos en la administración pública del Estado encargados de pensar en acciones para las favelas, así como instituciones religiosas y benéficas que intensificaron su actuación en esos espacios. A partir de ahí, las políticas de remoción fueron aplicadas por medio de la creación de parques proletarios, centros de vivienda provisional y conjuntos habitaciona-

les como Cidade de Deus, hacia donde fueron removidos los moradores de las favelas Morro do Pasmado, da Praia do Pinto, da Catacumba y do Esqueleto, todas localizadas en la zona sur de la ciudad, las cuales desaparecieron definitivamente del mapa (Valladares, 2005; Cunha, 2006).

La separación de las poblaciones más pobres de las áreas nobles de la ciudad permanece como un fantasma que acecha permanentemente. Aunque lo que parece estar en cuestión esta vez, desde el punto de vista de esa política de gobierno, no sea propiamente la remoción de esas poblaciones, esa separación puede darse como una especie de efecto no esperado o “indeseado” de la implantación de las UPP. La “pacificación” de las favelas ha hecho posible la implantación de proyectos de regularización agraria de los espacios de vivienda popular, los cuales, a su vez, traen la posibilidad de transformación de las favelas localizadas en las regiones nobles de la ciudad a través de procesos de gentrificación⁹. Eso traería, de hecho, la consolidación de la “ciudad partida”, al contrario de la búsqueda de su integración. Sin embargo, la oportunidad de realización de eventos que proyectan la ciudad internacionalmente, así como de implementación de políticas de renovación urbana de tamaño importancia, deberían servir para enfrentar y reducir las enormes desigualdades que todavía existen entre sus distintas regiones y sus respectivas poblaciones en lo que concierne a la proposición de políticas públicas de modo general (educación, salud, seguridad pública, etcétera).

Por último, para efecto de la implementación de esas políticas, es importante observar que la ciudad está dividida en cinco áreas de planificación (AP), cada una englobando un determinado número de regiones administrativas (RA). Ellas son: AP1 (centro y adyacencias), con un total de 268.260 habitantes, AP2 (zona sur y la Região da Tijuca), con 997.478 habitantes, AP3 (Suburbio-Leolpoldina), con 2'353.590 habitantes, AP4 (Suburbio y parte de la zona oeste), con 682.051 habitantes, y AP5 (Suburbio y parte extrema de la zona oeste), con 1'556.505 habitantes¹⁰. Solamente para tener una noción de la grandeza, si consideramos el total

⁹ Del inglés *gentrification*: elitización, aburguesamiento. *Nota del traductor*.

¹⁰ Datos proporcionados por el Instituto Municipal Pereira Passos/IPP, recolectados del Censo 2000. Ver también <http://www.jorgedasilva.blog.br/> y <http://www.jorgedasilva.com.br/>.

de habitantes de la AP1, la AP2 y la AP4 (1'948.789) –parcela de la población que será efectivamente beneficiada con tales proyectos–, en relación al total de habitantes de las AP3 y AP5 (3'910.095), podemos ver que menos de la mitad de la población total de la ciudad se estará beneficiando de tales políticas públicas. Y si consideramos la relación entre el monto de inversiones propuestos y su distribución en la relación total de la población de la ciudad, el cuadro de las desigualdades queda todavía más crítico en la medida en que los proyectos se concentran fundamentalmente en la región del centro de la ciudad (zona portuaria), en la zona sur y en la zona oeste de la ciudad, particularmente en la Barra da Tijuca y en Jacarepaguá, también consideradas áreas nobles de la ciudad por concentrar una población de alto poder adquisitivo.

Bibliografía

- Benchimol, Jayme Larry 1990 *Pereira Passos: um Haussmann tropical* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).
- Carvalho, Lia de Aquino 1986 *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1886-1906* (Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes).
- Chalhoub, Sidney 1996 *Cidade febril. Cortiços e epidemias na Corte Imperial* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Cunha, Neiva Vieira 2004 “Como se ‘fabrica’ um policial: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional” en *Comum* (Río de Janeiro) v. 9, n.º 22, pp. 198-207, enero/junio.
- Cunha, Neiva Vieira 2005 *Viagem, experiência e memória. Narrativas de profissionais da saúde pública dos anos 30* (São Paulo: EDUSC/ANPOCS).
- Cunha, Neiva Vieira 2006 *Historias de favelas da Grande Tijuca* (Río de Janeiro: Ibase/Agenda Social Rio).
- Machado da Silva, Luis Antonio 2010 “Afimial, qual é a das UPPS?” (Río de Janeiro) en <www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br>
- Misse, Michel 1997 “As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio” en *Contemporaneidade e Educação* (Río