

UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA:
Um breve panorama a partir da primeira experiência
Pacification police unity: A brief panorama since the first experience

Fabio Geraldo Veloso
Augusto Porto Werckmeister

Resumo

A implementação do projeto das chamadas “Unidades de Polícia Pacificadora” obteve forte repercussão na mídia nacional como uma estratégia que realmente tem surtido alguns efeitos e mudanças na vida dos moradores de comunidades carentes alcançadas pelo projeto. Assim, a presente abordagem parte da primeira experiência do gênero, que se iniciou ao final do ano de 2008 na comunidade do Morro Dona Marta, justificando-se não só diante das características e peculiaridades que envolvem este exemplo, mas, sobretudo diante da necessidade de pacificação e integração social de todas as “áreas de risco”. Busca-se assim a viabilização de políticas públicas para a promoção do atendimento das exigências básicas de acesso das comunidades às demandas por dignidade e ordem social. Para tanto, o presente trabalho se apresenta sob a dimensão conhecimento do referido projeto de política pública, em prestígio da análise descritiva dos mecanismos, das instituições e dos interesses inerentes ao projeto, no intuito de produzir conhecimento básico e panorâmico de como a estratégia e as políticas adotadas podem alterar o *status* social da área e dos seus respectivos habitantes.

Palavras-chave:

Unidade de polícia pacificadora; segurança pública; política pública; polícia comunitária;

Abstract

The implementation of the PPU project obtained a strong repercussion on the brazilian media as a strategy that, in fact, has produced some effects and changes in the life of the inhabitants of the poor communities benefited by the project. Therefore, this present approach comes from the first experience of this matter that has begun in the end of 2008, at Dona Marta community in Botafogo, a quarter of Rio de Janeiro City, justifying note only by the characteristics and peculiarities that involve this example, but especially under the necessity of the pacification and social integration of all risk areas. It is necessary the viability of public policies to promote the attendance of the basic exigency of the access to the communities, to the demand for dignity and social order. Therefore, this work is introduced by the dimension “knowledge” of the cited project of public policy, in the prestige of the descriptive analysis of the mechanisms, the institutions, and the interests inherent to the project, by the intention to produce the basic and panoramic knowledge of how the adopted strategy and the policies can change the social status of an area and of its respective inhabitants.

Key words:

Pacification police unity; public safety; public policy; community police; pacification; poor communities; risk areas.

1. INTRODUÇÃO

No atual contexto sócio-político em que se insere o controle da criminalidade que assola a capital fluminense, constatam-se ainda as expectativas da sociedade quanto à implementação do modelo de segurança pública proposto pelo governo do estado do Rio de Janeiro a partir do ano de 2008, fundado basicamente na “recuperação” ou a “(re)conquista” de territórios há muito dominados por quadrilhas de traficantes de drogas e, um pouco mais recentemente, também por milicianos.

Representa-se, portanto, o referido modelo como um projeto de policiamento comunitário “pacificador” e mediador de conflitos sociais característicos de áreas marginalizadas. Assim, sob um prisma eminentemente vinculado aos resultados positivos na área de segurança pública, inclusive diante da vocação carioca para sediar eventos de relevância internacional, as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs - fazem parte de uma aposta audaciosa do governo fluminense na intervenção eficaz face à triste e ameaçadora realidade que ainda vige e que se espera superada com o aperfeiçoamento do projeto.

De fato, o projeto em implementação corresponde a um modelo de intervenção governamental que difere sensivelmente das características perversas, inquisitivas e antidemocráticas das tardias políticas de controle adotadas no Rio de Janeiro até então.

Com efeito, através do modelo de enfrentamento, o uso do policiamento ostensivo extrapolou o conceito de patrulhamento preventivo. O uso de “caveirões” (veículos blindados), tropas de elite simbolizadas pela “faca na caveira”, a premiação “faroeste” (comissão recebida pelos policiais diante das baixas causadas na criminalidade), o estímulo pela guerrilha entre as forças de segurança pública e os traficantes encastelados nas comunidades carentes - “áreas quentes” ou “áreas de risco” (onde estão os inimigos) -, com a incursão de tropas que mais se faziam assemelhar à deslegitimadas forças de ocupação.

Nesse sentido, numa perspectiva totalmente diversa, a pretensão do projeto das UPPs não só implica na afirmação do monopólio do uso da força pelo Estado, mas principalmente como meio de se estender às favelas o acesso aos corolários da cidadania e da dignidade, que compreendem o direito ao mínimo de segurança, liberdade e participação na vida social e política pelos moradores dessas comunidades historicamente carentes e discriminadas.

Notadamente, pelo que se pode depreender do projeto em execução, com as UPPs não se pretende dar termo ao tráfico de drogas, visto que nem nas áreas mais nobres das cidades se pode constatar tal possibilidade, mas com a integração de um novo modelo de policiamento, com a atuação presencial, constante e integrada ao cotidiano das comunidades, espera-se evitar ao menos que a traficância continue ostentando, através do poder do fuzil, o controle de uma

estrutura paralela e (dis)social nas áreas marginalizadas, coagindo física e psicologicamente a população e impondo também a condição de “escudo” diante daquelas esperadas e belicosas investidas do Poder Público.

Assim, da utilização de quadros e dados já disponíveis no que tange aos diversos aspectos abordados acerca do projeto em questão e da área inicialmente atingida pela respectiva política pública, da análise bibliográfica e de informações jornalísticas pertinentes, pôde-se angariar as informações a partir das quais se pôde inferir o conteúdo descrito.

1.1 Segurança pública

A segurança pública possui conceito amplo e relativo. Pode-se tratar de uma situação de fato, de um programa, de um objetivo ou de uma meta, de uma sensação individual ou coletiva, de um conjunto de políticas, de um dever ou de um direito. A Constituição da República Federativa do Brasil trata da segurança pública em seu art. 144, instituindo inclusive os conhecidos órgãos aos quais atribui funções peculiares conforme o seu âmbito de atuação e demais características, conforme dispõe.

Muito ligado ao conceito de segurança pública está o de ordem pública, que tradicionalmente pressupõe o cumprimento e a obediência às leis, submetida a coletividade às expectativas e padrões de vida social impostos institucionalmente através da figura do Estado.

Noção democrática e participativa do conceito de segurança pública é a que se pode depreender da referida descrição normativa, que além de dispor de um dever por parte do Estado, por intermédio dos órgãos que indica, confere a segurança como um direito da coletividade e atribui a todas as pessoas a responsabilidade pela preservação da ordem pública e pela incolumidade de todos e do seu respectivo patrimônio.

Com base no dispositivo constitucional em comento, pode-se então juridicamente definir segurança pública como sendo um estado de ordem pública preservada e de total respeito à incolumidade das pessoas e do seu patrimônio (art. 144 da CRFB). No entanto, tratando-se da implementação das UPPs como projeto de política de segurança, o conceito mais apropriado à abordagem pretendida deve considerar a segurança pública como:

[...]um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos (1)

Como bem descreve o ilustre professor Antonio Roberto Xavier, a “Segurança pública nesse caso é um bem comunitário e também um direito social que tem um valor geral comum e vital as comunidades. É um anseio e uma aspiração de todos em sociedade viverem em segurança.”(2). Tratando-se também de uma sensação, um sentimento, a segurança pública não só se identifica com o estado de paz, mas também com a estabilidade social, com a tranquilidade pública e com o gozo da liberdade necessária a uma vida digna. E esses são os fins primordiais a serem alcançados, certamente não só no âmbito das comunidades carentes.

1.2 Polícia comunitária

Com a idéia de polícia comunitária, pretende-se diferenciar o conceito tradicional de polícia diante das suas novas atribuições constitucionais, pois num Estado Democrático e Social de Direito – a partir de 1988, com o advento da nova Constituição - não há como se reconhecer a polícia como algo diferente daquele órgão ou conjunto de órgãos e instituições cujos deveres atribuídos correspondem ao serviço e à proteção dos indivíduos, da integridade de todos os bens individuais e coletivos, da manutenção da paz, da segurança de todos e da ordem democrática (liberdades e cidadania). Assim, já não mais se legitima a “força pública” de vigilância, de mera limitação e restrição das liberdades individuais e coletivas, ajustada aos critérios e interesses de um “poder”, senão ajustadas aos melhores critérios e interesses da Sociedade, composta por membros do Povo, que é (ou deveria ser) o titular legítimo do Poder.

Polícia comunitária, portanto, trata de um conceito que visa ao esclarecimento de quais são as verdadeiras diretivas da atuação policial: a proteção dos direitos e liberdades da Comunidade e de cada um de seus membros.

Para realização deste conceito, diversos ajustes, modelos e estratégias devem ser implementados com o fim de aproximar mesmo a polícia da comunidade, integrando-as pela identidade de uma em relação à outra, legitimando a atuação policial vinculada à diretriz maior de serviço e proteção do povo, pelo povo e para o povo, buscando a prevenção pacífica e a solução oportuna dos conflitos sociais com a integração de agentes públicos responsáveis pelo melhor relacionamento social.

Conferir também à comunidade a oportunidade de participar da gestão da insegurança e da falta de liberdade que lhes afeta, tal como deveria se considerar em regra, é tida como uma alternativa ou exceção à tradição, que hoje se tem concebido como “polícia comunitária”. Na tradução da difundida obra de Robert Trojanowics e Bonnie Bucqueroux, encontra-se singela contribuição ao conceito, asseverando os autores que Polícia comunitária:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.(3)

Na experiência fluminense, o pioneiro do ideal comunitário foi o Coronel da Polícia Militar Carlos Nazareth Cerqueira, conhecedor da ideologia policial liderada e difundida pelos administradores policiais estadunidenses nos anos de 1960 e 1970, que assumiu o comando-geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro pela primeira vez em 1983, no primeiro mandato de Leonel de Moura Brizola como governador do Estado.

Constatou-se então, que a primeira oportunidade de se criar uma política pública e de se promover um programa estruturado, formulado a partir de princípios reconhecidos já naquela ocasião, baseados na noção de “serviço público” e de “proteção da comunidade” decorreu da tentativa feita no período de 1984 a 1987 pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, fundado na orientação acima, o “objetivo síntese” do Plano Diretor da Polícia Militar que vigoraria àquela época descrevia:

Promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização, dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia.(4)

Deste esforço modificador sobreveio uma contestação ferrenha das praças e do oficialato policial, não só pelo aparente antagonismo da proposta, mas pela natural resistência às mudanças, havendo ainda quem “fingisse” concordar com a nova filosofia de policiamento proposta - além de certos seguimentos da população civil que também demonstravam certa incompreensão com aquela política proposta. Bem como descreveu o professor Jorge da Silva, dizia-se popularmente que a nova concepção de policiamento chegou a “fundir a cabeça dos policiais”, pois:

[...]exigia-se deles que se relacionassem com as comunidades de forma diferente; teriam que se conscientizar de que eram seus servidores, e que existiam para protegê-las e não para “combatê-las”; agora teriam que ampliar o conceito de comunidade, não bastando o relacionamento com os clubes de serviços, os clubes elegantes; agora teriam que se reunir também com as associações de moradores, com os pobres e favelados, com os grupos minoritários, com os sindicatos dos trabalhadores[...].(5)

Não obstante, em 1983 já havia sido implementado no 18º Batalhão de Polícia Militar o chamado “Centro Integrado de Policiamento Comunitário” (CIPOC), para atuar junto à comunidade da Cidade de Deus tendo como objetivo principal a busca da interação entre a polícia e a comunidade para manutenção da ordem pública.

No ano de 1984 criou-se o projeto “Vigilantes Comunitários”, que visava à colaboração da comunidade vinculada à associação de moradores da Barra da Tijuca, com a

atuação local da Polícia Militar por ocasião da realização de eventos em geral. Nesta oportunidade, a integração entre a sociedade civil e as ações policiais do 18º Batalhão de Polícia Militar estendeu-se até a prestação de auxílio operacional, com o recebimento de orientações, manuseio de rádio, contatos telefônicos diretos, dentre outras ações.

Em 1986 foi o ano da implementação do programa chamado “Policiamento de Bairro”. Até o NUCOE, antecessor do que hoje é o Batalhão de Operações Policiais Especiais – BOPE – da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, esteve ambientado sob tal política, estabelecidos alguns objetivos específicos para aquela Unidade, todos em consonância com atuação democrática da polícia, dando apoio à comunidade e estreitando o contato com a mesma.

Em que pese o relativo sucesso de tais realizações, as medidas de polícia comunitária não chegaram efetivamente a se consubstanciar em modificações significativas nas estratégias e nos métodos de atuação policial.

No ano de 1991, voltando ao comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o coronel PM Carlos Nazareth Cerqueira retomou o esforço anterior, agora com melhor fundamentação e com maior apoio e respaldo político. Com a difusão dos já conhecidos princípio da Polícia Comunitária criou-se a “Central de Denúncias”, conhecida hoje como “Disque-Denúncia”, pelo vice-governador e secretário da Polícia Civil da época, Dr. Nilo Batista.

Na nova investida sob o viés de polícia comunitária que se deu de 1991 a 1994 realizaram-se várias experiências como o Programa de Proteção ao Turista, através do atual Batalhão de Polícia de Turismo; o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), que buscava a prevenção ao uso de drogas por parte de crianças e adolescentes; e a instituição de Centros Comunitários de Defesa da Cidadania (CCDC), que num mesmo local reuniam PM e serviços assistenciais.

Em 1993 o Coronel Cerqueira publica um caderno sobre o policiamento comunitário e em seguida promove a tradução para o português do livro “Policiamento Comunitário: Como Começar” de Trojanowicz e Bucqueroux, já citado e referido anteriormente. Por fim, no final do ano de 1993 e no início de 1994 foi criado o GAPE (grupamento de aplicação prático escolar), cuja primordial atribuição era prestar a segurança pública dentro das comunidades carentes.

Mais recentemente, no ano de 1999, implementou-se o “Mutirão da Paz” na comunidade do Pereirão, em Laranjeiras. Seu objetivo era atender as demandas locais, trabalhando de forma articulada e em parceria com várias secretarias governamentais. Tal projeto durou onze meses.

Inspirado nestes dois últimos projetos de políticas públicas, considerando-se também que alguns dos Destacamentos de Policiamento Ostensivo – DPOs localizados no interior de

áreas carentes, já haviam experimentado algum tipo de integração comunitária, em 2000 decidiu-se pela criação do GPAE (grupamento de policiamento em áreas especiais).

Foram enunciados sete princípios básicos para nortear a atuação deste grupamento: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção proativa, repressão qualificada e uso seletivo da força. Paralelamente, fundou-se o Conselho de Entidades e Lideranças Comunitárias para que houvesse um mínimo de planejamento da segurança local.

Atualmente, sob o suposto signo da ideologia comunitária, encontram-se as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), criadas e regulamentadas através do Decreto nº 41.650/2009, pelo governador Sérgio Cabral.

A primeira Unidade do projeto das UPPs foi implementada no Morro Dona Marta. A referida Unidade Pacificadora foi inaugurada em 19 de dezembro de 2008, visando atender aquela comunidade através da ocupação permanente da área, com o objetivo de buscar uma aproximação contínua e progressiva entre a polícia e a comunidade local.

Após a experiência iniciada no Dona Marta, o governo do Estado do Rio de Janeiro expandiu a iniciativa para outras comunidades do Município, dentre elas a do Jardim Batan, Cidade de Deus, Chapéu Mangueira/Babilônia, Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, Ladeira dos Tabajaras/Cabritos, Andaraí, Formiga, Borel, Complexo do Alemão, dentre outras que estão sendo e que serão implementadas em breve.

1.3 O Cenário de implementação do projeto de policiamento e as questões decorrentes da realidade constatada

O Morro Dona Marta até ser “pacificado” no final do ano de 2008, era considerado como um dos mais perigosos “quartéis-generais” do crime no Estado do Rio de Janeiro. Obviamente, não era só este dado que preenchia o *status* da comunidade. Apesar de estar localizado tão próximo aos mais famosos cartões postais da “Cidade Maravilhosa”, a miséria, a falta de saneamento básico, a precariedade das construções e habitações locais, o total descaso das autoridades e a plena ausência de políticas públicas para o trato com as deficiências ali existentes impressionavam a qualquer um, inclusive por servir de cenário para gravação de clipes e documentários, com o sucesso da criminalidade oferecendo até personagem de livro e filme patrocinados por banqueiro e pessoas de grande influência na mídia nacional.

Com seus aproximadamente cinquenta e cinco mil metros quadrados de área ocupada por estimados dez mil habitantes, o Morro Dona Marta tornou-se uma mancha da omissão e da incompetência dos governantes numa das áreas mais nobres da Capital Fluminense. Não se deve considerar somente a realidade da favela, mas a influencia nefasta que atinge o seu entorno, o

choque entre duas sociedades, dois povos. A violência e o temor. O Estado combatendo aqueles que sofriam pela sua total ausência, incapaz de proteger e dar segurança àqueles que se submetiam às conseqüências, nem mesmo conseguindo garantir aos moradores premissas básicas que envolvem o conceito de cidadania. A opressão que transcendia os limites da favela.

Um único posto de saúde para mais de seis mil pessoas, sem considerar as circunstâncias em que o mesmo funcionava. Tratamento absurdo e desumano até para com aqueles que se possam considerar como inimigos do Estado. De fato, um lugar inóspito e hostil mesmo se não houvesse homens armados, cometendo crimes. Lugar onde o direito constitucional de ir e vir era vedado.

Com efeito, o Rio de Janeiro passava por momentos trágicos diante dos vários confrontos entre facções rivais pelo domínio do tráfico de drogas em comunidades carentes, inclusive diante das demonstrações de poder com ações terroristas localizadas contra cabines e postos policiais, assassinatos de autoridades, seqüestros, falsas blitz etc. Nessa época pode se dizer também que “a cabeça de policiais estava a prêmio”.

O domínio das comunidades carentes já não gerava só os lucros pela comercialização de drogas, mas também pela exploração de serviços “públicos” e privados: distribuição e venda de gás, segurança, distribuição de sinal de tv a cabo (“gatonet”), transporte alternativo (vans e moto-taxis), o fornecimento de luz, que não podia ser “cortado” pelos funcionários das concessionárias que possuíam acesso restrito às comunidades etc. Notadamente, facções formadas por policiais, agentes penitenciários e até por bombeiros também já cobravam por tais “serviços” após tirarem a favela das mãos dos traficantes.

Neste cenário, a imagem do Rio já não tinha mais como piorar. A vida e a morte se confundiam em comunidades carentes como a do Dona Marta. Dessa forma, o acesso do poder público às áreas carentes controladas pelas organizações para-militares e pelas facções criminosas se verificava como condição indispensável para a diminuição do caos urbano.

O confronto belicoso com o fim de ocupação militar para a pacificação da favela foi o meio utilizado pelo Governo ao fim daquele fatídico ano de 2008 no Morro Dona Marta. Mas sabia-se que a simples intervenção policalesca no local não seria o bastante diante da necessária implementação de um projeto duradouro de política pública que atendesse à manutenção da paz, que permitisse que os poderes públicos coordenassem a integração social das comunidades e o acesso da ordem estatal, para a busca de mudanças no absurdo e inaceitável quadro de calamidades que se desenhava.

Dessa forma, livrar o Dona Marta e as demais áreas semelhantes do domínio do tráfico de drogas e/ou das organizações para-militares e “o que fazer com elas depois?”

tornaram-se preocupações que promoveram a revisão dos conceitos de policiamento comunitário e permitiram a criação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs.

Possibilitar o acesso à dignidade e ao amplo *status* de cidadania, - daqueles moradores cercados por uma realidade totalmente antagônica, protagonistas de todas as chagas sociais, marginalizados pela própria natureza, através da vitória sobre o “poder paralelo do crime” -, parece ter sido a meta justificadora principal da criação e da implementação do referido projeto.

Logo, pode-se apresentar os problemas derivados das seguintes questões: Do que trata realmente o projeto das UPPs? Como, e para quê realmente a UPP foi criada? O Estado pretende intervir ou também se integrar à Comunidade? Os conceitos de policiamento comunitário estão sendo aplicados? Quais formas de intervenção social fazem parte do projeto? As medidas e os meios utilizados correspondem ou satisfazem aos fins do projeto?

2. DA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA

2.1. A Criação do Projeto

Com vistas à implantação de uma nova filosofia de polícia comunitária, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, através de sua Polícia Militar, criou o projeto de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), visando primeiramente o estabelecimento de uma política pública que atendesse à pacificação e à manutenção da segurança de comunidades carentes através de ações repressivas regulares para o controle constante da delinquência local, principalmente para erradicação do domínio e da atividade dos traficantes de drogas, viabilizando a permanência da Polícia Militar na comunidade com o estabelecimento de uma unidade física no seu interior, posto fixado em local estratégico, facilitada a atuação do policiamento local e das demais rotinas de assistência à comunidade.

Deve-se levar em consideração a relevância da formação específica para que o efetivo lotado na UPP esteja preparado para cumprir as instruções e missões voltadas para a filosofia do policiamento comunitário. De fato, para que o projeto seja bem sucedido, os agentes devem se identificar com as diretrizes propostas sem se deixar influenciar pelas práticas tradicionais de vigilância e repressão exclusiva no trato com “inimigos em potencial”. O policial da UPP deve ter consciência de que seu objetivo primordial é a busca da identidade e da confiança da comunidade digna de seu serviço e proteção. Perseverar quanto à noção das dificuldades que enfrentará em razão do tempo em que os membros da comunidade sofreram pelo descaso das autoridades e pelas humilhações, agressões físicas e abusos causados pela ação de policiais que incursionavam no Morro para combater o inimigo.

Notadamente, não menos importante é o papel do gestor da UPP para a devida aproximação com a população, integrando-se aos anseios e às demandas locais, tornando-se, dessa forma, cada vez mais acessível aos membros da comunidade, com atenção aos reclames e propostas e com a sincera disposição para trabalhar em favor de soluções viáveis aos problemas enfrentados.

Nas palavras do Comandante Mário Sérgio de Brito Duarte e do Secretário de Segurança José Mariano Beltrame, respectivamente, pode-se trazer à colação:

Retomar os territórios apropriados criminosamente por bando e facções, livrando seus moradores das garras despóticas e assassinas dos traficantes de drogas, foi o desafio a que se propôs o Estado do Rio de Janeiro; seus governantes, sua segurança pública e sua população, inexcedível em talento, alegria e espírito pacificador.(6)

A idéia é simples. Recuperar para o Estado territórios empobrecidos e dominados por traficantes. Tais grupos, na disputa de espaço com seus rivais, entraram numa corrida armamentista nas últimas décadas, uma disputa particular na qual o fuzil reina absoluto.(7)

Nesse diapasão, a primeira UPP foi implantada notadamente na comunidade de Santa Marta, em Botafogo, em dezembro de 2008. Com o sucesso da mesma, o governador do Rio de Janeiro regulamentou a medida através do já referido Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, a partir daí vieram as demais UPPs.

2.2. A gestão da implementação das UPPs

Considerando-se as circunstâncias e as condições completamente inóspitas que se apresentam nas rotinas de patrulhamento policial em favelas cariocas e o confronto quase inevitável entre membros das facções que controlam a venda de drogas no local e as equipes policiais, ficou a cargo da Polícia Militar o planejamento e a execução das incursões nas áreas em que se pretende implementar o projeto em questão. As ações de inteligência e de mapeamento dos locais certamente precedem toda atividade.

Conhecidas unidades especializadas são utilizadas *a priori*.

O Batalhão de Choque - BPChoque, principal responsável por efetuar e manter o cerco ao redor da comunidade, montando guarda e fiscalizando os acessos da favela no intuito de impedir a fuga dos delinquentes que se encontram no morro e que outros criminosos acessem a favela, e até visando prevenir qualquer manifestação violenta de membros da comunidade coagidos pela quadrilha local, como já se pôde verificar (bloqueio de ruas com incêndio e apedrejamentos, destruição de ônibus etc.).

O Batalhão de Operações Policiais Especiais - BOPE, que efetivamente incursiona na favela, em verdadeira estratégia de assalto militar de combate e retomada, vasculhando os caminhos, vielas, becos etc. em busca dos criminosos e do seu material ilícito.

O Batalhão de Polícia da região permanece com sua rotina de policiamento ostensivo, porém priorizando o entorno do local e oferecendo apoio eventual que for necessário no contingente e na logística.

Para fazer frente a todo tipo de resistência que possam encontrar, as equipes envolvidas contam com blindados (os conhecidos “caveirões”), apoio aéreo dos helicópteros do Grupamento Aero-Marítimo - GAM e até com guindastes e retroescavadeiras para a desobstrução das vias e retiradas de obstáculos construídos pelos criminosos. Explosivos geralmente são utilizados também na demolição de trincheiras e postos de vigilância construídos para “defesa do morro”.

Tendo estabelecido o controle da área, as equipes passam a realizar uma intensa varredura na busca de acervo bélico, drogas, de todo material utilizado para a prática de crimes. Como já experimentado, a ocupação e o controle de uma favela submetida à intervenção policial pode levar algumas horas, mas a manutenção do controle e a transição necessária à inserção da UPP demandam em média vinte dias de trabalho de aproximação do Batalhão de Operações Policiais Especiais com moradores e líderes comunitários.

A escolha de um local estrategicamente privilegiado é crucial para a construção da unidade física em que será alocada a UPP, pois tal sede passará a ser um ponto referencial de atendimento à comunidade e, por conseguinte, deve ser instalada em local acessível a todos e adequado às rotinas de policiamento.

Na medida em que a chance e os riscos de novos conflitos diminuem na comunidade, os oficiais do BOPE avaliam se a área está em condições propícias à implantação do policiamento comunitário. Em caso afirmativo, passam a apresentar os policiais treinados e designados ao trabalho na UPP à comunidade, orientando-os quanto às características e peculiaridades do local.

Enfim, com a paz e as condições adequadas de segurança, o BOPE deixa a região nas mãos da nova equipe que irá se estabelecer com a UPP. Esses policiais especialmente designados passam a se relacionar e se integrar com a comunidade, receber reclamações e pedidos dos moradores e organizam a entrada de serviços, como reparos e instalações de luz e fornecimento de energia elétrica regular, TV a cabo etc. De fato, pôde-se verificar na imprensa em geral que o Estado passou até a fornecer acesso gratuito à internet na favela do Morro Dona Marta.

Com efeito, o “novo programa” demandou grande pesquisa feita por técnicos do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro em mais de cem áreas abrangidas pela capital, com o levantamento de indicadores que foram do grau de dependência econômica da população ao tráfico de entorpecentes, à estimativa da quantidade de armas do arsenal

criminoso. Tais informações têm sido utilizadas para estipular o critério de prioridade na execução do programa.

Em relação à gestão local das atividades, exige-se que uma UPP tenha uma estrutura organizacional simples, em prestígio ao adequado direcionamento e à otimização das ações desenvolvidas na região ocupada.

Por fim, no organograma hierárquico, a Organização Policial Militar que atualmente centraliza o comando das UPPs é o Comando de Polícia Comunitária, subordinado ao Estado Maior do Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

2.3. A composição e o preparo da equipe policial

A primeira unidade implantada da Polícia Pacificadora operava, em novembro de 2009, com 121 policiais militares que foram preparados em cursos específicos compreendendo conhecimentos sobre uso legítimo da força, direitos humanos, policiamento comunitário, dentre outros. Para o comando do posto foi designada uma mulher, a Capitã Priscilla de Oliveira Azevedo.

O efetivo da Unidade de Polícia Pacificadora do Morro Dona Marta era composto, portanto, por dois oficiais, um capitão e um tenente, treze sargentos, onze cabos e noventa e cinco soldados da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

Da primeira experiência, no final de 2008, com a ocupação do Morro Dona Marta, em 19 de dezembro de 2008, até a segunda, com a realização da operação realizada nos dias 16 e 18 de fevereiro nas favelas da Cidade de Deus e do Jardim Batam, respectivamente, não havia um preparo específico e/ou uma especialização dirigida ao policial designado às UPPs.

Sem uma equipe formada por profissionais especificamente treinados, as bases das UPPs operavam com policiais destacados de suas funções e lotações efetivas, por rodízio, para trabalharem em suas folgas, sob instruções e diretivas de cunho “comunitário”. Logo, como declarou o superintendente de planejamento operacional da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Roberto Alzir: “Foi a partir da terceira operação que soubemos melhor a quantidade de homens, equipamentos e veículos que precisávamos, e começamos um planejamento de longo prazo.”⁽⁸⁾

A consolidação do programa se deu com a lotação de oficiais recém-formados nas UPPs, considerando-se as novas estratégias e o novo perfil de atuação para o trabalho nas áreas ocupadas e para a gestão de um policiamento caracteristicamente comunitário.

Notadamente, o efetivo de 40.000 (quarenta mil) policiais militares no Estado do Rio de Janeiro foi aumentado para 65.000 (sessenta e cinco mil), justamente com o fundamento no preparo e na necessidade de efetivo exclusivo para a formação das equipes de policiamento das

UPPs. Segundo entrevista dada pelo secretário de Segurança Pública, o primeiro desafio e talvez o mais complicado seja o de formar uma geração de policiais com valores diferentes do efetivo atual, *in verbis*: “Hoje os índices de corrupção são altos, e só é possível trocar essa mentalidade com gente nova, que não se misture com os adeptos das práticas pouco ortodoxas.”(9)

2.4. O exemplo de forma de atuação

No desenvolvimento de suas atividades, os policiais comunitários devem transitar a pé pela comunidade em contato direto com os moradores, em que pese não se dispensar o patrulhamento motorizado, que é feito regularmente priorizando-se os locais de acesso. Receber reclamações e pedidos dos moradores no intuito de promover ou apoiar a promoção da solução da maior quantidade de problemas possível. Toda rotina voltada à criação e à manutenção de um vínculo de confiança e identidade em prol do melhor relacionamento entre os membros da comunidade e aqueles agentes que estão ali para contribuir com o acesso de todos à cidadania e à dignidade.

Notadamente, o papel do policial comunitário é abrangente e requer um contato permanente com membros da comunidade e uma vivência como se realmente fosse também membro da mesma comunidade, possibilitando parceria na busca de alternativas criativas para a satisfação das necessidades locais, assumindo uma postura profissional de servidor e cumpridor de sua função social em favor da coletividade – não só proteger, vigiar, mas também servir.

Ainda que as atribuições do policial exijam que ele atenda às ocorrências e efetue prisões, seu trabalho não fica restrito a essa limitada visão, eis que deve desenvolver e monitorar iniciativas mais abrangentes em longo prazo, que podem envolver todos os elementos da comunidade nos esforços para melhorar a qualidade geral de vida.

Tal modelo serve também como uma verdadeira ouvidoria da comunidade, funcionando o agente como facilitador, orientador ou até como um elo no relacionamento da comunidade com outros órgãos e instituições públicos e entidades privadas, conforme a demanda verificada.

No Morro Dona Marta, além da permanência de profissionais na sede da UPP e dos que são empregados no policiamento a pé e no relacionamento direto com os moradores, quatro policiais guarnecem permanente uma base na Praça Corumbá, principal acesso do morro; a outra base localiza-se na Rua Jupira, em frente à quadra da Escola de Samba; seis viaturas (quatro “blazers” e dois “gols”), com ao menos dois policiais em cada; uma guarnece o ponto de policiamento comunitário I - PPCI (local com maior incidência de ocorrências), duas dirigidas à supervisão de graduados e à supervisão de comando, cobrindo toda a área de policiamento

comunitário – APC, e uma que é utilizada pela guarnição do efetivo da Companhia que também atende a ocorrências.

Na sede da UPP ainda são realizadas aulas de música oferecidas e ministradas pela organização não governamental “Ação Social pela Música”. Aulas de Karate são ministradas por um policial integrante do efetivo, três vezes por semana. Observe-se que tais atividades são cruciais para a aproximação e para a aceitação da UPP como referência junto à comunidade.

3. DAS BREVES ANÁLISES E REFLEXÕES ACERCA DO PROJETO

3.1 Determinando o projeto “pacificador” e sua repercussão

Assunto muito repercutido na mídia, quase que diariamente, e nas campanhas eleitorais dos candidatos da mesma coligação do atual governo do Estado do Rio de Janeiro, o projeto das UPPs tem ocupado páginas de revistas, sites de internet, debates, congressos etc. Notadamente, a riqueza e a variedade de informações e dados sobre as experiências e análises feitas até este momento passarão a ser colecionadas e compatibilizadas ao contexto desta pesquisa.

Numa entrevista que abordou a análise sobre a ocupação do Santa Marta⁽¹⁰⁾, o entrevistado, jornalista Itamar Silva (líder comunitário na década de 80 do Morro Dona Marta, onde mora há muitos anos, faz parte da coordenação do IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, e que havia sido chamado para participar de um seminário realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, sobre “Mídia e Violência”, onde foi abordada a cobertura da mídia sobre a ocupação da Polícia Militar na favela Santa Marta, para a implantação de um modelo a ser testado nas favelas do Rio de Janeiro) referiu-se acerca de diversos questionamentos.

Primeiramente, passou a recordar sobre o primeiro projeto de urbanização para a favela do Morro Dona Marta, no ano de 1986, então no período do governo Saturnino Braga. Tal projeto foi fruto de uma participativa discussão com origem na idéia de se acabar com a favela construindo prédios. Houve reação da comunidade, que, através da Associação de Moradores, provocou um debate com a municipalidade gerando uma nova proposta de urbanização em que a tipologia da favela fosse respeitada com a identificação de um plano inclinado para cada lado da comunidade.

Com a alegada falência do Rio de Janeiro à época do governo de Saturnino, consequentemente tal projeto não foi à frente. Passados os anos, em 1999 iniciou-se outra discussão acerca da urbanização quando publicada uma matéria no jornal, destacando o espanto do governador da época que, num vôo de helicóptero, sobrevoou a favela e propôs novamente a construção de prédios.

Uma nova articulação entre ONGs em atividade na favela, igrejas e a Associação de Moradores conseguiu chegar a uma proposta de discussão com o governo do Estado e com o do Município do Rio. Como avanço, assinou-se um protocolo de intenções em torno da urbanização da favela Santa Marta: Os representantes pelas entidades, o prefeito Luiz Paulo Conde pelo Município e o governador Anthony Garotinho e sua vice Benedita da Silva pelo Estado. Mas nada feito, a expectativa frustrou os que acreditaram, até que dois anos após a proposta foi retomada, houve um concurso aberto de projetos, com a participação de 23 escritórios. A Associação de Moradores do Morro Dona Marta conseguiu colocar um morador dentre os cinco juízes que participavam da comissão para escolher o melhor projeto de urbanização para a favela.

O projeto teve todo um processo de debate junto aos moradores, mas as obras efetivamente só começaram em 2004. Quando então as obras começaram, a comissão perdeu um pouco a sua função, porque no ritmo da obra, a empreiteira utilizava-se de outra lógica. A equipe destacada pelo Estado foi dispensada e as coisas mudaram.

Destacou o jornalista que de 2004 a 2009 a favela foi “remexida” fisicamente.

O plano inclinado estava sendo feito e tudo mais. Quando aconteceu a ocupação, em novembro de 2008, a ocupação policial pelo Estado, esse processo de urbanização e busca de melhorias já estava em curso. Então, acontece, a polícia entra, tudo bem, isso é um viés dessa história.

Junto com isso, também o Estado trás outras iniciativas: Secretaria de Ciências Sociais, Secretária de Saúde, quer dizer, o Santa Marta é muito forte em várias instituições do Estado. Isso sem tempo do morador digerir o que está acontecendo e acaba tudo entrando como uma benesse do Estado e não na sua trajetória que, na trajetória da comunidade, é de discutir as questões. Sob o argumento do medo, da violência, do tráfico, acaba o Estado impondo uma série de iniciativas que têm seus méritos, são boas, mas elas não têm tempo para serem discutidas com o morador.(11)

Questionado sobre o posicionamento crítico em relação ao projeto das UPPs, que “soa como apologia à bandidagem”, o jornalista declarou:

[...] nessa dinâmica não tem espaço para a crítica, não tem espaço para você discordar de qualquer coisa. Parece que tudo que você fala é: Ah, então melhor é o tráfico né? Então você é contra a presença do Estado? Não, de forma nenhuma, e eu falo porque a minha posição eu sempre defendi mais Estado na favela. Agora, que tipo de Estado? Que tipo de articulação e diálogo ele estabelece com esses moradores? Então esse momento é muito difícil, porque coisas positivas estão acontecendo. Mas a minha preocupação é em que medida os moradores vão internalizar essas medidas e de que forma elas serão permanentes, porque os moradores as identificam como as suas demandas e não como um benefício do Estado. Por exemplo, acho que é tema nessa questão, o muro no Santa Marta. O Santa Marta foi escolhido pelo Estado para ser o modelo de legalidade, então esse é outro tema difícil, é você impor a uma comunidade que ela seja modelo para toda a cidade de legalidade. Numa cidade onde existem tantas outras ilegalidades.(12)

3.1.1 A aprovação e a expectativa do projeto

Com base em uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Social – IBPS – sobre “A percepção acerca das Unidades de Polícia Pacificadora” realizada entre os dias 21 e 25 de janeiro de 2010, com 1.200 entrevistados, metade deles moradores de nove comunidades onde o projeto foi implantado e a outra metade formada por moradores de outras quarenta e quatro

favelas que ainda não foram “pacificadas”, com uma margem de erro de 4%, constatou-se que 70% dos seiscentos entrevistados que são moradores de favelas sob o controle da criminalidade são muito favoráveis ou favoráveis à implantação do programa, contra apenas 4% que são desfavoráveis, e 93% dos seiscentos que vivem em comunidades já beneficiadas com a UPP afirmaram que o lugar em que moram hoje é muito seguro ou seguro, contra apenas 5% que ainda acham inseguro.

Entretanto, da amostragem feita com os moradores de comunidades “pacificadas”, 68% temem a volta do tráfico. Alguns dados reforçam esse receio, como o fato de que 84% nunca mantiveram contato com policiais da UPP. E, dos 16% que disseram ter mantido algum contato com os agentes da UPP, só 3% prestaram informações sobre criminosos. Tal postura se constata diante da insegurança na estabilidade e duração do projeto, a cautela de se esperar para ver o que vai acontecer e de não se envolver até certo ponto. Inclusive porque 32% disseram que o tráfico ainda persiste nas comunidades, e 20% ainda chegam a ver homens armados pela favela.

Quando perguntados sobre a continuidade do projeto 66% notadamente acham que tudo dependerá do próximo governo. Por fim, entre os entrevistados que vivem em favelas onde as UPPs estão em atividade, 75% acreditam que passaram a ser mais ouvidos pelo poder público, e 72% se sentem mais respeitados fora da comunidade. Ao que parece, a autoestima melhorou e a “inclusão” se fez valer como palavra de ordem. De fato, 54% consideram positivo o fim dos “gatos” de luz e de TV a cabo e de todo tipo de clandestinidade, ainda que isso importe num custo maior.

3.1.2 As alterações no *status* sócio-econômico

Fato noticiado em jornal de grande circulação⁽¹³⁾, a especulação imobiliária nas favelas que já contam com a implantação da UPP constatou-se como uma nova realidade. Em determinados locais, consideradas as características da região, o valor dos imóveis nessas favelas sofreram um acréscimo de até 400%.

Na primeira favela atendida pelo programa, a do Morro Dona Marta, o levantamento do Estado revela um aumento de 200% nos aluguéis de imóveis de quarto e sala, que já chegam a custar R\$ 450,00 no alto da favela.

Conforme informações obtidas com o presidente da Associação de Moradores, Sr. José Mário Hilário, todos os dias pessoas procuram imóveis junto à Associação, mas é difícil encontrar. Referiu que, no primeiro ano de atividades da UPP no Dona Marta, vieram muitos moradores novos oriundos da região Nordeste. “Um foi chamando o outro, estamos perdendo nossa essência”, disse o presidente.

A preocupação com a expansão das favelas é destacada pela imprensa, principalmente nas comunidades das áreas compreendidas pela Zona Sul da cidade, em que a vista e a proximidade com a oportunidade de trabalho e a concentração de renda e riqueza são melhores.

Daí a discussão sobre a relevância e os impactos dos limites impostos pelos planos inclinados e “muros ecológicos” em torno das comunidades.

Segundo o ex-presidente da Associação de Moradores do Dona Marta da década de oitenta, jornalista Itamar Silva, o eco-limite, a questão dos marcos ambientais não passa de um mero pretexto, até porque constata-se que a favela nunca ultrapassou o limite da mata e “não se expande no limite do alto desde o final dos anos 70 e ele tem um limite do lado natural, dado por esse terreno da Prefeitura que é mato, e o outro pelo muro da *Forever* (empresa vizinha).” Sem falar do plano inclinado que se fez como um verdadeiro limitador.

A comunidade usava a mata como recreação, como caminhada, para pegar jaca, etc., e a minha expectativa era a gente ampliar isso. Fazer daquela mata um espaço de interação, discutir como é que você preserva na perspectiva da relação com o homem também. Eu sou contra essa idéia da preservação pura, principalmente na área urbana, a gente precisa pensar em como interagir com esses espaços. Não é uma questão de você isolar como se fosse um totem, de ficar admirando a natureza, mas como você interage, respeita e tira proveito disso.

Mas a opção foi da construção de um muro, se gasta 40 milhões para fazer um muro, não sei se melhor fosse gastar com um baita programa de educação ambiental, de criação de alternativas de circulação pela mata, de replantio. Uma coisa que realmente incluísse os moradores na percepção do lugar em que ele está, de que está entre duas áreas verdes e precisa respeitar e potencializar isso.(14)

Numa outra vertente, reportagens verificam prejuízos no segmento do mercado de segurança como, por exemplo, a queda constatada no número de blindagens feitas no Rio e a conseqüente baixa dos respectivos preços. A queda varia entre 20% a 30% em relação ao mesmo período do ano passado (junho de 2009) nos veículos que custam entre R\$ 130.000,00 a R\$ 180.000,00. Segundo empresários da área, as UPPs podem estar por trás da queda dos pedidos de blindagem, pois acreditam que a queda nos índices de violência, a pacificação das favelas e a perspectiva de mais segurança em conseqüência da Copa do Mundo e das Olimpíadas têm contribuído para que os potenciais clientes desistam de pedir o serviço ou talvez retardem a blindagem de seus veículos.

Registrada uma queda de 22,8% nos roubos de carro no município do Rio, considerando-se os números de abril de 2009 e abril de 2010, a impressão dos efeitos causados pela implantação das UPPs não atingiu só a quantidade e o valor das blindagens de veículos, mas também os preços dos seguros que, segundo o presidente do Sindicor-RJ, Sr. Henrique Brandão, estima-se que vão sofrer uma redução de 15% a 20% até o fim de 2010 em regiões já “pacificadas” pela polícia do Estado.

O Morro Dona Marta, símbolo do programa, vive hoje uma outra realidade, sem nenhum homicídio registrado ao menos do fim de 2008 a março de 2010, teve suas vielas

nomeadas e seus casebres numerados. A ação, elementar, inseriu ao menos 6000 pessoas no mercado consumidor conforme veiculado pela Revista Veja Rio, ano 19, n. 13, pois nenhum morador da favela tinha sequer endereço para obter um crediário. Hoje se pode contar com comprovantes de residência e de consumo efetivo, além do acesso das cobranças e dos serviços regulares de fornecimento de energia elétrica, TV a cabo, internet, correios e todo tipo de entregas.

Muito se fala também da empregabilidade. Até pouco tempo, moradores de favela não concorriam com candidatos que residiam em outras áreas, mas as atuais circunstâncias e condições favorecem significativamente a aceitação e a admissibilidade de um morador de uma comunidade pacificada num emprego que não seja apenas para faxina, empregadas, peões de obra etc., sem falar dos cursos de capacitação e formação básica disponibilizados às comunidades por convênios e parcerias entre o Estado, o Município, Entidades do Serviço Social (SENAC/SENAI etc.), empresas e instituições da iniciativa privada etc.

O projeto “Escolas do Amanhã”, comentado pela secretária municipal de educação, Profa. Cláudia Costin⁽¹⁵⁾, é contemporâneo ao das UPPs, e foi implementado pelo Município do Rio em algumas das comunidades pacificadas. Pretende-se adequar o serviço educacional prestado às demandas peculiares das comunidades carentes, uma aprendizagem compartilhada no processo de introdução dos serviços sociais, o mapeamento das famílias em prol dos programas e campanhas de saúde, a introdução de um sistema de coleta seletiva de lixo, tudo para possibilitar o melhor acesso e condições de formação dos alunos.

Um contraste significativo nas condições anteriores, onde tiros e invasões eram corriqueiras no funcionamento das escolas, alunos e profissionais que viviam sob a ameaça das armas e sob verdadeiro “fogo cruzado”, quando muito para poderem merendar nos dias em que havia aula, apreensivas e sem condições de aprender ou de se formar de acordo com as perspectivas adequadas ao bom e harmônico convívio social.

3.1.3. A intervenção cultural do projeto

Como já se pôde notar, o Morro Dona Marta tem um potencial muito grande, nas várias manifestações que existem e existiram. Atualmente nas escolas de samba se têm o samba, o pagode, a música popular, o forró está por toda parte, herança da migração nordestina, de onde ainda se originam novos moradores. Nas festas particulares se ouve hip-hop, funk, música eletrônica etc. No Morro existem grupos de diferentes expressões. Lá também tem Folia de Reis há mais de 40 anos.

Note-se que na favela Dona Marta houve muitos centros de candomblé, umbanda, que hoje não existem mais. A questão da religião está limitada basicamente aos católicos e aos protestantes. O já citado jornalista Itamar Silva assevera que o Dona Marta sempre foi uma

favela que teve uma tradição quanto às religiões de origem africana, centros de umbanda e candomblé, e considera que mesmo que agora não existam mais, está na alma dessa comunidade. Da cultura de origem afro, só a capoeira perseverou e ainda existe na favela.

A Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos concluiu uma pesquisa etnográfica - na qual o pesquisador se insere no ambiente do entrevistado - em dez comunidades onde se implementou o projeto de polícia pacificadora. Dez pesquisadores entrevistaram durante dois meses moradores, gestores, policiais e pessoas do terceiro setor que atuam nas favelas, para conhecer os valores culturais e as perspectivas de cada um.

As visões diferem de acordo com os locais, mas uma queixa foi comum: o fim dos bailes funk.

A pesquisa visa o projeto de implantação das UPPs Sociais, que levarão serviços para as favelas já pacificadas. Consta da matéria, que um psicólogo contou que, em uma favela, pais de adolescentes que chegaram a comemorar o fim dos bailes já sentem saudades das festas porque os filhos estão indo aos bailes em comunidades controladas pelo tráfico.

A proibição dos bailes funk não interferiu só no âmbito cultural. De fato, os comerciantes das favelas se queixam da significativa queda na venda de bebidas e demais insumos em decorrência do fim das festas “funk” nas comunidades.

A comunidade da Ladeira dos Tabajaras, em Copacabana, foi a primeira favela com UPP a receber um baile funk autorizado. Organizado pela Associação dos Profissionais e Amigos do Funk, a festa que ocorreu em agosto de 2010 só foi permitida após uma reunião com moradores e o comando da UPP. Ao menos já se pode contar com um precedente que comprova a inexistência de uma intolerância total.

Não se pode negar a utilização da cultura do funk para a disseminação da cultura das bocas de fumo, apologia ao crime e todo tipo de apelo sexual, um verdadeiro instrumento de publicidade do tráfico de drogas e de demonstração de poder. Entretanto o funk como expressão cultural e musical é o ritmo que tem o mais genuíno da juventude de favela. O mérito já não corresponde mais ao discurso racial, mas como expressão cultural tradicional das favelas cariocas.

O ex-presidente da Associação de Moradores do Morro Dona Marta referiu que o movimento funk produziu melhor que qualquer outro o fenômeno de juntar multidões, de juntar uma juventude muito grande nas áreas populares. O mesmo disse achar que esse aspecto foi muito mal tratado pelos responsáveis pelo projeto. “Na medida em que essas manifestações não tiveram apoio ou reconhecimento, elas acabaram se tornando reféns do tráfico para poder resistir”. O jornalista defende a revalorização e a descriminalização do funk dentro da sociedade. O que não se pode permitir é a vitória da intolerância cega e preconceituosa.

3.1.4. Os planos de fomento ao projeto

Ainda segundo informações repercutidas na mídia, o secretário de segurança José Mariano Beltrame, considerado o “arquiteto das UPPs”, pretende levar a cabo um cronograma que vai até o ano de 2014, quando a Copa do Mundo deverá ser realizada no Estado. Permanecendo ou não no cargo, conforme o resultado das eleições, os planos do secretário dão conta da existência de 33 Unidades Pacificadoras, beneficiando 165 comunidades, com o efetivo da Polícia Militar contando com ao menos dez mil homens vinculados ao policiamento comunitário.

Pretende-se também fomentar o projeto com a criação de uma escola nacional de formação de policiais comunitários no Morro Tavares Bastos, no Catete, com a implantação de um plano de carreira em estudo para incentivar os policiais militares designados às UPPs. Existe também a pretensão de se usar funcionários civis nos trabalhos administrativos das Unidades. De fato, a formação específica e a adequação de um plano de carreira para os policiais militares com a atribuição dos serviços administrativos e extrapoliciais a funcionários civis, melhorará significativamente as rotinas de trabalho nas UPPs, inclusive diante das peculiaridades que possam importar no desvio de função e na conseqüente desmotivação dos agentes policiais.

Nas propostas e promessas eleitorais, os candidatos da situação de todos os âmbitos, têm incluído suas intenções de ampliação e distribuição do projeto em nível nacional.

3.1.5 A faceta eleitoral do projeto

Em 2008 o Rio de Janeiro vivenciava a implantação da primeira experiência de pacificação em áreas de risco, comunidades carentes dominadas pela criminalidade. Instalada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora e constatada a viabilidade do projeto, o programa ganhou força e aceitação popular. Hoje, os eleitores que residem nessas favelas se preparam para a primeira eleição sem as restrições impostas pelas facções de traficantes ou pelas quadrilhas milicianas.

De acordo com uma estimativa do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro⁽¹⁶⁾ as comunidades alcançadas pelo projeto das UPPs concentram bem mais de cem mil eleitores. No entanto, apesar de estarem livres de ameaças, intimidações, coações veladas etc. esse eleitorado precisa descobrir como se relacionar e se identificar legitimamente com as lideranças políticas das próprias comunidades.

Ainda que se conte com significativa liberdade de voto, a cidadania dessa parcela da população ainda não pode estar tão amadurecida ao ponto de eleger representantes legítimos. Com efeito, se a compra de votos e a cultura do voto de favorecimento influencia sensivelmente o resultado das eleições, considerada a parcela do povo que não sofria qualquer tipo de intimidação, o que falar das comunidades carentes beneficiadas por políticas assistencialistas?

Como se constatou anteriormente, a maioria dos moradores de comunidades “pacificadas” teme o retorno das facções criminosas e, por outro lado, sabe-se que a continuidade do projeto depende do resultado das eleições. De fato, o novo eleitorado “livre” não está tão livre assim, pois certamente o temor pelo retorno ao indesejado *status* anterior influenciará a intenção dos votos, ainda que tais eleitores não estejam tão satisfeitos assim com a atual situação.

Obviamente, tanto quanto fatos notórios não carecem de comprovação, as Unidades de Polícia Pacificadora fazem parte do programa do candidato à reeleição é o principal tema de sua campanha eleitoral, como ficou claro após o episódio ocorrido no Hotel Intercontinental, quando diversos especialistas foram chamados a se posicionar acerca da pertinência de uma UPP na Rocinha como forma de se evitar a reincidência de eventos de tal natureza.

3.1.6 Relevâncias que transcendem a eficácia do projeto

Consideradas todas as análises e discussões anteriores, forçoso convir que as Unidades de Polícia Pacificadora por mais bem sucedidas que elas possam vir a ser, não são capazes de solucionar a problemática que ultrapassa a prevenção da criminalidade em determinadas áreas.

Com efeito, outras questões relevantes não podem deixar de ser discutidas no diapasão de um programa vinculado primordialmente à segurança pública. Primeiramente surge a incógnita providencial em relação aos delinquentes que antes atuavam nas comunidades: “O que fazer com eles?” E a complexidade de tal questão atinge concepções jurídico-penais, sociais, culturais, econômicas, demográficas etc. Para se ter uma idéia, só sob o ponto de vista jurídico-penal, os agentes que trabalham nas UPPs necessitam da ajuda de outros órgãos e instituições como a Polícia Civil, o Ministério Público, o Judiciário, o Sistema Penal, etc.

Repensar, por exemplo, acerca da política de encarceramento, castigo e retribuição do mal causado, em face de um sistema que seja condizente com os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição e em tratados internacionais, que visem à ressocialização, à transformação da vida e da consciência daqueles que precisarão retornar à suas origens, que agora estão ocupadas pelas UPPs, um sistema que vise a redução efetiva de reincidência.

Apenas ultrapassando os alcances das UPPs evitar-se-á a reprodução de um círculo vicioso de criminalidade, já que os dados oficiais indicam que ao menos 82% dos egressos do sistema penitenciário voltam a viver da criminalidade, e os dados extra-oficiais apontam índices que quase chegam a 100% de reincidência no Estado do Rio de Janeiro.

O que fazer com aqueles desempregados que exercem qualquer atividade lucrativa para sobreviver? O acesso ao emprego e ao trabalho digno sem controle demográfico e sem

controle de natalidade é falar de algo antagônico, em que pesem os cursos de formação e capacitação que acompanham o projeto. Fica aqui a provocação.

Para a total eficácia da política pública, certamente serão necessárias maiores considerações sobre a amplitude e o alcance do programa.

4. CONCLUSÃO

Logrou-se com a confecção do presente trabalho, através de um levantamento eminentemente midiático, reunir e constituir uma quantidade significativa de dados e informações capazes de servir, ao menos, de panorama ilustrativo e descritivo e de ponto de partida ou de provocação para discussões e pesquisas sobre o tema.

Pela descrição do conceito de polícia comunitária trazida ao texto, pôde-se verificar que o projeto de política pública ora em comento não inovou originalmente, eis que experiências concebidas com os mesmos pressupostos já haviam sido implantadas. Ainda assim, não se pode deixar de consagrar as UPPs como uma nova proposta de atuação, através de uma adaptada e adequada forma de se ajustar os meios aos fins, consideradas as peculiaridades dos problemas a serem enfrentados, com base na ideologia do policiamento comunitário e do acesso ao mínimo de qualidade de vida.

Com características históricas não menos específicas que as demais favelas do Rio “cartão postal”, a comunidade do Morro Dona Marta possuía *status* idêntico ao das demais áreas de risco da região fluminense, seja pela identidade cultural, pelos caracteres sócio-econômicos e pela estigmatização que iguala todo cidadão que mora em lugares onde a polícia é (era) vista como “força de ocupação” – agressora – perigosa – indesejada, e o Estado como ente ausente a todas as carências do povo que ali habita, e antes, com a negligência contumaz em relação à ocupação irregular de encostas e áreas não compreendidas pelo plano diretor de urbanização.

Constituídas então as favelas cariocas como quartéis-generais do crime, bases do tráfico de drogas, esconderijos de marginais, que foram se tornando territórios onde o controle notoriamente não pertencia aos organismos oficiais do Estado, a afronta foi se asseverando cada vez mais ao ponto de chegar a submeter considerável camada da sociedade civil “ordeira” aos caprichos, ordens e conveniências dos criminosos. Há quem diga que o caos derivado da negligência estatal favoreceu o aparecimento de um novo “poder”.

A intervenção pela força se tornou inevitável. O resgate social daquela camada “marginalizada” da sociedade tornou-se cada vez mais urgente e necessário também ao controle da criminalidade.

Surgiram assim as chamadas UPPs como proposta viável e democrática de intervenção social em prol das comunidades oprimidas por todos os lados. Sua implementação

com o uso da força proporcional à resistência (daí a necessidade de utilização da Polícia Militar através de seus Batalhões de Choque e de Operações Especiais) deve favorecer um ambiente livre de ameaças, ingerências e insegurança, onde o cidadão possa viver integrado com a sociedade e ter acesso à ordem pública por meio da atuação efetiva de órgãos estatais e não governamentais, todos com o fim precípua de diminuir diferenças sociais e manter um sistema estrutural básico e permanente.

Verificou-se então que, sob os aspectos de política pública social, esse é o objetivo e a finalidade das UPPs: manter a segurança de comunidades carentes, antes ocupadas por quadrilhas de criminosos, através de uma constante atuação policial e, com isso, possibilitar e facilitar o acesso de rotinas de assistência pública e integração sócio-econômica. Para tanto, a formação policial teve de sofrer especialização e também de buscar novos subsídios, não mais na exclusiva diretiva de combate ao crime e ao criminoso, mas na promoção da identidade do agente público com a comunidade, do respeito e da confiança dos seus respectivos moradores, na formação de agentes facilitadores da gestão de problemas comunitários etc.

A mudança na vida das pessoas envolvidas mostra-se como considerável. Desde a presença mais próxima do Estado, da visibilidade pela mídia e de tudo o que daí se pode derivar, quanto as especulações de toda ordem, do novo *status* alcançado pelos moradores, das facilidades, da valorização de imóveis, da adaptação da economia local até o acesso a serviços e a direitos básicos.

A aceitação, a confiança e a segurança derivadas das dúvidas em relação à estabilidade das medidas mostra-se também como fator de discussão em relação ao projeto. A faceta assistencialista, que vincula a permanência e a abrangência da proposta (tanto em relação à manutenção das políticas públicas nas comunidades que já foram beneficiadas pelo projeto “pacificador”, quanto naquelas em que ainda urge a necessidade de “pacificação”) faz crer que o vínculo eleitoral gerado pelas incertezas e pela necessidade de estabilidade e continuidade governamental possa ter sido pensado como uma das convenientes e oportunas finalidades do tal projeto.

E o que falar da censura e da intervenção tão radical em relação à cultura, que atingiu frontalmente a juventude dos morros cariocas com a proibição dos chamados “bailes funk”? De certo, como já exposto, há resultados que transcendem a discussão sobre a mera eficácia da política pública implementada.

Em primeiro lugar vem a “migração” da criminalidade, assunto tão em comento pela imprensa e de fácil constatação em certas áreas do Estado, principalmente na grande metrópole. De fato, só os criminosos que tinham a “ficha limpa” tiveram a escolha de deixar a criminalidade, pois aqueles tantos notórios inimigos públicos que se escondiam nas favelas e de

lá tiravam seu sustento e proteção, tiveram de procurar outro lugar para “bandidar”. Procurados pelo sistema de repressão criminal, a outra escolha além de simplesmente “migrar” seria se entregar para o retorno às masmorras penais e o cumprimento de todo um “castigo retributivo”, que muita das vezes faz preferir a fuga, a luta e a morte (o que causa prejuízos inestimáveis à segurança pública).

É certo que nas comunidades que receberam a UPP já não se vêem mais tanta gente armada, mas aspecto notório das pesquisas é que o tráfico ainda persiste, e o poder que o pressupõe encontra-se mitigado, mas ainda é capaz de gerar significativa influência na opinião e na atitude das pessoas.

Assim, concluído o artigo bem antes de se ter concluído todo o projeto abordado, ao menos em sua abrangência pretendida, conhecidas as principais características das UPPs e com a demonstração de alguns de seus mais sensíveis e notórios resultados, resta-nos ressaltar que, para a total eficácia da política pública, certamente serão necessárias maiores considerações sobre a amplitude e o alcance do programa, logicamente, à luz dos acontecimentos futuros e das regras de experiência.

UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA:

Um breve panorama a partir da primeira experiência

Pacification police unity: A brief panorama since the first experience

Fabio Geraldo Veloso

Bacharel em Direito

Especialista em Direito Penal e Processual Penal

Mestrando em Psicologia Social

Professor de Criminologia e Ciências Penais na graduação em Direito e na pós-graduação da Universidade Salgado de Oliveira, Rua Marechal Deodoro, nº 217, Centro, Niterói/RJ - CEP 24.020-420. Tel.: (21) 2138-4928. Correio eletrônico: fgveloso@adv.oabRJ.org.br

Augusto Porto Werckmeister

Bacharel em Administração

Especialista em Políticas Públicas e Governo

Gerente geral da área de finanças da Petrobras Transporte S.A., Avenida Presidente Vargas, n. 328, 3. andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ – CEP 20.091-060. Tel.: (21) 9611-6369. Correio eletrônico: werckmeister@petrobras.com.br

(1) BENGOCHEA *et al.*, 2004, p. 120.

(2) XAVIER, 2008, p. 47.

(3) TROJANOWICS e BUCQUEROUX, 1994, p. 04.

(4) PLANO Diretor da PMERJ – Período 1984-87.

(5) SILVA, 2008, p. 379.

(6) Disponível em: <<http://upprj.com/wp/?p=113>>. Acesso em 01/09/2010.

(7) Disponível em: <<http://upprj.com/wp/?p=175>>. Acesso em 01/09/2010.

(8) *Apud* MORAES, 2010, p. 24.

(9) *Idem*.

(10) Disponível em: <<http://blog.zequinhabarreto.org.br/2009/04/23/uma-analise-sobre-a-ocupao-no-santa-marta/>>. Acesso em 01/09/2010.

- (11) *Idem*.
(12) *Ibidem*.
(13) *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 30 mai. 2010. p. 19.
(14) *Idem*.
(15) *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 13 jun. 2010. p. 19.
(16) *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 27 jun. 2010. p. 14.

Referências

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. *Direito e segurança pública: a juridicidade operacional da polícia*. Brasília, DF: Ed. Consulex, 2003.

BENGOCHEA, J. L. *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 46. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 30 mai. 2010.

_____. Rio de Janeiro, 13 jun. 2010.

_____. Rio de Janeiro, 27 jun. 2010.

MORAES, Patrick. Na guerra contra o crime. *Revista Veja Rio*. Ano 19. n. 13. 13 de março de 2010. pp. 18/24.

Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *PLANO Diretor da PMERJ – Período 1984-87*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1984.

SAPORI, Luis Flávio. A segurança pública no Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011.

SILVA, Jorge da. *Criminologia Crítica – Segurança Pública e Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TROJANOWICS, Robert. BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*; tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

VELOSO, Fabio Geraldo. Políticos, mídia e o fenômeno criminal no Brasil. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v.14, n.163, p. 7-8, jun. 2006.

_____. “Segurança Pública” e “Poder de Polícia”. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 22 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/artigos/seguranca-publica-e-poder-de-policia>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

XAVIER, Antonio Roberto. Políticas públicas de segurança. *Revista eletrônica de ciências sociais*. Ano 2. v. 4. ago. 2008. pp. 43-75.

Meio eletrônico:

[http://blog.zequinhabarreto.org.br/2009/04/23/uma-anlise-sobre-a-ocupao-no-santa-marta/](http://blog.zequinhabarreto.org.br/2009/04/23/uma-analise-sobre-a-ocupao-no-santa-marta/)

http://www.amabotafogo.org.br/2006/historia/santa_marta.asp

<http://www.favelatmemoria.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=36&sid=3> –
26/08/2010.

<http://upprj.com/wp/>