

OS DILEMAS DA PACIFICAÇÃO:

Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”

Robson Rodrigues



OS DILEMAS DA PACIFICAÇÃO: Notícias de Guerra e Paz em uma “Cidade Maravilhosa”

Robson Rodrigues¹

Resumo

O presente artigo traz algumas reflexões sobre a atuação da polícia carioca em favelas² pela ótica de quem transitou no campo como gestor policial. Seu intuito é de ajudar a pensar os riscos, oportunidades, erros e acertos das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs dentro do processo que ficou conhecido no Rio de Janeiro como “pacificação”. Os dados empíricos, produzidos a partir de observações registradas pelo autor na oportunidade em que coordenou as UPPs³, fazem contraponto com pesquisas científicas produzidas sobre o tema.

Introdução

Não há no mundo consenso sobre o que as polícias fazem (Monjardet 2003). Suas atividades variam de contexto para contexto sob os mais diferentes arranjos institucionais. Não obstante essas diferenças, seus problemas se equivalem quando o assunto é o uso da força, já que são instituições que operam o poder do Estado no âmbito interno de seu território. Arranjos nos quais prevalece a prevenção geralmente indicam certo avanço no “processo civilizador” (Elias 1994); quando é a repressão que predomina, é sinal de que algo vai mal na sociedade, na instituição policial, ou em ambas. Contudo, o desafio da polícia no Estado democrático continua sendo conjugar adequadamente coação legítima com prevenção. Havendo gerenciamento eficaz numa concepção moderna de polícia, a legitimidade passa a ser seu maior capital e quanto mais legítima for a polícia menos necessário será o uso da força física, seu principal recurso.

Trata-se da legitimidade num sentido político, baseada na persuasão para a construção de consensos a partir da qual as decisões devam considerar os implicados (Arendt 2007; Aguiar 2008). Nesse sentido, qualquer polícia que se pretenda legítima, tem de estar próxima de seus implicados, construindo com eles o consenso, mesmo onde não haja unidade. Apenas para fins de análise, aqui serão consideradas como aproximação as ações do Estado que busquem essa legitimidade incluindo a sociedade como participe na gestão de uma política pública, ao passo que o afastamento considerará não somente as ações que excluem a sociedade, mas também a inação pela ausência

¹ Coronel policial militar, ex-Chefe do Estado Maior Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro-PMERJ, ex-Coordenador Geral das Unidades de Polícia Pacificadora-UPP, Pesquisador sênior do Instituto Igarapé, professor da Universidade Cândido Mendes-UCAM, bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ e mestre em antropologia pela Universidade Federal Fluminense-UFF.

² Comunidades informais, constituídas basicamente por pessoas de baixíssima renda.

³ Outros dados podem ainda ser colhidos e confirmados junto à CPP, através do seu endereço eletrônico comandoupp.pmerj@gmail.com, ou em sua página eletrônica www.coordenadoriapp.com.br.

de quaisquer políticas públicas. Não se trata necessariamente de uma proximidade física, mas sobretudo de interesses, numa costura civilizada em que o principal deles é a não-violência, ou seja, a paz.

A literatura tem mostrado exemplos dessa aproximação horizontal e respeitosa a que me refiro. No caso da segurança pública, há a polícia comunitária e suas variantes como a polícia de proximidade e a polícia orientada para o problema, já analisadas por Skolnick & Bailey em muitos países (2002). Também podemos encontrar exemplos dessa postura em outros setores políticos. Nesse sentido, Santos (2005) nos mostra boas práticas de democracia participativa como uma viável alternativa à democracia representativa ainda hoje hegemônica, ocorrendo em muitos países, sobretudo nos periféricos. No Brasil, Santos cita a experiência do Orçamento Participativo⁴ de Belo Horizonte e Porto Alegre (Santos 2005: 561-592). Por outro lado, políticas públicas verticalizadas voltadas para moradores silentes, sem espaços de diálogo ou instâncias para participação mais efetiva e resolução formal de seus conflitos, o que infelizmente é a realidade da maioria das favelas brasileiras, seriam exemplos desse afastamento deliberado do Estado. Um estudo sociológico realizado ainda na década de 1970 na favela do Jacarezinho, no Rio de Janeiro (Santos 1977), apontava o mesmo problema, que, embora antigo, continua se reproduzindo até hoje. Ele nos mostra também como moradores desses espaços deliberadamente afastados pelo Estado acabavam criando informalmente suas próprias instâncias de resolução de conflitos, seja por não acreditarem nas instituições formais do Estado, seja por não acreditarem que elas fossem mesmo capazes de resolver problemas de sujeitos como eles, irregulares, à margem da lei desse mesmo Estado. Assim, ao invés de naturalizarem a crença na igualdade moderna, naturalizavam a desigualdade estrutural promovida por esse afastamento histórico.

Evidentemente esses são tipos ideais já que a realidade prática é quem nos mostra em que medida as instituições o realizam. Assim, seja pelo afastamento ou pela aproximação, cada opção dependerá de seu contexto. No caso do Rio de Janeiro, complexidades sociopolíticas, históricas e econômicas, que representariam por si só um desafio para qualquer polícia do mundo, nos dão pistas de um afastamento histórico. Desigualdades estruturais, democracia vacilante, belezas geográficas de uma “Cidade Maravilhosa” em contraste com a geografia social da “Cidade Partida” (Leite 2000)⁵, misturando centro e periferia, são alguns desses paradoxos exibidos a qualquer momento e em qualquer espaço de uma cidade dual que já foi capital da República, do Império e da Colônia. Só para se ter uma idéia, a Gávea, bairro de classe média alta da zona sul da cidade, com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado e um dos maiores do país, encontra-se exatamente ao lado da Rocinha, considerada a maior favela da América Latina, com IDH dos mais baixos.

Tais contrastes indicam potenciais conflitos que se evidenciam quando acirrados por discursos baseados no medo e no ódio. Portanto, para melhor entender essas opções é preciso investigar

⁴ O Orçamento Participativo analisado por Santos é um importante exemplo de participação democrática, surgido primeiramente em Porto Alegre e depois replicado para outras cidades no Brasil e no exterior. Isto significa que a própria sociedade é quem decide ou influencia na distribuição dos recursos, no curso do processo legislativo orçamentário.

⁵ Trata-se, portanto, de uma construção que reúne essas diferentes e antagonistas visões do Rio de Janeiro.

não só as práticas que as materializam, mas também as “representações coletivas”⁶ que de algum modo as orientam. Até aqui prevaleceram as “crenças de perigo” construídas a partir de interações em contextos onde o risco é fortemente percebido, mesmo que não haja risco real considerável (Borges 2012). As crenças da favela baseadas no medo de um “outro” diferente e desconhecido, sobretudo após sua “consolidação”⁷, acabaram por transformá-la no lugar natural da violência e da criminalidade, deflagrando conseqüentemente reações violentas da sociedade e do Estado em suas diferentes dimensões: física, simbólica e estrutural (Souza e Silva 2010). Essa “criminalização da miséria”, como a definiu Wacquant (2001), produziu aqui no Brasil a quarta maior população carcerária do mundo com significativa representação de negros ou pardos favelados, sem emprego formal, usuários e acusados por tráfico de drogas. Assim tem prevalecido o afastamento, sobretudo com relação à favela enquanto espaço de perigo.

Essa tendência de afastamentos parece dar algum sinal de reversão com as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, aproximação com dimensões e vontade política singulares cujos primeiros benefícios já são percebidos e mensurados (IBPS, 2009; Cano, 2012; Rodrigues e Siqueira; CESeC, 2010, 2013). Há grandes expectativas em torno delas, contudo ainda preocupam casos de violência, corrupção policial e conflitos armados que, somados à ausência ou insuficiência de políticas sociais e ao lento processo de urbanização já bastante prejudicado em função desse afastamento histórico, suscitam incertezas sobre sua continuidade enquanto política pública sustentável (IBPS 2009; Machado da Silva 2010; Cano 2012). A questão aqui é saber até que ponto essa é de fato uma mudança consistente ou mais uma ação pontual dentro de uma histórica tendência de afastamentos.

Guerra e paz. Representações e práticas nas políticas de segurança.

Para se falar de paz no Rio de Janeiro, é preciso antes entender a “guerra” estabelecida aqui nas últimas três décadas pelo menos. Não a do conceito político já que o Brasil não se encontra numa guerra nesse sentido convencional, mas a que imaginamos como se nela estivéssemos; ideias construídas socialmente e que operam práticas, que por sua vez voltam a reforçar esse mesmo imaginário mantendo assim uma espiral de significados consolidados a partir dos resultados da disputa entre os vários interesses em jogo (Bourdieu 2005).

Nesse período se estabeleceu no Rio de Janeiro um conflito específico entre polícia e favela sob o pretexto de haver nesses espaços uma suposta criminalidade organizada, notadamente o tráfico de drogas. Seus resultados, já conhecemos: pobreza vaticinada pelo descaso do Estado, violência crescente com a instalação da “guerra” de fato, e, ao invés do proposto fim do tráfico de drogas, o seu fortalecimento econômico com aumento do consumo. A reboque vieram ainda o aumento das

⁶ No sentido de Durkeim (2003), para quem a realidade social “compreende ao mesmo tempo representações e práticas”, representações coletivas porque, não sendo individuais, dizem respeito a conceitos socialmente construídos e partilhados que habitam o que o referido autor chamou de “reino dos fins e das verdades impessoais que se realiza com a contribuição das vontades e das sensibilidades particulares” (p 446).

⁷ O fenômeno da “consolidação da favela” é analisado por Mariana Cavalcanti (2009) como o resultado de dois processos sociais: (1) a mudança das “políticas de remoção” por “políticas de urbanização” e (2) a apropriação de seu espaço pelo narcotráfico.

taxas de homicídios e o aumento da violência e extorsão policiais.

Foi durante os anos 1980, com a transição política, que a sociedade brasileira se deu conta de muitos de seus problemas pela maior disponibilidade das estatísticas oficiais. Expressões da época como “década perdida”, tempo da carestia, da inflação galopante e também da escalada da violência, indicavam essa nova percepção. É a partir daí que a segurança pública ganha relevância, não só pela percepção mais ampliada da violência, mas também pelo aumento real das taxas de criminalidade.

O fim da Guerra Fria não aliviou em nada as tensões entre Estado e sociedade, muito pelo contrário: elas aumentaram com a “guerra às drogas” e a globalização do crime. O que mudou foi o foco, já que a repressão se voltava agora para o que a mídia construía como a nova ameaça à sociedade que se originava da favela, ou seja, as novas “classes perigosas” (Coimbra 2001).

Mesmo com a redemocratização, um vago conceito de segurança pública se confundia ainda com segurança nacional. Não raro, generais assumiam a segurança pública nos estados olhando o problema da criminalidade pela perspectiva ideologizada da segurança nacional. Nesse sentido, a passagem do general Nilton Cerqueira⁸ como Secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro foi emblemática. À percepção de que a criminalidade se proliferava pela leniência de políticos da esquerda, no caso o ex-governador Leonel Brizola⁹, Cerqueira respondeu, criando uma premiação pecuniária para “atos de bravura” de policiais que se arriscassem no combate ao crime, logo apelidada de “gratificação faroeste” por estimular na verdade a morte do inimigo¹⁰ (Cano 2003). O resultado foi uma das mais duras e sangrentas repressões que o estado vivenciou, com o conseqüente aumento das taxas de homicídios e dos polêmicos autos de resistência¹¹. Não por acaso, a gestão de Cerqueira à frente da Segurança pública (1995-1998) rendeu ao estado as maiores taxas de homicídios da série histórica. Em 1995 houve o pico de 61,8 homicídios por grupo de 100 mil habitantes no estado e, em 1997, foi a vez da capital chegar ao ápice dos 53,7 homicídios por 100 mil habitantes¹².

É provável que a mídia carregasse nas tintas, exibindo um quadro impregnado por balas perdidas e armas de guerra, mas o fato é que esse quadro se inspirava em uma das realidades mais violentas do país. A imagem de traficantes exibindo armas de guerra do alto de seus territórios usurpados do Estado acuava a sociedade e mostrava a tibieza da polícia diante de um “crime organizado” cada vez mais poderoso. A solução então foi armar a polícia para a “guerra”, o que resultou na maior corrida

⁸ General do Exército Brasileiro que na Ditadura Militar, em 1981, já havia comandado a PMERJ e que de 1995 à 1998 foi Secretário de Segurança no Governo Marcelo Alencar.

⁹ Para uma análise histórica desse fato, Cf. “Anatomia de um erro”, na parte I de Buergiman (2011).

¹⁰ Foi sintomático que a “gratificação faroeste” tenha sido criada na gestão do General Cerqueira. O General havia ganhado fama na Ditadura Militar por ter, em 1971, ainda como major do Exército, na Bahia, planejado e comandado a “Operação Pajussara”, que matou o ex-capitão e desertor do Exército, Carlos Lamarca, ativo integrante da guerrilha armada e principal líder da Vanguarda Popular Revolucionária - VPR. Ver & Silva Filho (1989).

¹¹ Forma administrativa como os homicídios praticados por agentes do Estado no desempenho de suas funções são registrados.

¹² Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=MS4> (último acesso em 10 abr 2014).

armamentista da história do estado.¹³ Estavam postas ali as metáforas da “guerra”, construindo discursos que dão sentido a uma guerra de fato, ao que Foucault chamaria de sua “prática-discursiva” (Foucault 2007). Nesse contexto, ao mesmo tempo em que o narcotráfico fazia da favela seu “quartel-general”, autoridades a transformavam num “teatro de operações”, estabelecendo aqui sua própria “guerra” a partir da “guerra às drogas”, que naquele momento já havia se transformado em uma cruzada moral de dimensões globais.¹⁴

Muitos “atos de bravura” premiados pela “gratificação faroeste”, podem ter, na verdade, oficializado mortes que anteriormente ocorriam na forma de execuções extrajudiciais, como as ocorridas em 1993, naquela que foi conhecida como a “Chacina de Vigário Geral”, favela da zona norte da cidade onde 21 moradores foram cruelmente executados. As apurações apontaram, como motivo do crime, a quebra de um pacto entre policiais corruptos e traficantes locais que na noite anterior haviam emboscado uma viatura policial e assassinado todos os seus ocupantes, dentre os quais o líder do grupo rival. Apesar da incapacidade do sistema de justiça criminal julgar e condenar a totalidade dos envolvidos, surgiam ali pistas que nos ajudam a entender melhor o funcionamento do submundo do crime, principalmente quando a “guerra” mantém um mercado criminoso de extorsões. A testemunha-chave, que havia sido informante de ambos os grupos em disputa, foi pragmática ao apontar literalmente o “espólio de guerra” como o incentivo natural para movimentar seus “negócios”.

Muitas vezes o afastamento deliberado da favela produz um vácuo no qual surgem formas alternativas de sobrevivência social, cujas fronteiras, separando seus campos morais de formalidade/informalidade e legalidade/ilegalidade, são tênues e flexíveis. Nele se misturam atividades de uma economia subterrânea como a dos mototáxis, das vans, da “gatonet”, do “gato” de luz, da coleta do lixo, do baile funk, como também as da “robauto”, do tráfico de drogas e de armas. Como atividades invisibilizadas e não tributadas pelo Estado, são oportunizadas à ação criminosa que muitas vezes as alienam de seus criadores originais, gerando redes de corrupção e violência que são utilizadas tanto por criminosos como por policiais clandestinos.

Diante disso e de um modelo policial arcaico, criado num contexto hierárquico e segregacionista, em que se dificultava a seus integrantes identificarem-se com quem deveriam controlar e reprimir, muitas favelas têm sido violentamente disputadas, ocupadas e transformadas em fortificações para a proteção de negócios ilícitos que se intensificam em função, inclusive, de uma criminalidade globalizada para desespero de seus moradores. À medida que aumenta o volume das transações e do capital financeiro desses mercados ilícitos, aumentam também a corrupção e a violência para mantê-los.

Nesse ambiente em que tráfico e milícia se confundem em seus objetivos, reproduzindo pragmaticamente uma mesma lógica faccional para fins econômicos, a guerra é interessante

¹³ Em 1994, quando o Exército veio em apoio ao estado combater o crime organizado na chamada “Operação Rio” (Coimbra, 2001), a polícia militar recebeu emprestado para essa missão seus primeiros fuzis FAL - Fuzil Automático Leve, que logo se tornariam seu armamento natural.

¹⁴ Para uma análise histórica desse fato, Cf. “Anatomia de um erro”, na parte I de Buerjiman (2011).

porquanto é capaz de manter a invisibilidade ideal para a proliferação desses mercados ilícitos e violentos ao largo do controle do Estado e diante dos olhos apavorados da sociedade. Nesse sentido, o modelo policial se adaptou bem ao afastamento histórico promovido pelo Estado e suas políticas de controle social verticalizadas, onde as comunidades impactadas têm sido meras pacientes.

Não obstante essa tendência para o afastamento, houve pontuais iniciativas de aproximação, porém todas descontinuadas e praticamente inalteradas diante de uma criminalidade global que cada vez mais impactava a realidade carioca, sobretudo a das favelas¹⁵. Uma das primeiras foi o CIPOC – Centro integrado de Policiamento Comunitário, que, baseado em programas de policiamento comunitário norte-americanos, articulava políticas sociais com segurança pública na Cidade de Deus, em um prenúncio do que viriam a ser as UPPs. Não houve nesse ínterim, no entanto, um avanço sistemático da aproximação como estratégia de prevenção à violência e ao crime, nem a necessária adesão da comunidade política para a continuidade dessas ações que paravam praticamente na polícia. A falta de percepção do novo cenário global do crime, de adesão política e de uma avaliação crítica dos modelos exógenos importados de contextos diferentes do nosso, portanto, fragilizaram a aproximação, percebida como ingênua e incapaz de vencer o poderio bélico do narcotráfico que, com a ajuda da mídia, se expandia visivelmente nas favelas.

Contruindo a “paz”

Quando já não se acreditava em outra maneira de se fazer polícia senão com a “guerra”, surgia a primeira UPP e, na medida em que o projeto avançava, passava-se a acreditar mais nessa possibilidade¹⁶. Abria-se assim um espaço simbólico onde as ideologias repressivas geralmente vinham se alimentando. É possível que as UPPs ajudem a desconstruir as “crenças da favela”, consagrando a aproximação onde antes se construíam teatros de operações. Por isso a pacificação, mesmo incipiente, precária e provisória em alguns aspectos, mas não em outros, como veremos adiante, representa uma guinada drástica no percurso da segurança pública; um movimento audacioso de aproximação exatamente no local onde a “guerra” foi naturalizada. A questão é saber se ela será capaz de se sustentar a longo prazo como uma política de aproximação.

O processo de pacificação atualmente em curso no Rio de Janeiro é conduzido pela Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESEG¹⁷, por meio de um programa para implantação das Unidades

¹⁵ Para entender a insensibilidade com relação a esses impactos, inclusive da academia, cf. Zaluar (2000).

¹⁶ Apesar dos problemas, algumas pesquisas têm confirmado um aumento das expectativas com relação às UPPs. Cf. em IBPS (2009); MAPEAR (2010); FGV (2009). Em recente estudo divulgado na mídia o Instituto Data Favela mostra que 75% dos moradores de favelas aprovam as UPPs. Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-11-04/quase-30-dos-moradores-de-favelas-ja-se-sentiram-discriminados-diz-pesquisa>, último acesso em 12 abril 2014.

¹⁷ A SESEG é o órgão da estrutura do poder executivo estadual responsável por planejar e gerir as políticas públicas de segurança. Para tanto, estão sob sua égide as duas polícias que, pela legislação brasileira, dividem a função de preservação da ordem pública no âmbito do estado. Cabe então à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, a polícia ostensiva e a prevenção dos delitos, e à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ, a sua investigação.

de Polícia Pacificadora – UPPs em áreas dominadas violentamente por grupos armados¹⁸. Seu início se deu em 2008, com a ocupação pela polícia militar da favela Santa Marta, em Botafogo, na zona sul carioca. No ano seguinte, foi inaugurada ali aquela que seria a primeira UPP do estado.

Apesar de não ter sido inicialmente batizada como UPP, por não haver ainda a ideia de um programa como o que há hoje, já havia naquela iniciativa a intenção de a polícia permanecer integrando-se à comunidade local, com postura diferente da adotada até então.

Para que as ocupações avançassem, foram fundamentais, dentre outros fatores, a experiência acumulada em aproximações anteriores pela própria Polícia Militar e algum alinhamento em torno da ideia de segurança pública com cidadania nos diferentes níveis federativos. Foi depois da terceira inauguração de UPP na cidade¹⁹ e da boa recepção da iniciativa pela sociedade ecoada na mídia que um plano mais ousado começou a ser elaborado. Atualmente ele contabiliza 37 UPPs com 9.293 policiais militares em 252 favelas; oito na zona sul, 23 na zona norte, duas na zona oeste, três no centro da cidade e uma única fora da capital do estado, inaugurada recentemente na favela da Mangueirinha, no município de Duque de Caxias, Baixada fluminense.²⁰ A meta da SESEG é chegar até o final de 2014 com pelo menos 40 delas instaladas e 12,5 mil policiais militares, nada comparado a qualquer outro programa de policiamento do tipo comunitário²¹ no mundo.

Embora com institucionalidade ainda precária, a UPP se equivale, na estrutura organizacional da PMERJ, a uma companhia militar destacada fisicamente de sua sede original que é o batalhão. Na parte administrativa é apoiada pelo batalhão da área onde estiver localizada, enquanto a parte operacional cabe à Coordenadoria de Polícia Pacificadora, criada no mesmo decreto que deu os primeiros contornos institucionais à UPP.²² O comando operacional local é exercido por um capitão, auxiliado por outros oficiais, mas, dependendo do tamanho, do efetivo ou da importância estratégica, poderá ser de major. Os serviços são normalmente executados por jovens soldados, geralmente vindos direto do curso de formação para a UPP, supervisionados por cabos, sargentos e eventualmente subtenentes. Suas práticas a distinguem, ou procuram distingui-la, das unidades de policiamento convencional e das controversas operações policiais, que nas últimas décadas vieram se consolidado nessas áreas de grande vulnerabilidade social. A proposta é - ou pelo menos deveria ser - entrar e permanecer praticando a chamada “polícia de proximidade” que, em linhas gerais, utiliza as próprias redes de solidariedade locais para a construção compartilhada de um ambiente seguro.

¹⁸ Conforme estabelece o Decreto Estadual nº 42787, de 06 de janeiro de 2011, que estrutura as UPP.

¹⁹ Trata-se da UPP do Jardim Batam, inaugurada na zona oeste, em 18 de fevereiro de 2009.

²⁰ Dados disponíveis em WWW.upprj.com/index.php/historico, último acesso em 5 de abril de 2014.

²¹ *Polícia Comunitária, Polícia de Proximidade e Polícia Orientada Para o Problema são estratégias, filosofias, ou o que o valha, de princípios muito parecidos que, em geral, estabelecem a aproximação da polícia com a comunidade para a solução dos problemas de segurança pública locais* (Skolnick e Bailey, 2002).

²² A precária normatização que institui legalmente a UPP é composta por dois decretos, o primeiro é o 41.650, de 21 de janeiro de 2009, que a cria de forma lacônica, logo após a ocupação da favela Santa Marta. O segundo é o 42.787, de 06 de janeiro de 2011, bem mais detalhado, que estabelece inclusive um plano de ocupação dos territórios onde serão instaladas as UPPs.

O programa apresenta um plano de ocupação dividido em 4 fases distintas, partindo de uma intervenção inicial eminentemente militar, até a implantação da UPP propriamente dita. Após a intervenção tática (fase I), há um período de estabilização (fase II), onde se aguarda o melhor momento para a chegada da UPP (fase III), quando concomitante se realizam, ou deveriam se realizar, o monitoramento e a avaliação (fase IV). Apesar de todo esse detalhamento sobre os preparativos do ambiente para a chegada da UPP em suas primeiras fases, o plano em nenhum momento detalha o que é ou como se deva fazer a “proximidade”. Trata-se, portanto, basicamente de uma ocupação militar, já que é nítida sua maior preocupação com as fases iniciais (I e II) em detrimento das últimas. Essa lacuna, que deveria ter sido preenchida pelo Instituto de Segurança Pública – ISP por meio de um “Programa de Polícia Pacificadora”, como previa o decreto que estruturou a UPP, encontra-se até hoje aberta.²³

Se por um lado uma sofisticada estratégia de comunicação social é mantida (Mello 2010) no intuito de se desconstruir a “guerra” para a conseqüente consrução da “paz”, distinguindo nesse sentido a UPP de outras iniciativas de aproximação anteriores, por outro, não se verifica o mesmo esforço noutros aspectos do projeto, tais como sua institucionalidade, a capacitação adequada de seus integrantes, o investimento em tecnologias digitais de segurança e de informação, revelando certa negligência justamente onde a proposta era ser diferente, ou seja, a proximidade.

Há, ainda, críticas ao fato de as ocupações ocorrerem, na maioria, em favelas dominadas pelo tráfico e não pelas milícias. Na verdade, as táticas da pacificação continuam se orientando pelas mesmas crenças da favela construídas na lógica do combate às drogas, mas pelo menos agora com foco relativamente regulado com as UPP. Ou seja, a guerra de fato estabelecida demanda, como resposta, a guerra para a retomada de territórios fortificados.

Assim, a “pacificação” se apresenta como um processo de aproximação em aberto, cuja construção depende ainda das práticas diárias de seus atores. Podemos encontrar muitas referências que as inspiram, tanto nos discursos, oficiais ou não, quanto nas representações que povoam o imaginário coletivo policial, como veremos adiante.

A paz constatada

Não obstante as especificidades locais, pesquisas apontam pontos em comum nas favelas ocupadas pelas UPPs (Cano 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; CEsSeC 2010, 2012, 2013), dentre eles, o desaparecimento do tráfico ostensivo de drogas, das armas de guerra e das traumáticas incursões policiais, além de uma drástica diminuição dos tiroteios, das balas perdida, dos homicídios intencionais, sobretudo os que resultavam de ação policial, além de um maior controle social sobre a polícia, a própria criminalidade local e da maior liberdade de ir e vir dos moradores. Por outro lado,

²³ O Artigo 10, do Decreto Estadual 42.787 determinava ao ISP o monitoramento semestral das atividades desenvolvidas pela UPP, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como a elaboração do “Programa de Polícia Pacificadora - PPP”, onde deveriam “constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação”.

umentam os registros de violência não letal, como lesões corporais, ameaças, rixas, e estupros, bem como os desacatos e os conflitos intrafamiliares e entre vizinhos.²⁴

Uma explicação razoável para o aumento dos registros de desacato, é a percepção por parte do policial que trabalha em UPP de um controle social maior sobre suas ações (CESeC 2010, 2012). Sentindo-se, portanto, mais controlados, os policiais passam a registrar como desacato muitos questionamentos ou conflitos que porventura tenham com moradores, no intuito de se resguardarem de uma futura ação correicional. Não só por isso, mas talvez também pela carência que sentem de um conhecimento profissional adequado para lidarem com questões surgidas a partir do novo modelo de atuação, como a perturbação do sossego e o uso conflituoso do espaço público (CESeC 2013; Cano 2012). O que de um lado é positivo, por apontar uma fraqueza do projeto, gerando assim a possibilidade de seu aprimoramento, mas, por outro, sinaliza crises de legitimidade com os abusos policiais e/ou a refração de alguns moradores à autoridade do Estado, o que, em todo o caso, mereceria maior atenção por parte do gestor. Por isso esses registros vinham sendo monitorados pela CPP, na falta de outro indicador programático mais adequado.

Outro dado interessante é que as prisões por tráfico aumentam, mesmo com a diminuição visual das drogas. As apreensões de armas também, sobretudo as de maior calibre e impacto psicológico, usadas antes em violentas disputas territoriais. Quanto às apreensões de drogas, se antes elas eram pontuais, mas em grandes quantidades, agora com a UPP elas passaram a ser mais frequentes, porém em menores quantidades, surgindo, assim, um padrão menos ostensivo e violento do tráfico, que os policiais têm chamado de “formiguinha”.

O aumento de crimes não letais tem sido geralmente atribuído a uma combinação de fatores, tais como o afloramento de uma demanda anteriormente reprimida pelo poder criminoso e a substituição de mecanismos informais por mecanismos formais de resolução de conflito, com a presença da polícia e a maior credibilidade nas agências estatais. O fato é que, embora a violência homicida tenha diminuído, ainda persistem padrões de uma “sociabilidade violenta” (Machado da Silva 2008 2009), demandando adequadas abordagens de mediação de conflito para que se promova uma desejável mudança nesses padrões.

Um fato chama a atenção: o perfil dos envolvidos nessas ocorrências de violência não letal, agora mais registradas, parece coincidir com o das vítimas ou perpetradores da violência homicida que prevalecia anteriormente. Normalmente, são jovens, do sexo masculino, negros, com idade variando entre 18 e 29 anos. O mesmo parece ocorrer quanto aos registros de resistência, desacato e desobediência, que além de aumentarem, parecem também apresentar o mesmo perfil de envolvidos. Levando-se em conta que a maioria dos policiais de UPP também se encontra nessa faixa etária, pode-se pensar em termos de um conflito geracional masculino específico entre jovens policiais e jovens locais. Seria interessante atentar para o que Alba Zaluar vem apontando, quando fala de um “etos da hipermasculinidade”, que leva “alguns jovens do sexo masculino a se arriscarem no

²⁴ Os dados criminais registrados por UPP podem ser verificados na página eletrônica do Instituto de Segurança Pública – ISP, que faz acompanhamento específico delas.

tráfico de drogas em busca do reconhecimento por meio da imposição do medo” (Zaluar 2009). Algo semelhante parece ocorrer na formação eminentemente militar dos cadetes da PMERJ, mais voltada, portanto, para a lógica da “guerra” (Silva 2011). De uma maneira geral, ambos os casos apresentam uma socialização viril e violenta na construção social de suas respectivas identidades, antagonizadas a partir daí. De um lado estão os que, em tese, interiorizam o que Max Weber definiu como a “violência legítima” do Estado, e de outro, os que, contrario sensu, interiorizariam a violência ilegítima, refutando a “dominação racional legal” weberiana (Weber 1999).

Evidentemente que essas pistas, embora apontem aspectos importantes da pacificação a ser consideradas na condução do projeto, carecem de pesquisas mais elucidativas e abrangentes. O interessante é que, na prática, a aproximação, em seus mais variados percursos e contextos, gera não só conflitos, mas também um aprendizado importante que merece ser apreendido e sistematizado.

A paz presumida

Na ausência de um programa de pacificação propriamente dito, com objetivos, conceitos, estratégias e, principalmente, ferramentas adequadas para seu monitoramento e avaliação, seria razoável presumi-lo a partir de discursos oficiais, muitas vezes ambíguos, algumas pesquisas científicas sobre o tema, uma normatização tímida e um aprendizado diário baseado na intuição e no improviso de atores que no dia a dia estão diretamente envolvidos com o projeto.

É a partir de discursos oficiais enunciados pelas autoridades e gestores do programa de pacificação, notadamente Governo, SESEG e agências policiais, na forma de normatizações acerca da pacificação, ou na mídia por meio do trabalho de comunicação social, que se pode perceber uma mudança radical na retórica da segurança pública do estado a se considerar as atuações de combate ao crime organizado em favelas até há pouco tempo atrás. Ao invés de uma repressão dura, destacada nos anos 1990, a polícia passaria agora, com as UPPs, a priorizar a prevenção à violência e à criminalidade; a estabelecer - ou restabelecer – relações de confiança com a comunidade; e a construir, de forma compartilhada, redes comunitárias efetivamente capazes de produzir segurança local.

No entanto, problemas cada vez mais frequentes parecem revelar certo distanciamento do modelo proposto nesses discursos e o que de fato se pratica nas UPPs. Ressalte-se que, embora a UPP não tenha sido uma política pública no sentido formal, ela se encontra na prática em plena construção, com cada unidade apresentando distintas realidades, umas mais, outras menos próximas do tipo ideal apregoado nos discursos oficiais. O que, todavia, não a invalida como política até aqui exitosa, haja vista seus resultados mais interessantes que os de uma insistente e desgastada “guerra às drogas”.

A pacificação e a proximidade podem ainda ser presumidas dessas práticas cotidianas em que elas se materializam, bem como das representações que as orientam. Mas, seja como for, na aproximação ou no afastamento, a “favela” tem sido invariavelmente o palco das ações da polícia, não obstante as controvérsias conceituais que ela tem suscitado (Ramos e Paiva 2007). A justificativa oficial, no caso das UPPs, parece apontar para mais uma das representações da favela: a necessidade de

reintegrá-la ao restante da cidade formal para a interrupção da espiral de violência que parece ser gerada a partir das dinâmicas de seu território. Evidentemente que, apesar dessas expectativas, a UPP não vai resolver os problemas da segurança pública do estado atuando nas favelas, como alguns poderiam até imaginar. Acreditar nisso é insistir numa visão simplista da segurança pública que a reduz a um problema eminentemente policial com base nas “crenças” da favela, deixando atores fundamentais fora do foco de seus problemas, inclusive os do próprio sistema de justiça criminal. Armas e drogas, por exemplo, necessitam de investigação específica que não se limita ao território estadual e que extrapola o mandato da polícia militar.

A paz praticada

No início essa lacuna do programa foi evidentemente salutar porque lhe deu certa plasticidade prática, deixando-o aberto à construção cotidiana por atores que normalmente não participariam no caso de uma construção formal, como lideranças locais e policiais. No entanto, hoje, com a ampliação do programa, ela soa mais como ameaça que como oportunidade para o seu gerenciamento estratégico. Assim ela tem sido preenchida por um amplo referencial de fazeres que vai do “tiro-porrada-e-bomba”, expressão usada para se referir às operações policiais baseadas na lógica da guerra, até a uma cosmética e nada instrumental “polícia boazinha”, que vê na UPP a oportunidade de melhorar a imagem da polícia. É provável que os problemas por que passam atualmente as UPPs, sobretudo nos casos de desvios e uso arbitrário da força, tenham a ver com esse possível descontrole gerencial.

A despeito do sentido que o termo “comunidade” possa remeter, cada favela apresenta realidades distintas e mesmo uma única favela é um mosaico de estratificações internas, fronteiras físicas e simbólicas, histórias e demandas específicas. Nesse sentido, o processo de pacificação varia em função de muitos fatores, mas, sobretudo, da capacidade participativa das lideranças locais, policiais ou moradores, em entender essa dinâmica e com ela construir consensos.

A pacificação descortina novidades para uma corporação que nas últimas décadas ficou quase que exclusivamente focada no narcotráfico. Percepções estigmatizantes impossibilitam ao policial perceber a gama de relações e atores que compõem as estruturas locais. Muitas vezes, ainda por esse viés, a presença do tráfico é moralmente contaminante para aqueles que com ele têm de conviver. Trata-se de um equívoco a ser corrigido para que as pretensões da “proximidade” não sejam prejudicadas. O que se percebe é que o policial ainda se concentra prioritariamente no narcotráfico, apesar das mudanças ocorridas em sua dinâmica criminal em função da UPP. Na maior parte do tempo, relatam à Coordenadoria de Polícia Pacificadora ocorrências relacionadas a esse ator²⁵, enquanto as ocorrências registradas pelas delegacias policiais, carreadas para a base de

²⁵ A Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) construiu na época uma base de dados precária para a análise das atividades operacionais das UPPs. Chamava-se Base Permanência, por se valer dos relatos dos policiais de serviço de permanência em cada unidade para a coleta on line e on time durante as 24 horas do serviço. Dela, pude retirar esses dados preliminares sobre o relato dos policiais acerca de suas atividades e do que mais lhes chamava a atenção enquanto profissional de polícia.

dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), mostram um aumento considerável de outros tipos de conflito que poderiam ser chave para o entendimento desse processo. A maioria deles ainda passa ao largo do olhar produzido pelas estruturas de um velho paradigma.

Torna-se evidente, portanto, a necessidade de uma capacitação adequada para que o policial perceba a complexidade desse “campo de disputas” do qual passa a fazer parte como um dos atores (Grynzspan 2004). O risco é de que, inadvertidamente, ele produza conflitos ao invés de mediá-los segundo os objetivos da pacificação. Dentre esses atores, as ONGs, as empresas, os “projetos sociais”, as associações de moradores, a Região Administrativa e mais recentemente a milícia são novidade para o policial, mas o tráfico de drogas, um velho conhecido, é quem acaba por atrair mais a sua atenção.

O tráfico de drogas

É preciso entender que cada um desses atores representa instituições complexas. O tráfico de drogas, por exemplo, tem variada especialização e divisão de trabalho social que carece de melhor entendimento. Sem isso, é provável que o policial da UPP ainda perceba a favela pelas “crenças da favela”, podendo ocorrer, nesses casos, a sub ou superestimação desse mercado ilícito e violento. Para uma visualização mais realista, portanto, é fundamental tentar compreender de forma mais sistemática suas sinâmicas, estruturas de lealdade, hierarquias etc.

Nem todos os que o integram, por exemplo, auferem lucros iguais ou o volume de capital que se imagina em razão da mídia. Quando ela evidencia isso, aumentando o prestígio criminal dos “donos do morro”, também cerceia indiretamente sua livre circulação na cidade formal. Com as UPPs, a tendência é que essa mobilidade diminua ainda mais e que traficantes sejam presos ou fujam para outros abrigos de invisibilidade, menos disponíveis por causa da pacificação. Uma leitura adequada de suas dinâmicas e a participação mais efetiva com os demais atores tornariam mais eficaz a UPP e, conseqüentemente, a segurança pública.

Houve casos de traficantes, obrigados a fugir de seus domínios territoriais após a ocupação, que tentaram manter, à distância e pelo terror, o controle de suas atividades criminosas. Em alguns casos, ocorreram atos mais extremos, como tiros e atentados diretos à vida de algum desafeto. Nesse sentido, é provável que em algum momento, mesmo com um trabalho hábil da polícia de proximidade, possam ocorrer reações mais violentas por parte de quem sente perder a hegemonia local. Tais atitudes, aparentemente irascíveis, apontam algum cálculo quando ocorrem em UPPs em que haja um nível de aproximação mais avançado, sobretudo onde a perda de hegemonia signifique em paralelo perdas financeiras consideráveis.

O risco de não se entender essas dinâmicas de forma mais realista é que, além de uma conseqüente insensibilidade comunitária, sejam reproduzidas nesses contextos as velhas estruturas do modelo anterior. Muitas vezes a reação da polícia, não resistindo à tentação de um retorno às velhas práticas, tende a ser mais emocional, destruindo conquistas já alcançadas pela pacificação. Todavia, quando o policial se convence de que são as redes de confiança, construídas em cooperação com os

demais atores, que podem gerar maior tranquilidade a seu ambiente de atuação, ao quebrarem de maneira mais eficaz a hegemonia criminosa anterior, o risco desse retorno diminui. Evidentemente, para se chegar a esse estágio do processo, é necessário todo um aprendizado humanizador entre morador e policial. Assim é que as “crenças da favela” têm sido desconstruídas na prática. No entanto, é preciso paciência para se insistir em uma estratégia de reconstrução que normalmente é mais demorada, mas que, a médio e longo prazos, tende a ser mais consolidável. Ao contrário da repressão pura e simples que, apesar de aparentente rápida, costuma destruir essas redes locais em desfavor da polícia, gerando afastamento e todos os seus problemas correlatos.

É importante, portanto, mesmo na ausência ainda de um programa pedagógico institucional, estimular a cooperação e o aprendizado prático entre policial e moradores, visando, dessa maneira, a desestabilizar gradativamente as estruturas criminais anteriormente presentes.

Muito embora a prática democrática de negociação paciente, que busca o consenso em meio as diferenças, seja ainda estranha a profissionais que estiveram quase sempre em ambientes onde esses assuntos eram sequer cogitados, é preciso insistir nessa estratégia para a consecução dos objetivos da pacificação. Também é importante formar um acervo institucional de conhecimentos sobre tais relações e os diferentes interesses em jogo para uma atuação estratégica nesse complexo campo de lutas que a favela representa. Quando não há essas preocupações institucionais, aumentam os riscos de corrupção, com a particularização predatória dessas informações obtidas no processo de proximidade, por parte de policiais clandestinos.

Alguns conflitos violentos entre policiais e criminosos indicam que, mesmo com a UPP, velhas práticas criminosas parecem ainda ocorrer por parte de policiais para quem a “guerra” é instrumento particularizado, mais que um fim em si mesmo. Nesse caso, não é a falta de formação específica ou de uma leitura adequada das estruturas locais que prejudicam o processo de aproximação, mas, ao contrário, é o aprendizado particularizado delas para a manutenção de negócios ilícitos que crescem com a imperfeição dos mecanismos formais de controle. Em algumas UPPs onde esses desvios puderam ser detectados, era nítida a estagnação, ou mesmo o retrocesso do projeto pelo descrédito gerado na população local, ainda que hovesse a prisão dos criminosos.

Tanto a “guerra” emocional, produto do autoritarismo estatal de visão moralista que opõe o bem contra o mal, quanto a “guerra” racional que visa a auferir lucros clandestinos na comercialização de “mercadorias políticas” (Misse 1999), são predatórias e dilapidam vertiginosamente o maior capital da aproximação, qual seja, a sua legitimidade. É importante, que essa ameaça seja constantemente monitorada. Para isso, é necessário investir em uma correição proativa, de pronta resposta correicional, para que os objetivos da pacificação sejam melhor e mais rapidamente alcançados. Embora se perceba um maior controle informal da atividade policial, a falta de tecnologias adequadas e, muitas vezes, a cultura autoritária e arrogante que acomete boa parte de nossas instituições, inclusive as polícias, têm prejudicado a pronta resposta institucional. Não há um controle sistematizado das atividades policiais; faltam câmeras, dados e sistemas de informação adequados para o monitoramento da aproximação predatória e auxílio da aproximação legítima.

A relação com outros atores

A favela é uma categoria que tem sido usada das mais variadas formas, dependendo da posição e dos interesses dos atores que compõem seu campo de disputas. Como se pôde ver as estruturas desse campo, de modo geral, se modificam de favela para favela, mas alguns pontos comuns permitem observar tendências importantes para o planejamento da aproximação.

Nesse sentido, tem sido fundamental a interação visando à convergência de interesses junto a esses atores, apesar do cenário muitas vezes variar em função das capacidades individuais e de as lideranças legítimas entenderem seus papéis numa ordem democrática de pretensões civilizadas. Atores como a Associação de Moradores, as ONGs, os projetos sociais, as empresas privadas, a Região Administrativa, os jovens, dentre outros, estão nas favelas, em posição ora contrária, ora favorável em relação a esse novo ator que é a UPP. Dependendo da postura e da capacidade de articulação do policial, esses contatos podem resultar em cooperação ou em conflito. O maior risco é de os policiais eventualmente substituírem o tráfico como novos “donos do morro”, como percebeu Cano (2012).

A sinergia em um campo tão complexo e dinâmico quanto esse precisa ser alcançada e mantida diariamente para se construir consensos diante de suas divergências e diferenças. A questão é saber até que ponto estas lideranças estão habilitadas dentro dessa ideia.

A formação policial militar, pelo fato de ainda se basear em modelos eminentemente militares e não em uma formação especificamente policial no sentido moderno (Silva 2011), não prioriza a capacitação de lideranças individuais para esse cenário dialógico que a paz requer. Habilidades como escutar, ouvir e perceber, quase aniquiladas na formação de obediências disciplinadas como a militar, são extremamente necessárias e deveriam ser estimuladas no paradigma de proposta dialógica para a construção da paz, mas isso não ocorre. Assim, o processo vai depender do talento e da intuição individual, bem como de lideranças inatas, quando ele já poderia estar sendo conduzido não só por essas, mas também por outras lideranças, aprimoradas e treinadas adequadamente para esse processo.

Em algumas UPPs, há canais para o diálogo e a legitimação das ações da polícia, em outras apenas uma aproximação física sem a preocupação legitimadora (CESeC, 2013; Cano, 2012). Em geral, o que ocorre, e quando ocorre, é uma aproximação intuitiva com os demais atores que tem mantido o programa com alguma coerência, mas que, em algumas vezes, pela falta de percepção mais acurada, acaba sendo mais atabalhoada que eficaz, causando conflitos e estragos desnecessários ao processo.

Esse é o caso, por exemplo, dos bailes funk e outros projetos culturais postulados por aqueles jovens atores das favelas pacificadas. Muitas vezes, devido a creças contaminadoras, tais eventos são vistos como projetos do narcotráfico, deixando de ser utilizados como possível canal de aproximação entre a polícia e um grupo que, como vimos, é central para a prevenção da violência e, conseqüentemente, para o processo de paz.

Entre os principais fatores que ainda contribuem para esses equívocos estratégicos, destacam-se, portanto, a falta de percepção e de proatividade necessárias à aproximação em virtude da carência de uma capacitação específica adequada; as velhas estruturas da polícia que ainda produzem o “guerreiro”; a resistência à pacificação de jovens policiais que, com seus “etos de hipermasculinidade”, são mais receptivos à adrenalina proporcionada pelo modelo reativo de polícia que ao modelo de paz; e o interesse individual pelos benefícios clandestinos que a guerra predatória pode oferecer.

Para todos esses prováveis problemas deveria haver propostas institucionais de solução, o que, infelizmente, ainda não ocorre, pelo menos com a velocidade que a pacificação requer. Nesse sentido, é preciso, inclusive, repensar a posição da SESEG em priorizar policiais recém-formados para as UPPs ao invés de somente os verdadeiramente vocacionados e treinados para a pacificação. Um projeto pedagógico de capacitação específica para policiais da UPP foi encomendado pelo CPP à SESEG, que, no entanto, até agora não foi concretizado, da mesma forma como aconteceu com o Programa de Polícia Pacificadora. À época, ele havia sido pensado como uma solução emergencial e provisória para o problema da UPP com relação ao perfil profissional de quem tem de chegar e trabalhar dentro do conceito de polícia de proximidade, totalmente distinto do que se faz no modelo convencional da polícia. Isso quer dizer que o curso resolveria o problema da UPP mas não o da polícia militar como um todo. Por isso a UPP deveria ser o piloto para necessárias as mudanças da polícia, se se quer realmente levar adiante a pacificação. Mas, pelo visto, essa estratégia de reformular as polícias foi descartada pela SESEG.

Não obstante, a PMERJ vem trabalhando desde 2013 num projeto solo de reformas mais abrangentes que não trata somente da UPP, mas de toda a polícia, para a implementação da “polícia de proximidade” em todo o estado até 2018²⁶. Dentre os assuntos tratados por ele, há uma ação estratégica específica para mudar todo o sistema de ensino da corporação até 2016, o que, no entanto, representa um tempo demasiado para um processo que se iniciou lá em 2009 e já dá sinais de desgaste, necessitando portanto de ajustes prementes.

Assim, a formação policial básica no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) continua praticamente a mesma de antes do início da pacificação, com exceção de um estágio provisório de polícia pacificadora, improvisado à época pela CPP para diminuir os impactos de uma formação guerreira e aclimatar minimamente o policial para o trabalho que normalmente encontra nesses novos cenários proporcionados pela UPP.

²⁶ Cf. na reportagem disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2013-05-14/pacificacao-esta-no-centro-da-estrategia-da-policia-militar-do-rio-ate-2018.html>, último acesso em 12 abril 2014.

Considerações finais

A UPP representa a transição de um modelo tradicional de polícia eminentemente reativo para um modelo moderno, proativo, baseado na prevenção da violência e do crime. Não se trata de um projeto pronto, acabado, mas de um programa em plena construção, que ainda depende muito das habilidades individuais e lideranças locais, tanto de policiais como de outros atores fundamentais, o que o deixa inconstante e vulnerável. Apesar disso, muitos benefícios têm sido percebidos. O principal talvez seja o “cessar fogo” (Rodrigues e Siqueira, 2012) que a retomada do controle territorial de favelas altamente conflagradas tem proporcionado com a consequente diminuição da violência homicida armada.

Toda mudança implica crises de ruptura nas quais o velho paradigma eventualmente colide com o novo, o que evidentemente faz parte do processo de transição. No entanto, a falta de um norte programático claramente definido gera incertezas, não só para a sociedade como para os próprios policiais envolvidos. O problema maior ocorre quando, devido ao desconhecimento pela falta de sistematização de suas práticas, eventuais crises de percurso sejam interpretadas como uma falha geral de todo o projeto, principalmente quando não se resiste à tentação de corrigi-la por meio das velhas práticas. Estas produzem exatamente o contrário do que propõe a proximidade, ou seja, o indesejado afastamento da guerra e todos aqueles seus efeitos predatórios. É na penumbra criada por esse afastamento que geralmente ocorre a violência, não só a de Estado que sacia espíritos autoritários e guerreiros, mas sobretudo a clandestina e instrumental, que cria o ambiente ideal onde viceja toda uma gama de criminalidades subterrâneas.

Portanto, ainda há muito que fazer para que a continuidade de uma paz sustentável seja de fato assegurada. Sem falar na imensa dívida social produzida por um deliberado afastamento histórico que precisa ser reduzida o quanto antes para que esses espaços de informalidade sejam enfim diminuídos. Essas são prioridades não apenas da polícia, mas de toda uma sociedade que anseia a pacificação.

Os fatos constatados em pesquisas quantitativas e qualitativas têm ajudado, mas é importante a construção de indicadores ajustados ao programa para garantir seu bom gerenciamento através de um monitoramento constante e eficaz. Não é tarefa fácil construir indicadores de aproximação e prevenção, principalmente quando não se tem uma coleta sistematizada de dados e nem sistemas digitais adequados. Nesse sentido, a SESEG contratou uma consultoria especializada, mas seu produto precisa ser agilizado e disponibilizado a seus gestores o quanto antes.

É importante investir em tecnologias digitais e sociais que dêem suporte a pacificação, caso contrário, esse será apenas um projeto de quantidade, mas não de qualidade, ou seja, baseado numa imensa quantidade de recursos humanos, mas não necessariamente na qualidade e qualificação desses recursos. Tecnologias de prevenção social e de segurança que permitam racionalizar tais recursos; de informações para a coleta, sistematização e análise dos dados sobre a atividade preventiva que permitam planejamentos eficazes, com análises de correlações entre o que se faz, o que se pretende alcançar e o que de fato que se alcança com o que se faz, são, portanto, necessidades prementes. Hoje esses dados não criminais ainda são invisíveis para a instituição por vários fatores, mas

principalmente por uma estrutura policial inadequada. É preciso portanto uma reforma urgente nas instituições policiais, do contrário, o risco de se produzir mais do mesmo modelo anterior ainda será alto. Para afastá-lo, é necessário antes de tudo, afastar as ambigüidades dos discursos oficiais, decidindo-se o que institucionalmente se deseja com o processo de pacificação. Aliás, é necessário se dizer e se entender o que de fato é a UPP. O decreto que minimamente estrutura o processo de pacificação ainda é provisório e precário, tratando especificamente de uma guerra inicial, que embora necessária como repressão qualificada inicial, não pode ser vista como um fim em si mesmo, senão como o começo de uma paz consolidável ainda que a médio e longo prazos.

Se não for assim, talvez nem haja a necessidade de uma reforma mais abrangente das polícias, pois o problema se resolve com mais do mesmo e, nesse caso, a preocupação deixa de ser a qualidade, para continuar sendo a quantidade; quantidade necessária de policiais para se atingir as “metas do programa”, não com a qualificação desses recursos. Tais metas vêm sendo razoavelmente atingidas por uma produção acelerada de policiais, o que, no entanto, gera desgastes institucionais, operacionais e, principalmente, emocionais para quem tenta conduzir coerentemente a pacificação. É preciso entender, contudo, que a UPP sozinha não resolverá os complexos problemas da segurança pública, mesmo que algum exagero midiático possa criar essa expectativa. O foco exclusivo na favela pode ser um sinal de que as antigas representações estejam sendo reforçadas, ofuscando provavelmente a percepção de grande parte do problema da segurança pública. É preciso considerar que, com a invasão democrática dos anos 1990 não só foram libertadas as forças da “economia bandida” relativa ao narcotráfico (Napoleoni 2010), mas também a toda uma criminalidade silenciosa, menos visível e violenta, que provavelmente impacta outros ambientes do Rio de Janeiro que não somente a favela e que não tem chamado tanto a nossa atenção.

O foco midiático da UPP apresenta esse paradoxo de ocultar criminalidades não violentas, mas igualmente predatórias, que, inclusive, possibilitam a continuidade do velho conhecido e temido ator da favela. Até mesmo outros atores do próprio sistema de justiça criminal acabam sendo encobertos por essa penumbra, o que exige ainda mais das UPPs.

Se a “guerra” foi socialmente construída antes mesmo de ela ter existido de fato, hoje, por meio de uma sofisticada estratégia de comunicação social, se constrói a “paz”. Entretanto, já passa da hora desta “paz” se transformar de fato em uma paz efetiva, eficaz e eficiente. Do contrário, teremos aqui mais uma ação pontual, com maior envergadura, sofisticação midiática e vontade política, evidentemente, mas apenas mais uma história de afastamento dentre outras tantas que têm sido contadas, pois nem só de boa vontade sobrevive uma política pública.

Referências bibliográficas

Aguiar, O A 2008 *Juízo de gosto e legitimidade em Hannah Arendt*. *Philosophos - Revista de Filosofia*, [S.l.], v. 8, n. 2, jan 2008. ISSN 1982-2928. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/philosophos/article/view/3215>>. Último acesso: 26 de janeiro de 2014. DOI:10.5216/phi.v8i2.3215.

Arendt, H 2007 *Entre o passado e o futuro*. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007, pp.127-187.

Borges, D 2012 *O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro*. Uma análise sob a perspectiva das Crenças de Perigo. Curitiba: Appris

Bourdieu, P 2005 *A economia das trocas simbólicas*. 6 ed. São Paulo: Perspectiva.

Burgierman, D R 2011 *O fim da guerra. A maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas*. São Paulo: Leya

Cano, I 2003 *Execuções sumárias no Brasil*. In: *Execuções sumárias no Brasil – 1997/2003*. Rio de Janeiro: Justiça Global/Núcleo de Estudos Negros.

Cano, I (coord.) 2012 *'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, LAV/UERJ E Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/relatuppp.pdf>>. Último acesso: 14 de janeiro de 2014

Cavalcanti, M 2009 *Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713664005>>. Último acesso: 9 de janeiro de 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092009000100005>

CESeC 2012 *Projeto Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais*. Resultados de 2010 e 2012.

CESeC 2013 *Ser policial de UPP: aproximações e resitências*. *Boletim segurança e cidadania*, n. 14. Coimbra, C 2001 *Operação Rio: mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói: Intertexto.

Durkheim, E 1964 *The elementary forms of the religious life*. Los Angeles: University of California Library.

Elias, N 1994 *The Civilizing Process. Socio- genetic and Psychogenetic Investigations*. Oxford: Basil Blackwell.

Foucault, M 2007 *História da Sexualidade. A vontade de saber*. 19a ed. Rio de Janeiro: Editora Graal.
FGV 2009 Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta. Relatório de Pesquisa.

Grynszpan, M 2004 *As favelas cariocas como espaço de disputas: poder público, terceiro setor, associação de moradores e tráfico de drogas*. Latin American Studies Association LASA Congress Paper Archive.

IBSP 2009 *O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora nas cidades do Rio de Janeiro*. Relatório de Pesquisa.

Leite, M P 2000 Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(44), 43-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300004&lng=en&tling=pt> 10.1590/S0102-69092000000300004>

Machado da Silva, L A (org.) 2008 *Vida sob Cerco*. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Machado da Silva, L A 2009 Polícia e segurança pública no Rio de Janeiro de hoje. In *Olhares sobre a prevenção à criminalidade*. OLIVEIRA, Kris B.; OLIVEIRA, Gleiber G. (org). Belo Horizonte, MG: Instituto Elo.

Machado da Silva, L A 2010. *Afinal, qual é a das UPPs?* Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf> Último acesso: 19 de janeiro de 2014.

Mapear 2010 *Avaliação das UPPs*. Pesquisa Quantitativa. Relatório de Pesquisa.

Mello, M F P 2010 *O fenômeno midiático das UPPs: análise do discurso do Jornal O Globo sobre a política pública de pacificação das favelas cariocas*. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECORio de Janeiro.

Miranda, O e Silva Filho, E J 1989 *Lamarca*. O capitão da guerrilha. 12ª ed. São Paulo: Global.

Misse, M 1999 *MALANDROS, MARGINAIS E VAGABUNDOS & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado em Sociologia.

Monjardet, D 2003 *O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: EDUSP.

Napoleoni, L 2010 *Economia bandida*. A nova realidade do capitalismo. Rio de Janeiro: DIFEL.

Ramos, S e Paiva, A 2007 *Mídia e Violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Rodrigues, A e Siqueira, R 2012 As Unidades de polícia pacificadora e a segurança pública no Rio e Janeiro. In: RODRIGUES, André e SIQUEIRA, Raíza e LISSOVSKY, Maurício, coords. Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões. *Comunicações do ISER*, ano 31, n. 67, pp.9-52.

Silva, R R da 2011 *Entre a caserna e a rua: o dilema do 'pato'*. Uma análise antropológica da instituição policial militar, a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. Niterói: EDUFF.

Souza e Silva, J 2010 *As Unidades de Polícia Pacificadora e os novos desafios para as favelas cariocas*. Seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca. Rio de Janeiro, Laboratórios de Etnografia Metropolitana (Le Metro)-IFCS-UFRJ, maio de 2010. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf>>

Skolnick, J e Bailey, D 2002 *Policiamento Comunitário*. São Paulo: EDUSP.

Wacquant, L 2001 *Prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar.

Weber, M 1999 *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. 2v. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.

Zaluar, A 2000 A globalização do crime e os limites da explicação local. In: *Cidadania e violência*. VELHO, Gilberto; ALVITO, marcos (orgs), Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 2nd ed, pp 49-69.

Zaluar, A 2009 Agressão física e gênero na cidade do Rio de Janeiro. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. vol.24, n.71, pp. 9-24. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n71/v24n71a02.pdf>> Último acesso: 2 de fevereiro de 2014.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ

ARTIGO ESTRATÉGICO 7

Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America

Robert Muggah e Ilona Szabó

(Março de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6

Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Janeiro de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5

Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Outubro de 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 4

To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 3

Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2

A Fine Balance: mapping cyber (in)security in Latin America

Gustavo Diniz and Robert Muggah

(Junho 2012)

ARTIGO ESTRATÉGICO 1

Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2012)



O Instituto Igarapé é um think-tank dedicado à integração das agendas de segurança e desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global, segurança cidadã e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

Esta edição especial foi preparada no âmbito do projeto “Diálogos de Segurança Cidadã”, coordenado pelo Instituto Igarapé em parceria com a Fundación Ideas para la Paz (Colômbia), o Instituto para la Seguridad y la Democracia (México) e o African Policing and Civilian Oversight Forum (África do Sul), o projeto conta com o apoio do International Development Research Centre (IDRC) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Agradecemos, em especial, o apoio do International Development Research Centre (IDRC), que tornou possível esta publicação.



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canadá

Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370 – 3º andar, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

facebook.com/institutoigarape

twitter.com/institutoigarape

www.igarape.org.br

Layout: Raphael Durão - Storm Design