



Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Washington, D.C.

## **Pacificação em tempos de Copa do Mundo**

**Robson Rodrigues da Silva**

Prepared for and presented at the seminar, “*Citizen Security in Brazil: Progress and Challenges*,” organized by the *Woodrow Wilson International Center for Scholars* in Washington D.C., 28 March 2014.

**Washington, D.C.**  
**March 2014**

# **Pacificação em tempos de Copa do Mundo.**

Robson Rodrigues da Silva<sup>1</sup>

## **Resumo**

Apontada como referência positiva de política de segurança pública, fator de diminuição da violência homicida na capital do Rio de Janeiro, bem como pela mudança postural do Estado e de sua polícia, as Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs ainda suscitam dúvidas sobre sua sustentabilidade, sobretudo em tempos de Copa do Mundo e Olimpíadas. O presente artigo enfoca a pacificação das favelas no Rio de Janeiro, problematizando as UPPs enquanto política pública a partir de seus erros e acertos no campo da segurança cidadã.

## **Introdução**

O Brasil desponta na América Latina sob vários aspectos, inclusive quando o assunto é violência. O país ainda apresenta uma das maiores taxas de homicídios da região, com seus 29,9 óbitos por grupo de 100 mil habitantes, 70% deles, aproximadamente, produzidos por armas de fogo. Em números absolutos, suas mais de 56 mil “mortes matadas” ao ano também o colocam entre os países mais violentos do mundo (WASELFSZ, 2014). Tais números passaram a preocupar sobretudo a partir dos anos 1980, com picos nos meados da década seguinte (UNODC, 2013). Os governos, por sua vez, não têm sido hábeis em lidar com a questão, que via de regra tem sido marcada por uma ausência crônica de políticas públicas consistentes. Muitas vezes o problema da segurança pública é confundido com um problema exclusivo da polícia. Nesse caso, e ainda quando não se resiste à tentação de se reagir a eles de forma mais dura, é a própria polícia quem acaba por incrementar esses números (CANO, 2003).

---

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

Algumas iniciativas de segurança cidadã, no entanto, contrariam honrosamente essa tendência. Embora pontuais no início, elas têm se intensificado a partir de 2010, o que de alguma forma pode explicar um começo de inflexão nas taxas de anos mais recentes, com destaque para algumas capitais como Rio de Janeiro, São Paulo e Recife.

Nesse sentido, as Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs inauguram a partir do final de 2008 o processo que passou a ser conhecido por “pacificação”, que consiste na ocupação, pela polícia, de favelas marcadas por violentas disputas de seus territórios com uma proposta completamente distinta da maneira como o Estado tem atuado em áreas de grande vulnerabilidade social. E o mais interessante: com resultados melhores dos que conseguia com as fatídicas e intermitentes operações policiais do modelo anterior – do tipo “entra e sai”. Com isso, as UPPs tentam reverter uma história de abusos a direitos civis nesses espaços de exclusão.

Muito se tem falado sobre as UPPs e creio que não poderia ser diferente, afinal trata-se de um modelo de policiamento que tem despertado o interesse de diferentes segmentos da sociedade, com destaque para mídia, políticos, gestores públicos, acadêmicos, dentre outros. No entanto, apesar do destaque da mídia e da própria propaganda governamental, problemas recentes que sinalizam um possível retorno às velhas práticas do modelo anterior, que se pretendia transformar com as UPPs, vêm levantando dúvidas e críticas a respeito do projeto.

Provavelmente por isso as UPPs vem sendo recebidas com uma mescla de euforia e desconfiança por boa parte da população, simultaneamente com elogios e críticas. Os elogios em geral dizem respeito ao “cessar-fogo” e à diminuição vertiginosa da violência homicida que ocorrem nesses locais depois de sua instalação, com destaque para a diminuição das mortes de civis em operações. As críticas apontam um protagonismo exagerado da polícia que, exclusivamente à frente dessas ações, subverte o conceito de segurança cidadã e acaba por refletir um estado policial no controle de minorias pobres; além de um jogo de marketing, onde a pacificação seria na verdade um engodo político de cunho eleitoreiro com vistas apenas aos grandes eventos e, portanto, com fim datado, levando ao desespero, principalmente, moradores dessas localidades já acostumados a viver sem os tiroteios de outrora.

O fato é que até hoje não houve nenhum outro programa de polícia cidadã com tais dimensões e nem com o sofisticado aparato de comunicação social com que contam as UPPs (MELLO, 2010). Além disso, seus resultados práticos em relação à redução da violência têm sido reconhecidos. Um relatório do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime apresenta a UPP como iniciativa inovadora que contribuiu para quase 80% da redução das taxas de homicídios dolosos havidos na cidade do Rio entre 2008 e 2012 (UNODC, 2013:47).

De fato a UPP protagoniza o programa de pacificação do governo do estado em seu objetivo de retomar territórios controlados por facções criminosas fortemente armadas. Seus números impressionam: em cinco anos de pacificação já são 38 Unidades ocupando mais de duas centenas de favelas na Região Metropolitana do estado, com mais de 9 mil policiais militares atuando. E o objetivo da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESEG, gestora do programa, é chegar ao fim de 2014 com pelo menos 40 unidades implantadas e 12,5 mil policiais.

Apesar dos problemas, à medida que o programa avançava e os benefícios iam sendo percebidos, diminuía as críticas e aumentava sua legitimidade. Entretanto, esse cenário positivo começou a mudar a partir de meados do ano de 2013, momento em que várias manifestações populares sacudiam o país, golpeando fortemente a imagem da classe política, sobretudo a do a época governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Para completar, abusos praticados por policiais da UPP da Rocinha, na zona sul carioca, resultando na morte do pedreiro Amarildo, chocaram a opinião pública e abalaram ainda mais a legitimidade do projeto. Ao mesmo tempo, números mais recentes dão conta de que a violência volta a crescer no estado do Rio de Janeiro. Isso depois de anos de significativa queda nas taxas dos homicídios dolosos, que no período entre 2002 e 2012 haviam caído de 56,5 óbitos por grupo de 100.000 habitantes, para 28,3/100 mil<sup>2</sup>, em 2012. O sinal vermelho acendeu mesmo após os recentes atentados às UPPs de Manguinhos, do Complexo de favelas do Morro do Alemão e da Vila Cruzeiro, na zona norte da cidade, ocorridos em março de 2014. Somente num espaço de trinta dias três policiais militares foram mortos ali, elevando as taxas de vitimização dessa categoria profissional para patamares

---

<sup>2</sup> Prévia do “Mapa da Violência 2014. Os jovens do Brasil” (Waiselfisz, 2014)

superiores aos de qualquer momento anterior, desde o início da pacificação<sup>3</sup>. Sobre a vitimização de policiais em serviço em áreas de UPP, cabe destacar que, especialmente as UPPs do Complexo do Alemão já vinham sendo alvo de ataques, em um deles houve inclusive a primeira morte de uma policial feminina em serviço no estado.

O governo tem respondido ao que alega ser uma reação do tráfico de drogas à pacificação com mais ocupações. A mais recente foi a do complexo de favelas da Maré com a ajuda de tropas federais, tal como já havia ocorrido em 2010, por ocasião da famosa retomada do Complexo do Alemão<sup>4</sup>. A Maré é área estratégica para a cidade, com seus mais de 130 mil habitantes, principalmente por estar cortada pelas principais vias expressas, a Avenida Brasil, a Linha Amarela e a Linha Vermelha, essa última com acesso direto para o Aeroporto internacional Tom Jobim, no Galeão. Sua ocupação, não resta dúvida, tem relação direta com os grandes eventos esportivos que ocorrerão aqui. Mas surge a pergunta: como ficará a pacificação após a Copa do Mundo?

### **Da prática ao conceito.**

Não se pode dizer que a pacificação tenha se iniciado a partir de um programa formal. Na verdade ela foi mais o resultado de uma prática voluntariosa, que vem descortinando realidades até então interditadas para o restante da cidade formal, do que o resultado de uma política pública propriamente dita. Trata-se de um processo ainda em aberto, que, mesmo não tendo sido fruto de um planejamento prévio,

---

<sup>3</sup> Nos primeiros .... meses de 2014 29 policiais militares foram assassinados na Região Metropolitana do estado, de folga e de serviço. Desses últimos, 06 deles morreram em confronto com criminosos nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

<sup>4</sup> Em novembro de 2010, solicitando o apoio de tropas militares federais, o governo do estado do Rio de Janeiro ocupou de uma só vez as comunidades da Vila Cruzeiro e do Morro do Alemão, esse considerado pela SESEG como o quartel general da principal e mais violenta facção criminosa do estado. As imagens da fuga de criminosos pelos caminhos e vielas da comunidade correram o mundo. Iniciava ali o processo para a instalação de uma UPP, o que foi amplamente divulgado pelas mídias nacionais e internacionais, conforme as seguintes reportagens disponíveis em <http://www.nytimes.com/2010/11/29/world/americas/29brazil.html>; <http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/ocupacao-do-alemao/invasao-e-pacificacao.htm> (último acesso em 14 abr 2014).

encontra-se em plena construção na dinâmica dos atores que dele participam. Nesse processo a polícia tem tido a oportunidade de (re)aprender a mediar conflitos, como, por exemplo, os de vizinhança, mais visibilizados após a implantação da UPP, e a atender ocorrências até certo ponto inéditas para os padrões do modelo anterior, como as de violência doméstica, que normalmente são negligenciadas em ambientes considerados hostis dentro de uma concepção bélica de ação policial, como é o caso da favela. Trata-se de um rico e mútuo aprendizado entre policial e morador, num processo gradual que resulta ainda numa pacificação da própria instituição policial (BANCO MUNDIAL, 2013).

O contexto anterior não estimulava essa sensibilidade profissional para uma melhor compreensão das complexidades locais, devido ao medo e à desconfiança, quando não, ao ódio nutrido de forma generalizada e recíproca no contato com os moradores locais. Aos poucos, muitos policiais têm desenvolvido formas mais interessantes de fazer polícia e sustentar a paz. São maneiras muitas vezes intuitivas, sem o apoio de uma formação profissional adequada para lidar com essas novas realidades, mas que em alguma medida têm prevenido a violência que marcava esses locais.

Assim, desconstruindo antigas representações de medo e ódio por meio dessas práticas de aproximação, a sensação de insegurança instaurada por relações altamente conflagradas de um passado não tão distante tende a se reverter, porém a seu tempo. Sinais da nova realidade começam também a despontar em outros vários aspectos, como o mercado imobiliário, que geralmente entra em franca expansão após a implantação das UPPs; o maior número de pessoas em eventos realizados próximos a esses locais e as taxas crescentes de ocupação da rede hoteleira na cidade. Outro dado que tem mostrado o aumento objetivo da segurança nesses locais é a diminuição dos registros de violência letal. As taxas de homicídios, sobretudo os que resultavam de operações policiais, têm caído drasticamente (CANO, 2012). Enfim, esses são fatos e dados que nos mostram como a UPP vem obtendo resultados mais interessantes dos que a polícia costumava obter com as velhas práticas eminentemente repressivas.

No entanto, a falta de sistematização dessas “boas práticas” dificultam ainda o aprimoramento do programa de pacificação, bem como o gerenciamento adequado para seu avanço seguro e eficaz. Torna-se urgentemente necessária, portanto, a construção de um programa formal com indicadores adequados para o seu

gerenciamento eficaz, a fim de que o processo de pacificação possa ser avaliado, compreendido, aprendido e ensinado como estratégia institucionalizada de segurança cidadã.

### **A estratégia de ocupação**

A primeira unidade do que conhecemos hoje por programa de pacificação foi instalada na favela Santa Marta, em Botafogo – Zona Sul da cidade, como uma companhia comunitária do 2º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ. Apesar de não ter sido batizada com o nome UPP, pois à época ele ainda nem existia, tratava-se de uma ocupação com características semelhantes, baseada na intenção da polícia em permanecer integrada à comunidade local. Outras duas unidades foram logo em seguida instaladas dentro de uma mesma lógica, uma na Cidade de Deus e outra no Jardim Batam – estas localizadas na Zona Oeste – todas como ação da Polícia Militar visando a resolver problemas pontuais de criminalidade relacionados a grupos de traficantes ou de milicianos que transformavam esses locais em verdadeiras fortificações com o fim de manterem suas atividades ilícitas invisibilizadas para o Estado e a cidade formal.

A recepção positiva por parte significativa da opinião pública reverberada na mídia estimulou, sem dúvida, a elaboração de uma estratégia mais estruturada por parte da SESEG. Para tanto, foram fundamentais alguma experiência acumulada pela própria Polícia Militar, com práticas anteriores de policiamento comunitário que vinham sendo tentadas sem êxito desde os anos 1980, mais o alinhamento político em torno da idéia de segurança pública com cidadania nos três níveis de poder.

O protocolo para as ocupações foi construído a partir de uma análise detalhada da inteligência sobre os territórios a serem ocupados que continha a estimativa dos recursos humanos e logísticos necessários para cada ocupação, bem como os locais a serem ocupados e o número total de ocupações até o 2014. A parte pública desse

protocolo de ocupações consta no decreto estadual 42.787 de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estruturação e funcionamento das UPPs<sup>5</sup>

Ali, a ocupação propriamente está dividida em quatro fases distintas, mais coercitivas no início, com a proposta de irem se tornando mais preventivas à medida que o processo avança e se consolida. São elas: (1) Intervenção Operacional; (2) Estabilização; (3) Implantação da UPP; e (4) Avaliação e Monitoramento.

O início da retomada, portanto, ainda é uma ação contundente do Estado, da qual participam forças operacionais especiais no intuito de dissuadir eventuais resistências criminosas locais. A ideia é de que, para se conquistar a paz, alguma guerra ainda seja necessária, mas uma guerra passageira, diferentemente das que havia até então nesses locais, pontuais e intermitentes.

Outra diferença entre a UPP e as práticas anteriores é que o governo tem avisado antes o momento em que vai iniciar a intervenção militar. A justificativa é de que, sendo o território o principal objetivo da pacificação, o confronto não é o objetivo desejável, já que ele aumenta o risco de vítimas entre os moradores locais. Todavia, as alardeadas ocupações sem resistência criminosa têm colocado em questão a possibilidade de deslocamento de criminosos e armas para outras áreas da cidade.

Participam da chamada **intervenção operacional**, o Batalhão de Operações Especiais – BOPE e o Batalhão de Polícia de Choque – BPChq, da PMERJ, que ali permanecem até que ocorra a chamada **estabilização**. Nesta, são realizadas buscas com vistas à localização, prisão e apreensão de criminosos, armas e drogas, preparando o ambiente para a chegada e a atuação da UPP propriamente dita. Em alguns casos, como no Alemão e na Maré, houve a solicitação de efetivo das tropas federais do Exército e dos Fuzileiros Navais devido a uma alegada falta de efetivo das tropas estaduais para que essa fase de estabilização pudesse ser estendida até a implantação da UPP pela polícia estadual. Houve também casos em que as forças federais apoiaram a Polícia Militar apenas na retomada do território, sem que permanecessem durante a estabilização, como ocorrido nas duas áreas anteriormente mencionadas.

---

<sup>5</sup> Disponível em [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf) (último acesso em 16 de abril de 2014)

A **implantação da UPP** propriamente dita só vai ocorrer de fato num terceiro momento, quando já houver a tranquilidade necessária para que possam ser iniciados os trabalhos específicos e especializados da proximidade, como, por exemplo, a mediação de conflitos e o atendimento às ocorrências ressurgidas com a proximidade, novamente demandadas à polícia numa situação de tranquilidade civilizatória. Além disso, aguarda-se também a instalação de toda uma infraestrutura, como as bases operacionais que são montadas no local para as atividades da polícia de proximidade.

A hipótese é de que os policiais, recém saídos das academias, não teriam internalizado representações antagônicas com relação à favela e a seus moradores por não terem, pelo menos em tese, participado de uma cultura de guerra. Na prática isso tem facilitado o processo de aproximação, mas, como tais representações não são exclusividade da polícia, há casos em que mesmo esses jovens já trazem consigo estereótipos baseados no medo e no ódio de outras socializações anteriores, o que os levam a abandonarem as estratégias de proximidade, prejudicando assim a credibilidade da UPP. O ideal é que, tão logo detectados, esses desvios possam ser corrigidos para o bem do processo de pacificação. No entanto, a correção ainda não tem a presteza adequada, não só por posições corporativistas da polícia, mas por certa ineficiência da própria burocracia estatal. Não se descartam, portanto, o problema da corrupção e da violência que afetam diretamente a legitimidade obtida com extrema dificuldade pela proximidade, afinal trata-se de uma mudança ainda em curso que se muito suscetível ainda a desvios, sobretudo pela ineficiência da organização policial. Seria interessante que a confiança conquistada fosse efetivamente encarada pela polícia como o maior patrimônio a ser acumulado nesse processo de aproximação.

Para o monitoramento dos desvios de percurso, foi prevista uma quarta e última fase da pacificação (**avaliação e monitoramento**), que já deveria estar acontecendo no dia-a-dia das UPP, como previa o decreto que estrutura o programa. Mas, infelizmente, não há ainda um acompanhamento sistemático do processo de proximidade, sobretudo porque não existe ainda o programa formal com indicadores de monitoramento e avaliação adequados para o seu gerenciamento seguro e eficaz. Essa falta, sem dúvida, tem prejudicado uma percepção mais correta do processo, não só por parte dos comandantes locais, como também dos próprios gestores globais do programa. A lacuna tem sido provisoriamente preenchida com pesquisas produzidas a respeito do tema (Cano, 2012; CESeC, 2012, 2013; FGV, 2009; IBSP, 2009; Mapear,

2010; Rodrigues & Siqueira, 2010), o que de certa forma ajuda no seu realinhamento, mas de forma insuficiente ainda para um monitoramento regular e eficaz do programa que oriente as necessárias e prementes correções.

Essas pesquisas, em geral, constataam uma “aproximação” ainda tímida nas práticas da UPP, ou seja, enquanto a ocupação militar, com a alocação dos efetivos, parece ir bem, o programa ainda peca pela falta de maior interlocução com os moradores, exatamente naquilo que deveria representar a essência do projeto, ou seja, a proximidade. Esse é um problema que no entanto tem variado de UPP para UPP. Quando a aproximação funciona, estimulando uma maior participação social dos atores envolvidos no processo, surgem redes solidárias de segurança baseadas na confiança a ponto de aumentar o controle social informal, aumentando consequentemente as denúncias, tanto com relação a desvios de policiais, quanto com relação a movimentos das atividades criminosas que ameaçam a tranquilidade local. Em ambos os casos têm havido prisões, o que mostra algum êxito no funcionamento dessas redes, evidentemente quando bem construídas, mantidas e utilizadas. Para que sejam de fato eficazes, se faz necessário a abertura e a manutenção contínua dos canais de diálogo entre polícia e comunidade, com respostas céleres de controle e correção, principalmente para que os objetivos e as propostas da polícia pacificadora fiquem claros, ao mesmo tempo que se estimule um capital social muitas vezes aniquilado pelas dominações violentas anteriores.

Essas mesmas pesquisas também apontam o risco que é o de jovens policiais acabarem por substituir o poder criminoso anterior, tornando-se os novos “donos do morro” (CANO, 2012). Sem a sensibilidade necessária, ao invés de empoderarem as lideranças locais, o que é fundamental para a construção democrática dessas redes solidárias de confiança e consequente proteção, esses policiais se impõem por práticas que mais se assemelhem às de um Estado policial de controle social, o que gera mais afastamento que aproximação.

Também é apontada uma queda vertiginosa da violência homicida nas áreas onde há UPP e, em contrapartida, um aumento dos registros de outros delitos violentos, não letais, como a lesão corporal dolosa, a rixa e os conflitos de vizinhança e intrafamiliares. O que nem sempre é mau sinal. As explicações vão no sentido de que as mudanças nas estruturas de poder locais e a maior presença policial, percebida como instância formal para a resolução de conflitos, têm gerado esse maior número

de registros e a maior visibilidade de uma criminalidade antes oculta, e provavelmente resolvida na instância criminosa instaurada antes nesses locais. Tal percepção levou a Polícia Militar a acertadamente qualificar seus policiais em cursos de mediação de conflitos como forma de aumentar a o entendimento e a prevenção desse tipo de violência.

### **Policial ou social?**

Os discursos oficiais afirmam que, com as UPPs, o Estado pretende retomar o caminho de sua principal função nessas comunidades excluídas, que é oferecer a segurança necessária para o seu desenvolvimento econômico, político e social. Ou seja, a UPP reiniciaria ali, na favela, o que a polícia nunca deveria ter deixado de fazer enquanto instituição policial numa ordem democrática. Todavia, é importante ressaltar que, mesmo com toda a boa intenção, ela não vai resolver sozinha questões de grande complexidade e que envolvem um conceito mais amplo de segurança pública, sobretudo quando se constata uma imensa dívida social acumulada há décadas nesses locais. A cada ocupação, fica mais claro que a demanda por ações sociais e culturais passam a ocupar posição de destaque na voz dos moradores. São demandas que se tornaram mais frequentes que as que pedem por segurança pública especificamente. Nesse sentido, é importante uma ação articulada com setores responsáveis pela integração de fato e de direito desses territórios com a cidade formal a partir dessa visibilização, o que não foi inicialmente planejado com a UPP.

O descompasso entre ações de polícia e ações sociais ainda é um fato, mesmo porque o plano de ocupação policial foi iniciado bem antes. Apesar desse problema vir sendo corrigido gradativamente, o comandante local da UPP é quem muitas vezes primeiro toma conhecimento dessas demandas. Quando acertadamente resiste à tentação de se tornar um novo “dono do morro”, as encaminha a órgãos públicos competentes por sua solução, ou a parceiros da iniciativa privada. Além disso, muitos policiais de UPP têm realizado ações de interação que vão desde a criação de grupos musicais e de práticas desportivas a aulas de reforço escolar. Há uma crítica específica a essa intervenção, alegando não ser esse o papel da polícia, mas talvez esse papel encontre-se em aberto nesses contextos, quando se entende que a UPP ainda é um laboratório que vem reduzindo uma histórica violência letal nesses locais. Dessa forma, valeria a

pena investigar a correlação, não só dessas, mas ainda de outras tantas ações praticadas pela UPP, com a redução da violência local. No entanto, como ainda não houve essa necessária sistematização, a percepção científica de suas boas práticas ainda é um objetivo a ser perseguido. Na dúvida, policiais de UPP têm se antecipado e ganhado alguma legitimidade onde o Estado quase sempre foi visto como estranho e invasor. São policiais intuitivos que muitas vezes acabam sendo incentivados em suas ações por seus próprios superiores, seja por um sentido prático e instrumental com relação à prevenção da violência e da criminalidade, seja pela preocupação em limpar uma imagem degradada da polícia. O fato é que em alguma medida têm produzindo segurança pública de forma preventiva e conseguido em pouco tempo o que há décadas não se conseguia no campo da segurança pública.

Nesse vácuo, foi criada a UPP Social<sup>6</sup> para atuar em comunidades pacificadas por meio de gestores locais equivalentes aos capitães comandantes de UPP. Procurou-se assim, adequar demandas detectadas em reuniões com a comunidade, com as eventuais ofertas do setor público, ou de parceiros da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. De forma parecida, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH também tem entrado nessas comunidades com o projeto chamado Territórios de Paz, realizando ações da esfera de suas atribuições. Com a maior visibilidade, sobretudo quando a mídia expõe esses espaços aos olhos da cidade formal, descobre-se os enormes estragos ali produzidos por um deliberado afastamento do Estado. Apesar do muito que ainda há que se fazer para que o Rio de fato viva em condições verdadeiramente republicanas, essas ações já têm reduzido a distância perpetrada por décadas, quiçá séculos, o que colabora com o processo de pacificação pretendido.

### **Os desafios de uma transição paradigmática**

Evidentemente que o programa de pacificação ainda está longe de ser um projeto pronto e acabado. Muito pelo contrário, há problemas a serem solucionados para suas

---

<sup>6</sup> A UPP Social é o programa originariamente criado na estrutura da Secretaria de Estado de Ação Social e Direitos Humanos, mas que atualmente se encontra inserido na administração municipal, especificamente no Instituto Pereira Passos. Mais informações sobre suas atividades poderão ser obtidas na página eletrônica do IPP, <http://www.uppsocial.org/tag/ipp/> (último acesso em 14 de abril, de 2014).

consolidação e sustentabilidade, tanto no plano prático, quanto no cultural. Essa constatação é pertinente com a proposta de aprimoramento do programa. Ao passar a lidar com as novas realidades, agora mais próximas da conflituosidade urbana normal da cidade, a UPP precisa ainda ajustar seus procedimentos táticos e operacionais de forma a atuar com mais eficácia nessas áreas social e politicamente degradadas. Nesse sentido, o fazer prático operacional, termo que na cultura militar tem significado repressivo, deve ser realinhado para abrigar sentidos mais preventivos capazes de mediar os tipos mais comuns da conflituosidade contemporaneidade urbana. A repressão, nesse novo contexto, deve ser reduzida a uma necessidade pontual e qualificada. É preciso modelar, portanto, um novo *ethos* de paz, em substituição ao *ethos* guerreiro produzido pelo paradigma militar. Para tanto, há que se criar uma pedagogia criativa e continuada, que atraia a atenção desses jovens policiais para a construção de um novo fazer, o que se torna complicado sob as mesmas estruturas socializadoras da caserna que produziu o guerreiro. Há nas favelas um perceptível conflito envolvendo a “hipermasculinidade” de jovens moradores de favelas (Zaluar, 2009; Gois, 2014). Com a UPP, surge mais um novo ator nesse contexto: o jovem policial. Assim, seria interessante rever a posição dos gestores em alocar somente jovens policiais, ao invés de se priorizar aspectos vocacionais para a mediação e prevenção da violência. Problema semelhante, gerado por uma falta de maturidade profissional, já foi, inclusive, observado em programas de policiamento comunitário de outros países, por Skolnick & Bayley (2010, p 74).

É preciso entender também que, diferentemente do sentido monolítico a que o termo “comunidade” possa nos remeter, cada favela possui sua realidade distinta, com diferentes demandas por segurança e outros serviços. Evidentemente esse é um processo que varia, sobretudo em função de diferentes históricos e traumas produzidos por antagonismos passados. Nesse sentido, uma fórmula pronta, com procedimentos rígidos pode representar uma represa para o processo de pacificação que, ao contrário, deve ser ágil e plástico, para melhor estimular o desenvolvimento da criatividade individual capacitando o policial a realizar rápidos diagnósticos e mediar conflitos de forma pacífica. A melhor ideia é da autonomia com responsabilidade, o que muitas vezes colide com as regras formais de um modelo burocrático militar. O objetivo aqui é estimular a iniciativa dos policiais com base nos princípios de uma proximidade orgânica e não em regras rígidas que os transformem

novamente em peças mecânicas de um mecanismo mais amplo, como ocorria antes com a prevalência do modelo militar.

As estruturas administrativas até então voltadas para um fazer prático repressivo de característica militar deveria agora ser reformada, sobretudo no que diz respeito a fluxos processuais e a uma logística específica. Essa mudança é necessária para melhor atender ao fazer proativo proposto pela polícia pacificadora no retorno a uma vocação institucional perdida pelo modelo adotado pela Corporação nas últimas décadas. Nos cenários apontados pelo caminho da pacificação, grandes viaturas blindadas e fuzis, por exemplo, itens condizentes com a lógica da guerra, deverão ser reduzidos a excepcionalidades, abrindo-se espaço para novos investimentos, com ênfase na capacitação humana com técnicas de verbalização para a resolução preventiva de conflitos e em tecnologias de prevenção, como pistolas de pulso eletromagnético, munição e armamento menos letais etc. O que se exige da polícia nessa volta à normalidade democrática, é um policial criativo e articulado, que tenha no diálogo seu principal instrumento de dissuasão. Sem dúvida nenhuma, toda essa reflexão não seria possível sem o balão de ensaios que tem sido a UPP. O fato é que a PMERJ tem agora a oportunidade de modernizar suas estruturas devido ao realinhamento estratégico exigido no atual contexto, principalmente depois dessa recente e promissora experiência.

### **Os recentes “ataques”.**

Apesar das UPPs, os principais indicadores de criminalidade do estado, incluindo a sua capital, têm aumentado, rompendo a tendência de queda que se desenhava nos últimos anos. Segundo especialistas, há possíveis correlações entre o fato e as manifestações que ocorreram em 2013 no Brasil, com destaque para as principais metrópoles como Rio e São Paulo. Apesar de cedo para uma compreensão mais apurada, o certo é que os últimos números confrontam com o padrão detectado por Waiselfisz (2011), que sinaliza uma espécie de interiorização da criminalidade no Brasil, após a queda da violência homicida nas capitais que na última década encabeçavam essa ranking, como o Rio de Janeiro, por exemplo.

Certamente os últimos números despertaram a atenção dos gestores da segurança pública do estado. Somado a isso, o aumento dos confrontos entre policiais e traficantes armados em áreas com UPP, aumentando os homicídios, a violência policial e contra o policial, reacendeu velhos medos e traumas. Num ano eleitoral como 2014, em que haverá ainda a o campeonato mundial de futebol, o aumento dos riscos era previsível. O que não se previa, no entanto, era a mudança radical nos discursos oficiais do governo e da própria segurança pública, confirmando fragilidades no projeto que sempre foi tratado como a principal política pública, para justificar mais um pedido de apoio de tropas federais ao estado, com a alegação de que as UPPs estariam sob ataque do tráfico.

Recentemente houve conflitos simultâneos em UPPs do Complexo do Alemão e, logo depois, da favela de Manguinhos, onde ocorreram mortos e feridos. Foi logo depois disso que o novo pedido para a atuação das Forças Armadas no estado foi formalizado. Evidentemente há fragilidades do programa UPP, como vimos anteriormente, mas esse fato deve ser analisado em separado, dentro das conjunturas políticas de um ano atípico. Nesse sentido, pode haver intenções ainda não reveladas nas justificativas alegadas pelo governo do estado para sua tomada de decisão, o que é lamentável para os especialistas que comungam na ideia de uma necessária sustentabilidade a médio e longo prazos das UPPs.

A questão a ser colocada nesse momento é: por que essa mudança de discursos quando até então as autoridades sempre pareciam reforçar uma espécie de mito das UPPs enquanto política de segurança pública, inclusive por meio de um sofisticado aparato de comunicação social?

Num primeiro momento a decisão parece precipitada, sobretudo porque, como se soube, foi baseada em informações desconstruídas da inteligência que estranhamente vazaram para a mídia de maneira muito rápida. Logo a inteligência que sequer havia identificado os criminosos responsáveis pelos atentados e detectado o tipo de armamento utilizado nesses atentados ações que atemorizaram a sociedade.

Ausente a racionalidade técnica, resta a lógica política na decisão do governador Sérgio Cabral de reeditar a "tomada épica" do Alemão. É provável que Cabral estivesse pensando em criar um palanque político no momento em que tem de se desencompatibilizar com o cargo para poder concorrer a uma vaga no Senado,

passando o bastão a seu vice Luiz Fernando Pezão, também candidato a sucessão estadual nas próximas eleições de outubro. Até aqui, Pezão tem tido desempenho muito aquém do esperado nas pesquisas de intenção de voto. O desempenho do candidato do governo, mais os efeitos das recentes manifestações podem ter sido a verdadeira “fragilidade” mencionada por Cabral, por representarem uma oportunidade factível de a oposição reverter um quadro que até então parecia sólido, sobretudo por causa do sucesso das UPPs.

O pronunciamento de Cabral publicado na mídia, alegando ser "este um momento em que as UPPs estão sendo checadas" e que “há uma tentativa clara de se desmoralizar a política de pacificação”<sup>7</sup>, pode ser um sinal do reconhecimento desses pontos frágeis sob o ponto de vista político, já que, mesmo se quisessem, os traficantes não conseguiriam retomar suas posições anteriores diante do aparato de segurança pública estadual e do número de territórios já consolidados pelas UPPs. Quando muito, são capazes de ações pontuais de terror visando a viabilizar seus negócios ilícitos, evitando uma aproximação eficaz da polícia com os moradores, o que de fato, como foi dito antes, os vulnerabiliza. Tais riscos fazem parte da fatura que a segurança pública tem pagado, não só pela ausência de outros atores públicos no projeto de pacificação como vem ressaltando o próprio secretário de segurança pública José Mariano Beltrame, mas também pelo rápido crescimento das UPPs, que assumiram várias frentes simultâneas sem a devida proteção da retaguarda, na forma de reformas estruturais que garantissem a sustentabilidade do projeto. Sem investimentos em inteligência, tecnologia digitais, de informação e de segurança, capacitação adequada, infraestrutura e reformulação administrativa condizente para o gerenciamento e controle eficaz da pacificação, suas fragilidades técnicas, sem dúvida nenhuma, aumentaram.

O governador também não explicou quem de fato quereria desmoralizar as UPPs, se bandidos, políticos, bandidos-políticos, ou mesmo políticos-bandidos. O certo é que havia um temor da Secretaria de Segurança em implantar a UPP na Maré, área estratégica para a realização dos grandes eventos esportivos no Rio de Janeiro, mas ainda assim um outro possível vespeiro de problemas tal qual Alemão e Rocinha. A decisão de não ocupá-la com certeza fragilizou o discurso político do governo,

---

<sup>7</sup> Publicado no Jornal “O Dia”, em 22 de março de 2014.

aumentando os riscos de uma "desmoralização" ainda maior durante o mundial de futebol, última grande oportunidade de visibilidade para opositores, sejam quais forem eles, seus interesses e intenções.

Esse temor parece ter aumentado com os intermináveis problemas de Alemão e Rocinha, a ponto de se optar por uma ação mais prudente logo agora que os números da pacificação se aproximavam da meta prometida no mantra das “40 UPPs até o final de 2014” pelo secretário Beltrame. O jeito então foi deslocar os já escassos recursos humanos da polícia militar para a inauguração de UPPs que não estavam inicialmente previstas no plano de ocupações, sobretudo na Baixada Fluminense, cujos representantes políticos há tempos vinham clamando essa providência diante de uma inflexível secretaria de segurança pública sempre presa em “alegações técnicas” para não fazê-lo antes.

Ocorre que esses recursos, com prazo certo de maturação nos cursos de formação policial, ao serem utilizados numa frente impossibilita outras no mesmo período de tempo. Ou seja, a implantação das UPPs na Baixada Fluminense, e possivelmente no município de Niterói, que de repente passou a ser uma resposta viável às críticas sobre a seletividade política do programa, descartariam definitivamente a Maré nessa gestão, pelo menos com recursos estaduais.

Os últimos acontecimentos, portanto, mesmo sem uma análise técnica acurada da inteligência, justificaria o pedido de "empréstimo" de recursos extras à União, diminuindo assim possíveis riscos da "desmoralização" política que tanto preocupa Cabral, riscos esses que foram ampliados pelas ambiguidades da SESEG.

Ao mesmo tempo, uma posição mais dura do governo com relação a "traficantes que quereriam retomar o espaço perdido para as UPPs", faz a sociedade ser tomada por um medo semelhante ao dos momentos que antecederam a tomada do Alemão, oferecendo sem dúvida uma excelente oportunidade para Pezão assumir de maneira apoteótica o governo do estado. Dessa forma, o presente de Cabral teria a intenção de ajudar Pezão a alavancar sua combatida campanha, colando sua imagem à da presidente Dilma Rousseff, num palanque exclusivo que outros aliados do governo federal não terão, o que soa interessante também para a própria Presidente em sua campanha de reeleição. É esperar para ver.

## **Considerações finais**

As UPPs podem ser consideradas uma interessante iniciativa no campo da segurança cidadã que, na luta pela reversão da grave situação da violência no Rio de Janeiro, da qual muitas das vezes a própria polícia é também indutora, têm sido preponderantes. Seus resultados foram notáveis em tão pouco tempo, tanto com relação ao número de favelas retomadas do crime organizado, quanto à redução dos tiroteios e da violência homicida nesses espaços.

No entanto, não se avançou ainda na qualidade dessas ações, ou seja, na proximidade propriamente dita. A pacificação ainda é um processo em aberto e, como tal, sua sustentabilidade a médio e longos prazos dependerá evidentemente de muitos fatores, sobretudo da capacidade de seus gestores construir um programa adequado para o gerenciamento e condução eficazes dessas ações de proximidade. Portanto, há muito o que se fazer apesar das conquistas.

Embora tenham sido uma resposta para problemas específicos da realidade carioca, é interessante pensar aspectos da UPP sendo compartilhados com outras corporações policiais militares no Brasil e no exterior. Nesse sentido nossas polícias militares, todas sem exceção, apresentam um modelo militar similar, de polícia colonial, juridicamente constituído em suas origens e mantido assim até hoje. Embora construídas sob a lógica da separação, onde nunca coube a seus integrantes identificar-se com uma população perigosa e potencialmente insurgente em meio a ideais republicanos, agora, num contexto democrático, precisam se modernizar, para enfim se aproximar da população, principal implicado por suas atividades, visando a sua legitimidade. Nesse sentido, a UPP é uma excelente oportunidade de se aprender essa prática democrática participativa em espaços excluídos e altamente vulneráveis. A hipótese é que, sendo possível em locais social e culturalmente tão distintos e, portanto, difíceis para a atividade policial, será muito mais fácil em outros locais de menor complexidade e diferenças.

Evidentemente que isso depende de outras muitas instituições, no entanto, fiquemos por ora com a polícia, ou seja, com a parte que lhe cabe contribuir, ao mesmo tempo em que poderá se beneficiar como instituição democrática, na prática desse novo modelo.

Pode ser ainda que uma lógica de separação semelhante tenha orientado também a conformação de instituições policiais em muitos outros países, daqui da América Latina, como também da África e da Ásia, que, como o Brasil, foram alvo do colonialismo europeu e de suas práticas de controle social com as quais instrumentalizaram essas instituições e das quais provavelmente não conseguiram ainda se livrar por completo.

Nesse sentido, apesar dos problemas que surgem quando se ousa em prosseguir com a prática de uma polícia cidadã em contextos tão complexos quanto o brasileiro e mais especificamente o do Rio de Janeiro, a UPP pode fornecer dicas interessantes para iniciativas semelhantes em outros contextos. O conhecimento que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro vem adquirindo com proximidade, portanto, a coloca como observadora privilegiada para a utilização e difusão de uma tecnologia social extremamente valiosa no século XXI, onde Estados precisam a todo o momento se legitimar frente a suas populações cada vez mais fragmentadas no processo acelerado de individualização contemporâneo. No entanto, já passa da hora de seus gestores sistematizarem esse aprendizado e, ao mesmo tempo, modernizarem as próprias instituições policiais.

Apesar de muitos pontos a serem aperfeiçoados, a UPP é o melhor caminho para a polícia seguir nesse momento, visando a se livrar de práticas anacrônicas, sobretudo quando prioriza a prevenção, conseguindo, dessa forma, reverter uma curva de violência que vinha se projetando nos últimos trinta anos.

Evidentemente que, como toda política pública, a pacificação estará sujeita a interveniências políticas e a sedução eleitoral para a infelicidade de especialistas técnicos. Nesse momento, há sinais de que seja realmente isso o que esteja ocorrendo no Rio de Janeiro, o que faz aumentar os riscos de um retrocesso, principalmente num ano atípico como esse. Ao solicitar o apoio extra de tropas federais, o governo do estado optou por uma postura conservadora, buscando assim garantir a segurança imediata desses eventos de grande visibilidade com uma maior quantidade de militares. Provavelmente teremos um mundial tranquilo, apesar das manifestações que provavelmente voltarão à cena diária com maior frequência quanto mais nos aproximamos dele. No entanto, é necessário mais que quantidade para uma paz duradoura; é necessário qualidade e qualificação na condução desse processo após o mundial e as eleições majoritárias no país.

## Referências bibliográficas

**Banco Mundial** 2013 *O retorno do Estado às favelas*. Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação. Documento do Banco Mundial. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037\\_20130315120855/Rendered/PDF/760110ESW0P12300Rio0de0Janeiro02013.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037_20130315120855/Rendered/PDF/760110ESW0P12300Rio0de0Janeiro02013.pdf) (último acesso 17 abr 2014)

**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 em 14 jan 2014)

**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, novembro de 2013.

**FGV** 2009 *Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta*. Relatório de Pesquisa.

**Gois, A** 'Hipermasculinidade' leva jovem ao mundo do crime. Disponível em: <[http://www.ims.uerj.br/nupevi/artigos\\_midia/Hiperm.pdf](http://www.ims.uerj.br/nupevi/artigos_midia/Hiperm.pdf)>. (último acesso em 10 jan 2014).

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

**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.

**Rodrigues, A** and 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.

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

**Waiselfisz, J J** 2012 *O Mapa da Violência 2012*. Os novos padrões da violência homicida Brasil. 1 ed. São Paulo: Instituto Sangari. Available at [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf) (último acesso em 28 Jan 2014)

**Waiselfisz, J J** 2013 *O Mapa da Violência 2013*. Mortes *Matadas* por armas de fogo. 1 ed. São Paulo: Instituto Sangari. Available at [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013\\_armas.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf) (ultimo acesso em 17 abr 2014)

**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 em 2 fev 2014).

**UNDOC**, 2013 Global Studies on Homicides 2013. Disponível em [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf) (último acesso em 14 abr 2014).