

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

AISLAN MARCEL ABDALA

ANÁLISE DAS INOVAÇÕES E PROBLEMÁTICAS DA IMPLANTAÇÃO DE
UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA COMO MODELO DE POLÍCIA

CURITIBA

2012

AISLAN MARCEL ABDALA

ANÁLISE DAS INOVAÇÕES E PROBLEMÁTICAS DA IMPLANTAÇÃO DE
UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA COMO MODELO DE POLÍCIA

Monografia de conclusão de curso apresentada no Curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor André Ribeiro
Giamberardino

CURITIBA

2012

AGRADECIMENTOS

Representa para mim o presente trabalho, não apenas mais um dos requisitos necessários para a minha formação, mas sim a consolidação de um grande sonho. Assim, nas próximas palavras, tentarei agradecer a todos aqueles que foram importantes para essa conquista.

Agradeço primeiramente a Deus, por me iluminar nessa caminhada.

Aos meus pais, Jorge e Marisa, e meus irmãos, Alysso e Henrique, por todo o amor, apoio e carinho, essenciais para essa conquista.

Ao professor André Giamberardino, por ter sido não apenas um orientador, mas também um amigo, sempre disposto a ajudar.

A professora Priscilla Placha Sá, por me ensinar a sempre ter um olhar crítico sobre tudo.

A minha querida amiga Jessica, por toda força prestada nos momentos de dificuldades.

Aos meus amigos de faculdade, por todos os momentos inesquecíveis que passamos juntos no decorrer desses cinco anos. Em especial ao Danilo, companheiro de todas as horas, e ao Gustavo, grande incentivador do presente estudo.

Tá Tudo Errado

Comunidade que vive a vontade
Com mais liberdade tem mais pra colher
Pois alguns caminhos pra felicidade
São paz, cultura e lazer
Comunidade que vive acuada
Tomando porrada de todos os lados
Fica mais longe da tal esperança
Os menor vão crescendo tudo revoltado
Não se combate crime organizado
Mandando blindado pra beco e viela
Pois só vai gerar mais ira
Na gente que mora dentro da favela
Sou favelado e exijo respeito
São só meus direitos que eu peço aqui
Pé na porta sem mandado
Tem que ser condenado
Não pode existir

Tá tudo errado
É até difícil explicar
Mas do jeito que a coisa está indo
Já passou da hora do bicho pegar
Tá tudo errado
Difícil entender também
Tem gente plantando o mal
Querendo colher o bem

Mãe sem emprego
Filho sem escola
É o ciclo que rola naquele lugar
São milhares de história
Que no fim são as mesmas
Podem reparar
Sinceramente não tenho a saída
De como devia tal ciclo parar
Mas do jeito que estão nos tratando
Só estão ajudando esse mal se alastrar
Morre polícia, morre vagabundo
E no mesmo segundo
Outro vem ocupar
O lugar daquele que um dia se foi
Pior que depois geral deixa pra lá
Agora amigo, o papo é contigo
Só um aviso pra finalizar
O futuro da favela depende do fruto que tu for
plantar

Está tudo errado
É até difícil explicar
Mas do jeito que a coisa está indo
Já passou da hora do bicho pegar
Está tudo errado
Difícil entender também
Tem gente plantando o mal
Querendo colher o bem

(Mc Júnior e Leonardo)

RESUMO

Os primeiros registros de pessoas morando de modo improvisado em morros, na cidade do Rio de Janeiro, são de 1860. A partir da década de 1910, as favelas passaram a crescer cada vez mais. Porém, esse crescimento sempre esteve acompanhado de repressão e políticas de remoções. Com a ditadura militar a repressão se intensificou ainda mais, pois, para lidar com a resistência dos moradores, o Estado passou a enviar seus soldados armados. Com o fim do regime militar, os moradores de favelas não sofreram nenhum processo capaz de inseri-los no contexto de transição democrática. Dessa forma, os déficits de direitos sociais, civis e políticos, constituíram um grande obstáculo à integração da cidade, o que resultou na privatização de muitas favelas por grupos armados paraestatais. Ademais, a histórica postura repressiva da polícia, nas regiões mais populares da cidade, gerou uma relação conturbada entre ela e os moradores de favela. A criação de um novo modelo de polícia, no ano de 2008, pela Secretária de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, denominado Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), apresenta-se como uma possível solução para todo esse quadro. Conforme o discurso institucional, a UPP consiste em um modelo de policiamento que promove a aproximação entre a polícia e a comunidade, aliado ao fortalecimento de políticas sociais. No entanto, essa experiência, além de conter sérios problemas na prática, traz consigo objetivos não declarados e não rompe com a estrutura de polícia militar.

Palavras Chave: Unidade de Polícia Pacificadora. Segurança Pública. Polícia Comunitária.

ABSTRACT

The first records of people living in improvised homes, on the hills of Rio de Janeiro, refer back to 1860. From the 1910's, slums began to grow increasingly. However, this enlargement was always followed by political repression and by a removal policy. With the military dictatorship, repression was intensified, because, in order to deal with the locals' resistance, State started sending its armed soldiers. With the end of military dictatorship, slum's dwellers were not inserted in any process that would place them in the context of democratic transition. Thus, deficits in social, civil and political rights, constituted a major obstacle to the integration of the city, which resulted in the privatization of many slums by parastatals armed groups. Furthermore, the historical repressive stance of the police in the most popular regions of the city, led to a dysfunctional relationship between the police and the slum dwellers. The creation of a new police model, in 2008, by the Department of Public Security of the state of Rio de Janeiro, called Pacifying Police Units (PPU), is presented as a possible solution to this whole picture. As an institutional discourse, the PPU is presented as a model of policing which promotes closer relations between the police and the community, along with the strengthening of social policies. However, this experience, besides containing serious practical problems, brings undeclared objectives and does not break with the structure of the military police.

Keywords: Pacifying Police Units. Public Safety. Community Police.

SÚMARIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. O SURGIMENTO DAS FAVELAS CARIOCAS.....	3
2. O CONTEXTO DAS FAVELAS CARIOCAS.....	10
2.1 A EXPANSÃO DO COMÉRCIO DE DROGAS NO RIO DE JANEIRO.....	10
2.2 A RELAÇÃO ENTRE COMUNIDADE E OS GRUPOS ARMADOS PARAESTATAIS.....	13
2.3 O ENVOLVIMENTO DE JOVENS E CRIANÇAS COM OS GRUPOS ARMADOS PARAESTATAIS.....	15
2.4 A RELAÇÃO ENTRE A POLÍCIA E A COMUNIDADE.....	18
2.5 O FENÔMENO DAS MILÍCIAS.....	21
2.6 A TENSÃO ENTRE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COM OS GRUPOS PARAESTATAIS ARMADOS.....	22
2.7 A EXPLORAÇÃO DO PROBLEMA VIOLÊNCIA.....	23
2.8 A FALSA RELAÇÃO ENTRE O TRÁFICO DE DROGAS E O CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA.....	24
3. POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	25
3.1 PRINCÍPIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	29
3.2 DESAFIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO.....	33
3.3 O RISCO DA CORRUPÇÃO.....	34
3.4 O GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	35
3.5 O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E O MODELO DE POLÍCIA MILITAR.....	38
4. UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA.....	40
4.1 FASES DE IMPLANTAÇÃO.....	42
4.2 A UPP SOCIAL.....	44
4.3 AS MUDANÇAS PROVOCADAS PELAS UPPs NA COMUNIDADE E NA POLÍCIA.....	47
5. ANÁLISE CRÍTICA DE AUTORES E AUTORIDADES PÚBLICAS PERTINENTES.....	54
CONCLUSÃO.....	59

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
--	-----------

INTRODUÇÃO

Os primeiros registros de pessoas, morando de modo improvisado em morros na cidade do Rio de Janeiro, são da década de 1860¹. Cerca de vinte anos após já se era possível ver conjunto de famílias vivendo em casebres de madeiras em alguns dos morros do centro cidade. Já na última década do século XIX, a demolição de um grande cortiço, chamado Cabeça de Porco, levou seus moradores a construir barracos no morro da Providência, na área central da cidade, local que se tornaria, em 1987, símbolo do surgimento das favelas.

Já no início do século passado, a formação de zonas marginalizadas na cidade passou a ser considerado um dos problemas centrais de governantes higienistas, que propunham a remoção dos setores mais pobres da população para as áreas geograficamente periféricas, verificando-se desde já a impressão do Rio de Janeiro como cidade dividida. A partir dos anos de 1910, as favelas passaram a crescer cada vez mais. Porém, esse crescimento sempre esteve acompanhado de repressão e políticas de remoções. A repressão se ampliou ainda mais durante a ditadura militar, pois para lidar com a resistência dos moradores o Estado passou a enviar soldados armados.

Com o fim do regime militar, o Brasil passou por um processo gradativo de democratização, entretanto os moradores de favelas não sofreram nenhum processo de reorganização capaz de inseri-los no contexto da transição democrática. Além do mais, a histórica postura repressiva e abusiva da polícia nas regiões mais populares da cidade, gerou uma relação conturbada entre a polícia e a população mais pobre do Rio de Janeiro. O resultado foi um enorme déficit de direitos sociais, civis e políticos nessas regiões, o que além de gerar um grande obstáculo à integração da cidade, culminou na privatização dessas áreas por grupos paraestatais armados.

Para reverter toda essa situação, alguns programas no âmbito da segurança pública foram criados, tais como “Operação Rio”, “Mutirão Pela Paz”, Grupamento Policial em Áreas Especiais (GPAE), entre outros. Porém, seja por constituírem o “mais do mesmo” das políticas repressivas, ou por falta de vontade política, não alcançaram os objetivos declarados.

¹ RIBEIRO, Flávia. A Cidade e os Morros. **Revista Aventuras na História**, São Paulo, p. 47-51, Edição 48, Agosto de 2007, p. 47.

Marcada por uma conjuntura política inédita no Rio de Janeiro, configurada pelo alinhamento entre as três esferas de governo, a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), criada pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro no ano de 2008, surge como um novo modelo de policiamento. Fundado em princípios do policiamento comunitário, o programa UPP tem como objetivo declarado promover a aproximação entre a população e a polícia, além de viabilizar a aplicação de políticas sociais nas comunidades. O referido modelo policial representa para o Governo do Rio de Janeiro, uma importante ferramenta para recuperar territórios perdidos e levar a inclusão social a parcela mais carente da população, visando, dessa forma, promover a “paz” nas comunidades.

Entretanto, essa experiência, além de conter sérios problemas na prática, tem dividido opiniões e questionamentos a cerca da sua constitucionalidade, legitimidade e dos seus reais objetivos.

O presente estudo tem como objeto o exame teórico do modelo de polícia subjacente ao programa UPP, abordando-se, nesse sentido, a sua origem, as mudanças provocadas na sociedade e as suas consequências, explorando-se, a seguir, posicionamentos de autores e autoridades públicas pertinentes, realizando-se, dessa forma, uma análise crítica em torno de toda essa nova política de segurança pública.

Uma questão que tem causado bastante discussão em torno de todo esse tema é a relação, defendida por alguns autores², entre as UPPs e o Direito Penal do Inimigo. Entretanto, por não considerar Günther Jakobs³ o marco teórico adequado para a forma de abordagem realizada, tal relação não será objeto do presente trabalho. Vale citar que como bem demonstra Eugenio Raúl Zaffaroni em sua obra⁴, a figura determinante do “inimigo” no Direito Penal sempre existiu, até mesmo nos períodos de mínima intervenção estatal.

² V. BUSATO. Paulo Cezar. **A realidade das Unidades de Polícia Pacificadora, e o discurso legitimador do medo. Mais um exemplo de Direito Penal do Inimigo.** No prelo.

³ JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo – Noções e Críticas.** 2ª ed. Trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O Inimigo do Direito Penal.** Rio de Janeiro : Revan, 2007. Tradução de Sérgio Lamarão.

1. SURGIMENTO DAS FAVELAS CARIOCAS

Os primeiros registros de pessoas morando de modo improvisado em morros, na cidade do Rio de Janeiro, são de 1860. Cerca de vinte anos após já se era possível ver conjunto de famílias vivendo em casebres de madeiras nos morros de Santo Antônio, do Castelo e do Senado, no Centro da Cidade. Na zona Norte, o morro Andaraí também começava a ser habitado. Já na última década do século XIX, a demolição de um grande cortiço, chamado Cabeça de Porco, levou seus moradores a construírem barracos no morro da Providência, na área central da cidade, local que se tornaria, em 1987, símbolo do surgimento das favelas⁵.

Já nesse período, os inúmeros problemas de falta de moradia na cidade do Rio de Janeiro não paravam de crescer. E para agravar ainda mais a situação, entre os anos de 1903 e 1904, o então prefeito, Pereira Passos, promoveu uma intensa reforma urbana, na qual ampliaram as vias e construíram prédios modernos, mas que para ser executava, teve que demolir inúmeros imóveis, sendo a maioria de habitação popular. O objetivo de Passos era transformar a cidade do Rio em uma capital semelhante a Paris, sem pobreza à vista.

Entretanto, para se realizar as obras pretendidas pelo prefeito, necessitava-se de trabalhadores e estes eram os próprios moradores dos cortiços derrubados. Como os meios de transportes eram ainda precários, os trabalhadores passaram então a residir próximo ao local de trabalho, nos morros do centro da cidade.

⁵ De acordo com o Novo dicionário da língua portuguesa, a palavra apresenta a seguinte definição: “Conjunto de habitações populares toscamente construídas (por via de regra em morros) e ^desprovidas de recursos higiênicos”. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio. 6ª ed. Curitiba: Editora Positivo, 2004.

A palavra favela é, na verdade, uma árvore repleta de espinhos típica do sertão nordestino, bem comum na região baiana onde foi travada a chamada Guerra de Canudos entre os seguidores do beato Antonio Conselheiro e os soldados do exército brasileiro. Após massacrarem os fiéis de Conselheiros, os ex-combatentes voltaram para o Rio de Janeiro, a espera da casa própria, como o governo havia prometido para aqueles que lutaram no sertão. Ficaram meses acampados junto ao ministério do exercito, no pé do morro da providência. Quando viram que a promessa jamais seria cumprida, subiram no morro e lá construíram seus casebres. Muitos deles acharam que o morro da Providência era bem parecido com o Morro da Favela que ficava lá ao lado do arraial de Canudos na Bahia, onde havia muitas arvores da espécie Favela e devido a esta semelhança, passaram a chamar o morro da Providencia de Favela. Assim nascia tal expressão utilizada até hoje. RIBEIRO, Flávia. *Op. cit.*, p. 47.

A impressão do Rio de Janeiro como cidade dividida já é constatada desde o início do século passado. Como bem se nota, a intenção do prefeito do Rio era dividi-la em duas cidades: *“uma europeia e a outra indígena”*⁶.

A partir do ano de 1910, as favelas passaram a crescer cada vez com mais intensidade e esse crescimento desde o início esteve acompanhado da repressão. Houve uma longa história de remoções, porém, o trabalhador sempre buscou estar próximo ao local de trabalho e, assim, grande parte das remoções não deram certo, pois os moradores eram removidos para locais distantes e sem infraestrutura de transporte, o que os levavam a ocuparem outros locais.

Com o passar dos anos, o preconceito ajudou a difundir políticas que visavam à extinção das favelas. Em 1922, grande parte da população dos morros da Providência, Santo Antônio e Gávea-Leblon, foram removidas. Já no final da década de 20, Alfred Agache, um arquiteto francês, promoveu um novo projeto urbanístico para o Rio de Janeiro e neste projeto não se reservava nenhum espaço para as favelas, consideradas, na época, um problema de ordem social, segurança, higiene e estética.

A visão de favela como problema se manteve também na década seguinte, culminando, no Código de Obras de 1937, que citava as favelas como uma “aberração urbana” e propunha a sua eliminação, proibindo a construção de novos barracos e também a realização de melhorias nos morros já ocupados. Mais uma vez, ao invés de os governantes encararem a questão das favelas, apenas tentavam fazer com que elas se desaparecessem. Na realidade, o problema favela para o poder público não surge através de uma reivindicação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade da cidade. Nesse mesmo período, o então diretor do Albergue da Boa Vontade, Vitor T. Moura, a pedido da Secretaria Geral da Saúde do Distrito Federal, organizou o primeiro plano oficial voltado para as favelas da cidade. Este plano demonstra, claramente, a abordagem autoritária e excludente, do governo com as favelas, neste contexto. Sugeria o plano, entre outras, as seguintes medidas:

“(…) a) o controle da entrada, no Rio de Janeiro, de indivíduos de baixa condição social; b) o retorno de indivíduos de tal condição

⁶ Expressão utilizada por Lima Barreto quando escreveu sobre as reformas do prefeito Pereira Passos. RIBEIRO, Flávia. A Cidade e os Morros. Revista Aventuras na História, São Paulo, p. 47-51, Edição 48, Agosto de 2007 (p. 49).

para os seus estados de origem; c) a fiscalização severa das leis que proíbem a construção e reforma de casebres; d) a fiscalização dos indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo; e e) a promoção de forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais e incentivar a escolha de melhor moradia”⁷.

Já na década de 40, o presidente Getúlio Vargas iniciou um projeto de construção de parques proletários. Tais parques eram, na verdade, conjuntos habitacionais para onde deveriam ser deslocados os moradores dos morros. Os primeiros parques a serem construídos foram nos bairros da Gávea, do Caju e no Leblon. A promessa do governo era de que a população removida poderia retornar aos locais de origem, assim que as favelas ganhassem infraestrutura. Mas, ao contrário do prometido, ninguém foi autorizado a voltar, acabando que por permanecer por muito tempo nesses parques, saindo deles somente bem mais tarde, quando foram expulsos devido à especulação imobiliária dos respectivos bairros.

A política de remoção adotada por Vargas motivou a formação das primeiras associações de moradores das comunidades, que nasceram com o objetivo de evitar a remoção para os parques proletários. A precariedade das instalações dos parques proletários, concebidas como provisórias, juntamente com o autoritarismo do poder público, tornavam os parques nem um pouco atraente. Em 1945, foram criadas as comissões de moradores do morro Pavão/Pavãozinho, Cantagalo e da Babilônia. Essas comissões, pouco tempo depois, formulariam, pela primeira vez, uma pauta de direitos sociais referente aos problemas de infraestrutura de suas localidades. Ao invés de se transferirem, as associações de moradores passaram a exigir que os serviços públicos fossem estendidos às favelas.

Em 1946, a Arquidiocese do Rio de Janeiro promoveu a criação da Fundação Leão XVIII, fundação que teria como principal finalidade atuar no enfrentamento da pobreza, coordenando e executando programas e projetos sociais. Em conjunto com os moradores dos morros, dentre os anos de 1947 e 1954, a Fundação Leão XVIII atuou em 34 favelas, promovendo a instalação de serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias, e mantendo centros sociais em oito das maiores favelas do Rio, entre as elas Jacarezinho, Rocinha,

⁷ BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. 5. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 27.

Telégrafos, Barreira do Vasco, São Carlos, Praia do Pinto e Cantagalo. Dez anos mais tarde, a Igreja carioca fundou a Cruzada São Sebastião, que coordenada pelo bispo dom Hélder Câmara objetivava não mais apenas lutar por infraestrutura, mas também exigir respeito aos direitos dos habitantes das favelas. Nesse mesmo período, o governo municipal criou também o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações anti-higiênicas (Serfha).

“Em ambos os casos, estão em jogo iniciativas que procuram articular o controle político a uma pauta mínima de direitos sociais referente a problemas de infra-estrutura. O Serfha teria atuação modesta até 1960, limitando-se apoiar as duas instituições da Igreja. Quanto à Cruzada São Sebastião, à diferença da Fundação Leão XVIII, buscaria reunir de forma mais concreta urbanização e pedagogia cristã, vendo nisso a ‘condição mínima de vivência humana e elevação moral, intelectual, social e econômica’”⁸.

A Cruzada São Sebastião, entre os anos de 1956 e 1960, promoveu melhorias de serviços básicos em 12 favelas, executando 51 projetos de redes de luz, urbanizando parcialmente a favela Morro Azul e completamente a Favela Parque Alegria.

Mas nem mesmo as atuações da Fundação Leão XVIII e da Cruzada São Sebastião foram suficientes para impedir a formação de novas associações de moradores. Com o passar dos anos elas se multiplicavam. Na década de 50, elas já formavam entidades autônomas destinadas a negociar seus interesses, como por exemplo, a União dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal. Já em 1963, a Federação das Associações de Favelas reunia nada menos que 100 grupos da cidade. Contudo, as associações não foram capazes de impedir novas remoções de moradores. Mesmo após a morte de Getúlio Vargas, as políticas de remoções eram mantidas pelos governantes, mas agora os moradores eram deslocados para conjuntos habitacionais ainda mais distantes. Exemplo desses conjuntos é a Cidade de Deus, criada no bairro Jacarepaguá, nos anos 60, pelo então governador Carlos Lacerda.

Entre os anos 60 e 70, a construção de conjuntos habitacionais esteve profundamente associada à política de remoção de favelas. Nesse período uma grande quantidade de moradores de favela foi deslocada para assentamentos distantes, locais que na maioria das vezes não dispunham de comércio e nem de

⁸ Idem, p. 30.

sistema de transportes coletivos. Favelas inteiras foram eliminadas, entre elas a do Esqueleto, que ficava em um local próximo ao Maracanã, hoje ocupado pela UERJ, e a da Catacumba, que deu lugar a um parque que fica próximo a lagoa Rodrigo de Freitas.

Durante a ditadura militar a política de remoções se manteve. Todavia, a postura do governo frente às reivindicações dos moradores se tornou ainda mais dura. Agora, para lidar com a resistência dos moradores o Estado colocaria soldados armados, como no episódio dramático do Morro do Pasmado em 1964, no qual milhares de famílias foram removidas de forma violenta⁹. Uma ferramenta importante para o controle das associações de moradores, nessa época, foi o Decreto E, nº 3330, de 1968, já no contexto do AI-5. Tal Decreto estabeleceu como *“finalidade específica das associações de moradores a representação dos interesses comunitários perante o governo do estado”*¹⁰, além de reconhecer a existência de somente uma associação para cada comunidade e condicionar tal reconhecimento ao cumprimento de uma série de exigências. Esse novo decreto, ao fixar as competências das associações, acabou que por alterando o papel delas, que passaram a não mais apenas representar os moradores, mas também fazer às vezes do poder público na favela, cabendo lhes, entre outras atribuições, autorizar e controlar reformas e consertos nas habitações, como também reprimir novas construções.

No ano 1968, o governo militar criou a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), que tinha como objetivo ditar uma política única de favela para os estados da Guanabara e do Rio.

“(...) a Chisam definia as favelas como um ‘espaço urbano deformado’, habitado por uma ‘população alienada da sociedade por causa da habitação; que não tem os benefícios de serviços porque não paga impostos’. Razão pela qual entendia que a ‘família favelada necessitaria de uma reabilitação social, moral, econômica e sanitária; sendo necessária a integração dos moradores à comunidade, não somente no modo de habitar, mas também no modo de pensar e viver”¹¹.

Para por seu plano em prática, a Chisam contou com a atuação da Companhia de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (COHAB-RJ), que recebendo

⁹ Idem, p. 34.

¹⁰ Idem, p. 35.

¹¹ Idem, p. 36.

recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH), iniciou um maciço programa de construção de conjuntos habitacionais, que deveriam ser ocupados por moradores de favelas. Entretanto, o plano de erradicação das favelas encontrou uma forte reação das associações de moradores, que organizados pela Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), que contava com aproximadamente 100 associações de moradores, lutaram desesperadamente para não serem removidos.

“A história dessas remoções, ocorridas sobretudo entre 1968 e 1975, representa um dos capítulos mais violentos da longa história de repressão e exclusão do Estado brasileiro. Na verdade, sabe-se muito pouco a seu respeito, mas o que se sabe permite supor a extensão de sua dramaticidade”¹².

Houve com o governo militar, uma interrupção da luta democratizante que vinha sendo desenvolvida pelas organizações de favelas entre os anos 50 e início dos 60. De meados dos anos 70 ao início da década de 80, os governantes pouco fizeram para melhorar as condições de vida nos morros. A forte repressão da Ditadura Militar levou a um desencorajamento por parte dos moradores das favelas, o que gerou duas perspectivas distintas, porém complementares: de um lado, o ressentimento gerado pelas políticas terroristas de remoção levou a um distanciamento da vida social das favelas e dos conjuntos habitacionais da vida política da cidade tornando o poder público e suas instituições, carente de legitimidade; de outro lado, desenvolveu-se uma dinâmica clientelista, o que fez com que boa parte dos habitantes de favelas, ao invés de exigirem seus direitos, passassem a se contentar apenas com pequenos favores vindos de governantes e políticos. Esse quadro todo levou a um intenso crescimento do narcotráfico nos morros, transformando as favelas na principal sede do crime.

A eleição para Governador de 1982 marca o início de um novo capítulo para a história das favelas do Rio de Janeiro. Desde a eleição de 1965, seria a primeira oportunidade que os excluídos teriam para se manifestar diante do Executivo. O candidato Leonel Brizola, apresentava-se como uma alternativa desvinculada da ditadura e da lógica clientelista existente na época. Eleito, Brizola desenvolveu uma agenda social especialmente voltada para as favelas. Seu Programa Favelas da

¹² Idem, p.36.

Cedae (Proface), levou sistemas de água e esgoto a cerca de 60 favelas. Micro tratores adaptados às condições das favelas foram comprados, o que viabilizou a coleta de lixo. O programa “*Cada Família um Lote*” da Secretaria de Estado do trabalho e da Habitação, buscava a regularização da propriedade em áreas de favelas. Já em 1985, iniciou-se, pela Comissão Municipal de Energia, um programa de iluminação pública, que visava à instalação de iluminação pública na maioria das favelas que ainda não dispunha do serviço. Outro fato importante da gestão de Brizola foi a sua política de Direitos Humanos, que ao contrário dos governos anteriores, procurou definir uma nova conduta para a polícia civil e militar perante os excluídos, fundamentando as suas relações no respeito aos direitos civis.

Muitas foram às melhorias desenvolvidas nas favelas pelo governo Brizola. Entretanto, o problema do ressentimento e da distância entre as favelas e conjuntos habitacionais da vida política da cidade não foi nem sequer percebido. Ao contrário disso, a divisão entre ricos e pobres foi agravada, o que certamente desfavoreceu a democratização política da cidade.

“É certo que, ao não tocar na cultura do ressentimento mas, ao contrário, procurar nela uma base ideológica, o governo Brizola não encontrou parâmetros para se posicionar diante do avanço dos grupos paraestatais no mundo dos excluídos. Daí a acusação de que seu governo teria estimulado o desenvolvimento desses grupos, a qual, mesmo não devendo ser levada a sério, acabou tendo papel importante na disputa eleitoral de 1986 e servindo à tentativa de ressuscitar a polícia repressiva dos tempos da ditadura, tal como seria ensaiado pelo governador eleito, Moreira Franco”¹³.

Além do mais, o mundo dos excluídos, moradores de favelas, não sofreu nenhum processo de reorganização capaz de inseri-los no contexto da transição democrática nos anos 80. Dessa forma, os déficits de direitos sociais, civis e políticos, constituem os principais obstáculos à integração da cidade, o que torna o Rio de Janeiro uma cidade pequena do ponto de vista político, que não consegue prover cidadania à sua população de massa. E, o resultado de tudo isso é que hoje muitas favelas constituem territórios privatizados por grupos paraestatais.

¹³ Idem, p. 43.

2. O CONTEXTO DAS FAVELAS CARIOCAS

2.1 A EXPANSÃO DO COMÉRCIO DE DROGAS NO RIO DE JANEIRO

A favela sempre conviveu com vários tipos de atividades econômicas no setor informal, tanto legais como ilegais. De acordo com Michel Misse, até a década de 80, o mercado informal ilegal no Rio de Janeiro era dominado pelo jogo do bicho¹⁴. O comércio de drogas nas comunidades já havia desde o início do século XX. Porém, até a década de 60, concentrava-se principalmente na venda de maconha consumida em sua maioria pelas camadas mais populares. Com a chegada da cocaína ao tráfico, droga muito consumida pelas elites, as bocas de fumo se tornam mais fortes. Mas, devido ao seu alto valor, seu comércio ainda não era muito expressivo. Durante as décadas de 70 e 80, com a entrada dos países da América Latina, principalmente a Colômbia, na produção de cocaína, o seu alto preço caiu e a sua demanda na cidade do Rio de Janeiro se ampliou de forma significativa. Devido à alta e imediata rentabilidade da cocaína, o tráfico carioca passou por uma grande reestruturação em termos de escala, organização e adoção do uso da violência¹⁵.

Para alguns autores, como por exemplo, Elizabeth Leeds¹⁶ e Michel Misse¹⁷ um dos grandes fatores que influenciaram a expansão do tráfico de droga é o fato de que, em meados da década de 70, quando o “problema do crime” se centrava principalmente nos assaltos a banco, os assaltantes teriam deduzido que o comércio de drogas podia trazer vantagens maiores, sob um risco menor.

Nesse sentido explica Misse:

¹⁴ MISSE, Michel. As Ligações Perigosas: Mercado Informal Ilegal, Narcotráfico e Violência no Rio. In Michel Misse. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo, Estudos de Sociologia do Crime e da Violência**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 184.

¹⁵ DOWDNEY, Luke. De aviõzinhos a soldados: o crescente envolvimento de crianças nas lutas de grupos armados do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). **Insegurança Pública Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 88.

¹⁶ LEEDS, Elizabeth. “Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira. **Um século de favela**. Org. ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

¹⁷ MISSE, Michel. *Op. cit.*

“A acumulação proporcionada pelo aumento da venda de maconha, nessa época, o início da onda de assaltos a bancos e residências nos anos 70, a oferta (e a nova demanda) de cocaína a partir de meados dos anos 70 e a organização de presidiários, que se estrutura na Ilha Grande (“Falange Vermelha”, depois Comando Vermelho)”¹⁸ e na Penitenciária da Frei Caneca (“Falange Jacaré”), marcaram a transição de “boca-de-fumo” tradicional para o “movimento”¹⁹, baseado no comércio de cocaína”²⁰.

Decorrente de tal expansão, o tráfico passou por grande reestruturação, tornando-se uma atividade mercantil hierarquizada e dotada de especialização funcional, com cargos tais como aviões, fogueteiros, soldados, vapores, entre outros, muitas vezes ocupados por crianças e tendo as classes média e alta a sua principal clientela²¹.

Ao analisar esse desenvolvimento do tráfico de drogas, André Ribeiro Giamberardino pontua:

“Por um lado, há uma mudança qualitativa na criminalidade urbana em todo o país, tornando-se prevalentemente predatória, e um aumento exponencial na percepção subjetiva da criminalidade violenta como principal problema das cidades. Por outro, determina-se uma nova mudança no discurso sobre as favelas, retornando as suas representações como ‘covil de bandidos’, zona franca de crime, habitat natural das ‘classes perigosas’”²².

Toda essa reestruturação do tráfico levou a uma grande disputa pelo controle dos pontos de venda de drogas nas favelas e em seu entorno, o que acarretou o surgimento de rivalidade entre fações de traficantes e a utilização de armas de guerra nos conflitos com a polícia e grupos adversários. Tais conflitos que duram até hoje, resultaram em uma corrida armamentista e conseqüentemente em um índice

¹⁸ Durante a ditadura militar, nos anos 60, os militares decidiram classificar como ameaças à segurança nacional tanto os “prisioneiros políticos” como os “assaltantes comuns”. Ambos foram recolhidos à mesma seção da Penitenciária Cândido Mendes, localizada na Ilha Grande, litoral do Estado do Rio de Janeiro. Os prisioneiros políticos trouxeram, então, para a prisão a sua estrutura organizacional e a ideologia do “coletivo”. Essa estrutura foi, então, transmitida para os “prisioneiros comuns”, que passaram também adotar uma consciência coletiva. Entretanto, ainda hoje, há dúvidas se realmente existiu tal transmissão de ideias. Para uma melhor análise dessa fase, ver: COELHO, Edmundo Campos. **Da falange Vermelha e Escadinha: o poder nas prisões**. Presença, n. 8, 1988.

¹⁹ “A expressão ‘movimento’, que nasceu na época da ‘boca’ e se generalizou para designar a organização mais abrangente da primeira fase, aplica-se hoje seja ao que restou dessa organização, seja à rede local do tráfico.” MISSE, Michel. *Op cit.*, p.189.

²⁰ Idem, p. 189.

²¹ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 241.

²² GIAMBERARDINO, André Ribeiro. Tráfico de drogas e o conceito de controle social: reflexões entre a solidariedade e a violência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 83, p. 250-300, 2010.

exagerado de mortes relacionadas ao uso de armas de fogo, comparáveis ao número de mortes em combates de alguns conflitos modernos²³.

O mercado de drogas a varejo do Rio passou, então, a compreender grupos armados paraestatais, que, via dominação territorial política e bélica, submetem as comunidades a sua disciplina e aos seus interesses econômicos²⁴.

Compreender a violência associada a este mercado implica, antes de tudo, compreender como o domínio territorial é um pressuposto essencial para que a oferta de drogas seja economicamente vantajosa, já que é somente através do domínio do território que é possível alocar vender as substâncias ilícitas. Não é que o comércio de drogas se restrinja apenas as favelas, há a venda também nos lugares mais nobres da cidade, mas é nas favelas que se armazenam as maiores quantidades e se realizam a primeira venda das substâncias. Pode se dizer que esta é a principal razão dos conflitos entre traficantes concorrentes²⁵.

Embora não sejam os únicos locais a vender drogas no Rio de Janeiro, as favelas representam o lado mais pobre e menos sofisticado do tráfico de drogas. *“É na favela que as batalhas pelo controle territorial são travadas, que as crianças são armadas, que as comunidades ficam entre fogo cruzado e que morre a maioria das vítimas da violência relacionada com drogas”*²⁶.

Vale ressaltar que, ao contrário do que se pensa, no Rio de Janeiro não há uma organização centralizada de distribuição de drogas em todas as áreas do tráfico.

“A distribuição é descentralizada, sazonal e nem sempre depende de contratos e intermediários mais ou menos organizados. Um fornecedor de cocaína, de maconha ou de armas pode simplesmente subir a favela, procurar o ‘movimento’ e vender seu estoque”²⁷.

A venda e distribuição de cocaína dos grupos locais das favelas criaram uma complexa trama de relações políticas e econômicas entre traficantes, comunidades e Estado. Essas relações são resultados da presença e ausência seletivas do Estado,

²³ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 120.

²⁴ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 88.

²⁵ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

²⁶ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 92.

²⁷ MISSE, Michel. *Op. cit.*, p.187.

constituindo a ocorrência de violência e repressão contínuas contra as classes populares, denominada de “violência estrutural” por Elizabeth Leeds²⁸.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE E OS GRUPOS ARMADOS PARAESTATAIS

O relacionamento entre comunidade e traficantes varia conforme a personalidade, a filosofia pessoal e o estilo de liderança do chefe do tráfico. São considerados “bons donos” pela comunidade, aqueles que demonstram preocupação com o bem-estar dos moradores, não influenciam os jovens a fazerem uso de drogas e evitam utilizar da violência e da força bélica contra a população local²⁹.

Na maioria das vezes são confusas as relações de favor entre moradores e “o movimento”. Há um contato direto, pelos quais os traficantes financiam casamento, enterro, tratamento de saúde, entre outros, e há os contatos indiretos, que são acionados sem a pessoa ter intenção, ou até mesmo consciência da relação, como por exemplo, as redes de amizade, vizinhança e parentesco³⁰.

Entretanto, Giamberardino alerta:

“Apesar de muitas vezes o traficante ser querido pela comunidade, o saldo parece ser negativo, ao menos segundo as pesquisas empíricas realizadas sobre a questão: O que se determina, inevitavelmente, é a erosão do associacionismo e da participação política dos moradores nas questões comunitárias, já que as relações sempre potencialmente conflituais entre autoridade local democraticamente eleita e o poder militante do traficante tenderão para um final favorável a este ultimo”³¹.

“Há muitos homicídios, ainda, por desobediência a regras internas impostas pelos traficantes, como a inobservância da hierarquia ou o

²⁸ *“Entende-se aqui por violência estrutural ou violência institucionalizada as condições que causam ou conduzem a uma distribuição extremamente desigual de recursos básicos, como serviços de saúde precários ou inexistente, educação pública e transporte de massa deficientes, e serviços urbanos que resultam em elevados índices de subnutrição, mortalidade infantil, evasão escolar, alcoolismo e outras características de uma população urbana carente”.* LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 258.

²⁹ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 242.

³⁰ BOUÇAS COIMBRA, Cecília Maria. Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades. In: **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Ano 5 números 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1º e 2º Semestres de 2000, p. 229-242.

³¹ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

inadimplemento de um débito; e muitas mortes, ainda, em razão dos confrontos com a polícia e dos homicídios praticados pela mesma sem qualquer justificativa aparente”³².

Para os grupos de traficantes é mais vantajoso receber apoio da comunidade, pois, dessa forma, nenhum dos moradores coopera com a polícia. Essa interação, assim, abrange uma troca de proteção:

“Por exemplo, em troca da “proteção” e do anonimato que a comunidade venha a oferecer aos traficantes, ela pode esperar receber uma série de serviços, como segurança interna, dinheiro para ambulância ou táxi até o hospital, dinheiro para remédios, sopa dos pobres, creches, festas infantis em ocasiões especiais e outras verbas de emergência em casos de extrema privação. Apenas uma parcela menor da comunidade pode receber benefícios financeiros diretos desse sistema previdenciário alternativo criado pelo tráfico de drogas, mas a comunidade em geral se beneficia do sistema de segurança interno propiciado pelo grupo de traficantes. Na maioria das favelas e conjuntos populares, delitos como roubo, estupro e outros tipos de violência interpessoal costumam ser combatidos com ações igualmente violentas por parte do ‘dono’, que pode impor sua própria forma de justiça”³³.

Desse modo, os grupos armados impõe seu próprio código aos moradores locais, estabelecendo de que forma pode praticar violência e quem está permitido a praticá-la.

Como muito bem pondera André Giamberardino:

“(…) o que ocorre nas favelas a partir da década de 80 é o fortalecimento de uma ação efetivamente violenta no sentido de imposição de uma nova modalidade de controle que, por um lado, baseia-se sobre a força armada e o medo, e por outro lado, subverte e inviabiliza a participação democrática no espaço coletivo, além de produzir a erosão do associativismo e da participação da comunidade nas modalidades de resolução informal dos conflitos”³⁴.

Ainda que a violência praticada pelos grupos de traficantes possa ser vista como uma necessidade profissional com finalidade essencialmente comercial *“não se pode tolher o caráter em regra cruel de tal ‘ordem penal interna’, baseada em sanções corporais e de morte”³⁵.*

³² GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

³³ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 243.

³⁴ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

³⁵ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

2.3 O ENVOLVIMENTO DE JOVENS E CRIANÇAS COM OS GRUPOS ARMADOS PARAESTATAIS

Um dos problemas mais graves aos quais sofre o estado do Rio de Janeiro é o envolvimento de inúmeras crianças e adolescentes, com grupos de traficantes. Luke Dowdney, com base num estudo desenvolvido, dentre os anos de 2001 e 2002, pelo movimento Viva Rio e o Instituto de Estudos e Religião – ISER, analisou o crescente envolvimento de crianças e adolescentes em funções que exigem o uso de arma de fogo. O autor aponta dois fatores que podem ter impulsionado tal problema. O primeiro se deve as mudanças na estrutura operacional no mercado que definiu funções de trabalho, vez que as crianças eram competentes e podiam preencher muitos postos de trabalho criados. A segunda razão apontada é o fato de que:

“O aparecimento de cocaína no mercado varejista aumentou radicalmente a rentabilidade das vendas de drogas e serviu, subsequentemente, para reestruturar as relações de trabalho para crianças que antes costumavam receber ‘presentes’ em troca de serviços”³⁶.

Nas comunidades das favelas sempre foi comum crianças e adolescentes trabalharem de alguma forma para complementarem a renda familiar. Na medida em que se diminuía a geração de empregos para crianças e adolescentes, o tráfico de drogas se apresentava com uma alternativa atraente que possibilitava aos jovens adquirir status e dinheiro. Acresce ainda esse panorama o fato de que com o aumento da demanda, por soldados e seguranças armados, dentre as décadas de 1980 e 1990, as crianças, cada vez mais começaram a serem utilizadas nos conflitos armados.

A normalização do tráfico de drogas em favelas cariocas, a partir da década de 1980, impulsionou de forma expressiva o crescente envolvimento de crianças e adolescentes no comércio de drogas. Desde então, as crianças nasceram e cresceram em comunidades controladas por grupos de traficantes. Além do mais,

³⁶ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 93.

elas têm sido muito influenciadas pelo envolvimento cada vez maior de grupos de referência, tais como família e amigos, com o referido mercado ilegal.

Nesse sentido explica Dowdney:

“A partir de meados da década de 1980 foi criada nas comunidades das favelas uma subcultura de jovens, que passaram a promover e glorificar os traficantes de drogas como ídolos capazes de desafiar a muito temida polícia e recusar os sofrimentos da pobreza que afeta seus demais moradores. Essa subcultura e o aumento do domínio dos traficantes de drogas sobre a comunidade como portadores de poder e status só fizeram crescer o interesse e a participação dos jovens”³⁷.

Nessa subcultura a maioria das crianças e adolescentes é admitida pelos traficantes porque as noções de infância para esses são avaliadas não pela idade, mas sim pela capacidade e preparação para trabalhar. Ou seja, independente da idade, as crianças envolvidas com o tráfico já são vistas como pessoas adultas.

Insta destacar que o problema de envolvimento da participação de jovens e crianças nas disputas territoriais pelo comércio de drogas no Rio de Janeiro está associado a uma série de fatores, não podendo ser tratado como uma questão criminal.

“Historicamente, a presença bastante limitada do Estado na favela e o fracasso do governo em realizar a sua parte do contrato social facilitaram o desenvolvimento de estruturas do contrato social tipicamente instituídas por atores não-governamentais armados, principalmente facções do tráfico de drogas nas duas últimas décadas. A pobreza e as dificuldades de favelas de baixa escolaridade e que se sentem socialmente excluídos significam que, para muitos deles, são poucas as alternativas econômicas, a não ser o envolvimento com o comércio de drogas”³⁸.

Além da diminuição de oportunidades de ingresso no mercado de trabalho formal, os jovens de favelas enfrentam muitas outras dificuldades como, por exemplo, a discriminação racial e a discriminação contra pessoas que moram em favelas. Ademais, devido aos sérios problemas existentes na educação pública de base do Rio de Janeiro, acrescidos dos inúmeros problemas sociais, muitos desses jovens não possuem as ferramentas educacionais necessárias.

Nesse contexto, o tráfico de drogas se apresenta como:

³⁷ Idem, p. 100.

³⁸ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 123.

“(...) uma proposta muito atraente para muitas crianças e adolescentes por uma série de razões. É um empregador que oferece oportunidades iguais a todos os moradores de favelas. O comércio de drogas dá aos jovens favelados tudo o que lhes foi negado pela impossibilidade de entrar no mercado de consumo, e mobilidade social através de um sistema que recompensa lealdade e competência”³⁹.

A busca por ganhos materiais, identidade e mobilidade social, algo comum entre jovens pertencentes a qualquer classe social, leva-os a entrar para o tráfico de drogas. Tal atividade, apesar de conter um elevado grau de risco, é acessível aos jovens da periferia, atraindo, assim, aqueles que se recusam a aceitar o sofrimento e a pobreza, existentes em seus cotidianos.

Esclarece Luke:

“Os entrevistados descreveram como se sentiam revoltados com as injustiças que enfrentavam pelo fato de serem pobres e favelados, e também as injustiças sofridas por outros membros da comunidade. O ingresso no comércio de drogas era frequentemente apresentado como o caminho escolhido para deixar de ser fraco, pobre e vítima de tal injustiça”⁴⁰.

Misse, em contato com alguns jovens envolvidos com o comércio ilegal de drogas, relata que tais jovens *“explicam que o ‘movimento’ cria uma grande ‘empolgação’ entre os jovens, que passam a ter acesso a bens e a um poder pessoal que jamais poderiam ter de outra maneira”⁴¹*. O referido autor também adiciona que vários desses jovens talvez evitassem, por razões morais, a prática de furto e roubo: *“Vários me disseram que ‘não acham que é crime, não obrigam ninguém a comprar, se há quem compre, eles vendem’”⁴²*.

A fim de fortalecer os códigos dos grupos locais e repelir batidas policiais ou invasões de grupos rivais, o ato de matar é parte da realidade da maioria das funções destinadas aos jovens e crianças, que atuam no tráfico de drogas. Muitos deles veem o ato de matar como uma função normal e necessária em sua profissão. Todos os jovens e crianças entrevistados por Luke Dowdney, em sua pesquisa,

³⁹ Idem. p. 102.

⁴⁰ Idem. p. 103.

⁴¹ MISSE, Michel. *Op cit.*, p. 196.

⁴² MISSE, Michel. Violência: o que foi que aconteceu? Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/imagens/1Violenciaoquefoiqueaconteceu.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

declararam que “*não hesitariam em matar se houvesse uma ordem nesse sentido de um superior, ou na defesa do seu território*”⁴³.

O aumento do número de armas de fogo em circulação na cidade do Rio de Janeiro, somado a crescente utilização de crianças e adolescentes em conflitos territoriais travados entre grupos rivais, ou com a polícia, ocasionaram, conseqüentemente, em um aumento significativo nos índices de homicídios por armas de fogo de menores de 18 anos, depois da década de 1970⁴⁴.

2.4 A RELAÇÃO ENTRE A POLÍCIA E A COMUNIDADE

Para agravar ainda mais essa situação, a conturbada relação entre as comunidades de favelas e a polícia, faz com que a maioria da população carente desconfie da polícia. Tal falta de confiança se deve a uma longa tradição de abusos e violência praticados pela polícia contra as camadas mais populares da cidade do Rio de Janeiro.

Uma prática muito comum da polícia nas favelas é a chamada “*blitze*”, em que os policiais, sob o pretexto de encontrar criminosos, adentram sem autorização em todas as casas, prendem por vadiagem aqueles que não portassem documentos de identidades, realizavam disparos indiscriminadamente, fazem voo rasantes a ponto de arrancar as telhas dos barracos e extorquem drogas e dinheiro dos traficantes sob a ameaça de prendê-los⁴⁵.

Tais abusos são cometidos, com igual gravidade, tanto pela Polícia Militar, como pela Polícia Civil. A Polícia Militar fluminense tem como papel tradicional o policiamento ostensivo e a garantia da ordem pública. Em 1969, durante a fase mais repressiva do regime militar, ela foi incorporada às Forças Armadas, supostamente para “defender os interesses da segurança nacional”. Assim, utilizando da justificativa de combater a guerrilha e controlar a agitação política, a Polícia Militar utilizava de táticas repressivas contra a população civil brasileira. Em 1974, após os militares se convencerem de que a ameaça política se diminuía, atribuiu-se, então,

⁴³ DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*, p. 107.

⁴⁴ Para exame mais aprofundado ver: DOWDNEY, Luke. *Op. cit.*

⁴⁵ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 245.

a Polícia Militar o combate ao crime convencional, mas ela continuou recorrendo aos mesmos métodos violentos e repressivos utilizados contra a guerrilha. Em 1977, uma emenda que concedeu a Polícia Militar as mesmas garantias legais vigente no final dos anos 60, o que intensificou ainda mais o envolvimento dessa polícia na “guerra ao crime” e obliterou assim as fronteiras entre a “guerra” contra a guerrilha e o combate ao crime comum. Dessa forma, o *“Estado novamente contribuiu para criar o mecanismo de violenta repressão policial ao atribuir um papel e uma finalidade militares a uma força policial civil”*⁴⁶.

Uma das graves consequências decorrente dessa violência policial é o aumento do número de pessoas assassinadas por policiais, cujas ocorrências, na maioria das vezes, são registradas nas delegacias como resistência a prisão. Outra estratégia também utilizada pela polícia carioca é a prática de deixar cadáveres nas emergências dos hospitais públicos, evitando, dessa maneira, a realização da perícia no local da ocorrência⁴⁷. A autora Cecília Maria Bouças Coimbra, cita como exemplo o massacre de Nova Brasília (uma das favelas que integram o Complexo do Alemão), em 8 de maio de 1995, já na fase final da “Operação Rio II”, onde treze pessoas foram exterminadas:

“Os corpos foram retirados em um caminhão de lixo e levados para o Hospital Estadual Getúlio Vargas, onde os policiais civis gritaram: ‘vitória’! O delegado Mário Azevedo, titular da Delegacia de Repressão a Roubos e Furtos contra Estabelecimentos financeiros, responsável pelo massacre, afirmou à imprensa: ‘Numa operação como essa não pode exigir uma conduta britânica de nossos policiais’”⁴⁸.

Vale ressaltar que uma parte significativa da sociedade civil, aliada a mídia dominante, defende, apoia e até incentiva, a violência policial.

Nesse ponto, relata Misse:

“Na mídia, por exemplo, reproduz-se o estado a que chegamos: a autoridade pública confirma que o morto era traficante e não um popular qualquer, como se o fato de ser traficante isentasse naturalmente a ocorrência de qualquer vestígio de crime. ‘Menos um’, repetem porteiros de prédios, cabelereiros, donas de casa, militares, comerciantes, funcionários de autarquias, empresários – diante do cadáver do bandido morto. Não importa que ele tenha sido executado, importa que ele era bandido e isso basta para justificar se assassinato.

⁴⁶ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 245.

⁴⁷ BOUÇAS COIMBRA, Cecília Maria. *Op. cit.*, p. 239

⁴⁸ Idem. p. 239.

Se ele resistiu à polícia, colocando em risco sua própria vida, tanto melhor: merecia morrer”⁴⁹.

De acordo com Cecília Maria Bouças Coimbra, tais discursos, atualmente produzidos tanto pelos governantes, como pela mídia, são fortemente contaminados pela ideia de Segurança Nacional construída durante a ditadura militar. Todavia, se antes os inimigos eram os opositores políticos, taxados de “terroristas” e “subversivos”, agora, os inimigos são a classe pobre marginalizada. Nesse sentido, vale transcrever o que discorre Cecília Maria, a cerca dos grupos de extermínio, criados sob essa lógica de combater “inimigos”:

“Hoje, dentro da nova ordem mundial, dos projetos neoliberais vigentes em escala planetária, os ‘inimigos internos do regime’ – aqueles tratados como tais – passam a ser segmentos mais pauperizados: todos aqueles que os ‘mantenedores da ordem’ consideram ‘suspeitos’ e que devem, portanto, ser eliminados. Grupos de extermínio funcionam especificamente para estes fins, financiados por comerciantes e empresários e, com auxílio competente de muitos dispositivos sociais – como a mídia – fortalecem processos de subjetivação que produzem juízes e autores como sujeitos necessários à ‘limpeza’ do corpo social ‘enfermo’. Para estes ‘enfermos’ percebidos como perigosos e ameaçadores – são forjadas identidades onde suas formas de sentir, viver e agir são tornadas homogêneas e desqualificadas. São crianças e adolescentes já na marginalidade ou que poderão vir a ficar e que devem, portanto, ser exterminados. A modernidade exige cidades limpas, assépticas, onde a miséria – já que não pode ser escondida e/ou administrada – deve ser eliminada. Eliminação não pela sua superação, mas pelo extermínio daqueles que a expõem incomodando os ‘olhos, ouvidos e narizes’ das classes mais abastadas”⁵⁰.

Um dos fatos que impulsionaram, ainda, mais essa violência policial, foi a “gratificação faroeste”, gratificação de bravura concedida aos policiais envolvidos em ações violentas, implantada pelo então Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Nilton Cerqueira, dentre os anos de 1995 e 1997. Tal gratificação não exigia um requisito essencial: a apresentação de pelo menos duas testemunhas insuspeitas que justificassem o benefício. Conforme uma análise realizada pela Comissão de Segurança Pública da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, após as “promoções”, a média de pessoas mortas em tiroteios policiais, que antes eram de 10 pessoas por mês, passou em julho de 1996 para 25 pessoas por

⁴⁹ MISSE, Michel. Como desarmar a violência policial? Disponível em: <[http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Como-desarmar a violência policial desarme.pdf](http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Como-desarmar-a-violencia-policial-desarme.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁵⁰ BOUÇAS COIMBRA, Cecília Maria. *Op. cit.*, p. 229.

mês. Nesse mesmo período, aumentaram-se também, significativamente, o número de policiais mortos na corrida por tais gratificações⁵¹.

Outro grave problema que afeta as polícias é a frequente prática de corrupção. Assim como no caso dos abusos policiais, a prática de corrupção ocorre tanto na Polícia Civil, como na Polícia Militar. Hélio Luz, ex-chefe de Polícia Civil (1995-1997), em entrevista exibida no dia 22 de julho de 2001, ao canal de TV a cabo Globo News, afirmou que *“qualquer modalidade de crime só existia e se organizava com a participação de policiais, pois uma das metas primordiais das organizações criminosas era corrupção policial”*⁵². Elizabeth Leeds ilustra perfeitamente esse panorama ao afirmar:

“Entrevistas com altos funcionários da polícia e do Judiciário produziram observações como as seguintes: ‘poucos são os crimes cometidos sem o conhecimento e a permissão da polícia’; ‘quando falamos crime organizado, na verdade estamos falando da polícia’; ‘o grande problema do Brasil é a impunidade’”⁵³.

Ademais, o contrabando de armas sofisticadas, não teria substrato para ocorrer se não fossem as práticas de corrupção no interior das forças armadas e em outros setores do poder estatal⁵⁴.

A socióloga Julita Lemgruber, em meados dos anos 80, ao realizar um estudo acerca da corrupção na Polícia Civil, colheu depoimentos de policiais que disseram ser corriqueiro e o envolvimento da polícia em atividades ilegais e que, quando uma fonte de renda ilícita se esgota, eles procuram outras⁵⁵.

O produto disso tudo é que para as favelas, quando o Estado somente se representa pela polícia e as forças de segurança, torna-se preferível a sua ausência.

2.5 O FENÔMENO DAS MILÍCIAS

⁵¹ Idem., p. 240.

⁵² MARINO, Leonardo Freire. Política Territorial de Combate ao Tráfico de Drogas no Rio de Janeiro: Inexistência ou Insuficiência, p. 3. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx>. Acesso em 15 nov. 2012.

⁵³ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 245.

⁵⁴ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

⁵⁵ LEMGRUBER, Julita. A face oculta da ação policial. *Ciência Hoje* (5): 23-26, 1987.

O problema dos abusos e corrupções policiais, acresce, ainda, com o surgimento de novos grupos armados e violentos de caráter “paraestatal” e “paramilitar”, formada, via de regra, por membros oriundos de grupos de extermínio ou da própria polícia, conhecidas por milícias privadas. Explica André Ribeiro:

“As milícias são um fenômeno recentíssimo e podem ser interpretadas como um desdobramento da violência policial e das execuções sumárias, na medida em que são criadas com o objetivo declarado de eliminar ladrões e traficantes. Não obstante a venda e o consumo de drogas serem muito menores onde dominam as milícias, a questão é que também elas têm passado a controlar território de algumas favelas, sob o pretexto de oferecer segurança e outros serviços à população, muitas vezes exigindo o pagamento de uma taxa que não passa de uma modalidade de extorsão. Em muitos casos, ainda, elas operam em direta relação a interesses eleitorais. Com efeito, a sua configuração como espécies de ‘grupos de justiceiros’ é absolutamente incompatível com o Estado Democrático de Direito”.

Além da extorsão, as milícias passaram a explorar outras atividades ilícitas, como o fornecimento TV pirata, a distribuição de gás, o transporte clandestino em vans, e aqueles se negam a acatar o que é imposto por tais grupos paramilitares, são torturados, expulsos ou até mesmo assassinados. A propagação das milícias fez aumentar de forma bastante relevante o número de homicídio e de pessoas desaparecidas, em áreas controladas por milícia⁵⁶.

2.6 A TENSÃO ENTRE AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COM OS GRUPOS PARAESTATAIS E A POLÍCIA

Desde a época das políticas de remoções, quase todas as favelas e conjuntos do Rio contam com associações de moradores, cujos dirigentes são eleitos pela comunidade e tem como papel, primordial, a representação das comunidades junto às estruturas administrativas formais do município ou do estado. Todavia, a existência dos grupos locais armados em quase todas as favelas e conjuntos populares tem ocasionado graves consequências para as tais representações. Os traficantes, como dispõem de um formidável arsenal de armas,

⁵⁶ V. Notícia “Áreas controladas por milícias concentram homicídios no Rio” – Portal R7. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/areas-controladas-por-milicias-concentram-homicidios-no-rio-20501129.html>>. Acesso em 15 nov. 2012.

além do poder financeiro, geralmente, influenciam os presidentes das associações, ou até mesmo se elegem para o cargo, visando, assim, obterem legitimidade e respeito perante a comunidade. À medida que os referidos grupos se tornam mais poderosos nas favelas, intensifica-se a tensão entre as organizações democráticas das comunidades e as forças autoritárias locais. Essa tensão nas relações intracomunitárias inviabiliza a participação popular local na tomada de decisões, pois as associações de moradores correm o risco de perderem o papel de intermediadores da população favelada junto ao Estado.

As relações entre os líderes comunitários e o tráfico são, em regra, ambíguas, dependendo de algumas variáveis, como o perfil que o “dono” e do assistencialismo que pode oferecer a comunidade, constituindo um verdadeiro *“narcowelfare, capaz de investir grandes somas em construções populares, escolas, hospitais, etc.”*⁵⁷.

Um dos maiores problemas que os líderes comunitários enfrentam é se posicionar perante o fogo cruzado entre polícia e traficantes. Devido aos inúmeros abusos e corrupção policial, tratados anteriormente, os membros das associações pouco respeitam a polícia, mas, frequentemente são forçados a tomarem partido, *“tachados ou como cúmplices dos traficantes, caso não cooperem com a polícia, ou como informantes desta, caso não imponham sua autoridade como líderes comunitários para manter a polícia afastada”*⁵⁸.

Vale destacar, ainda, que devido à falta de confiança entre os moradores de favela na instituição policial, cada vez mais se tornou difícil estabelecer um diálogo entre a polícia e as associações de moradores, pois os moradores *“nunca sabem se seus direitos civis serão violados ou se a própria polícia está envolvida com os traficantes”*⁵⁹.

2.7 A EXPLORAÇÃO POLÍTICA DO PROBLEMA VIOLÊNCIA

⁵⁷ GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

⁵⁸ LEEDS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. 251.

⁵⁹ *Idem*, p. 252.

O problema da violência nas classes mais carentes do estado do Rio de Janeiro é explorado politicamente de diversas formas. Utilizar-se do medo da sociedade para intensificar a repressão ou propor medidas que somente agravam a violência é apenas uma delas. Outra é a aliança entre políticos e grupos de traficantes, que tornam possível a realização de campanhas em favelas ou pressionam os moradores a votarem em determinado candidato, proibindo, até mesmo, campanhas ligadas a candidatos adversários. Os traficantes talvez acreditem que o envolvimento na política eleitoral seja uma questão de sobrevivência. Mal sabem eles que, ajudando políticos inescrupulosos, não só estão contribuindo para distorcer o processo democrático, como também para reforçar o clientelismo.

Por fim, como bem pondera Elizabeth Leeds, no Rio de Janeiro, o Estado se omite em muitos aspectos fundamentais, mas continua pronto a intervir para tirar proveito de situações criadas por tal omissão⁶⁰.

2.8 A FALSA RELAÇÃO ENTRE O TRÁFICO DE DROGAS E O CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA.

Todo esse contexto pode nos levar a falsa ideia de que o tráfico de drogas é maior responsável pelo crescimento da violência na cidade do Rio de Janeiro. Mas, como anteriormente demonstrado, toda essa violência não se origina somente dos grupos de traficantes, mas também da própria polícia. Nesse sentido, conforme orienta Michel Misse, faz-se necessário refletir se realmente a violência e o tráfico de drogas estão associados:

“Culpa-se principalmente o tráfico de drogas. Mas o tráfico existe em todas as grandes cidades do mundo e não produz toda essa violência. Por que aqui, então? Será que, se por um passe de mágica (ou uma legalização das drogas ou – eruditamente, um parêntese fenomenológico) o tráfico acabasse ou voltasse ao nível dos anos sessenta, a violência urbana no Rio diminuiria? Ou será que a violência e o tráfico se associaram, mas são fenômenos relativamente autônomos, independentes?”⁶¹.

⁶⁰ Idem. p. 256.

⁶¹ MISSE, Michel. Violência: o que foi que aconteceu? Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/1Violênciaoquefoiqueaconteceu.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

Convém aqui alertar de que é preciso sempre separar a atividade do comércio de drogas das relações de violência que dela decorrem, o que nos permite concluir que não são as drogas a gerarem a violência, mas sim a guerra contra ela⁶².

⁶² GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Op. cit.*

3. POLÍCIA COMUNITÁRIA

De acordo com a Secretária de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, as Unidades de Polícias Pacificadoras *“trabalham com os princípios da polícia comunitária”*⁶³. Dessa forma, antes de tratar das referidas unidades policiais, discorrerei brevemente acerca do policiamento comunitário, abordando seu conceito, seus princípios e seus desafios.

Rompendo com o modelo tradicional, o policiamento comunitário surge como uma nova filosofia policial, que busca o trabalho em conjunto entre os policiais e os cidadãos. Conscientiza-se, a polícia, que a eficácia do trabalho policial depende de uma cooperação entre polícia e comunidade na tarefa de prevenção. Nesse ponto explica Theodomiro Dias Neto:

“Formulas tradicionais como sofisticação tecnológica revelaram-se limitadas na inibição do crime, quando não contribuíram para acirrar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos. Mais além, a enorme desproporção entre os recursos humanos e materiais disponíveis e o volume de problemas forçou a polícia a buscar fórmulas alternativas capazes de maximizar o seu potencial de intervenção. Isto significava o reconhecimento de que a gestão da segurança não deveria ser de responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo”⁶⁴.

A polícia comunitária se funda na ideia de ação integrada entre organismos policiais estatais e os cidadãos integrantes da comunidade, para a persecução dos fins atinentes à segurança pública.

Em sentido amplo, o policiamento comunitário pode ser conceituado das seguintes formas:

“(...) uma filosofia e uma 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 e desordens físicas e morais”⁶⁵.

⁶³ CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

⁶⁴ DIAS NETO, Theodomiro. **Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A Experiência Norte Americana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2003, p. 29.

⁶⁵ TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX. **Policiamento Comunitário: Como Começar**. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999, p. 5.

“O policiamento comunitário expressa uma filosofia operacional orientada à divisão de responsabilidades entre polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança. O conceito revela a consciência de que a construção de uma relação sólida e construtiva com a sociedade pressupõe um empenho da polícia em adequar as suas estratégias e propriedades às expectativas e necessidades locais”⁶⁶.

Diferente do policial tradicional, que permanece a maior parte de seu tempo de trabalho dentro de bases policiais ou em operações com outros policiais, o policial comunitário, em grande parte de sua rotina, estabelece contato com os cidadãos da localidade, adquirindo informações, sugestões e críticas, além de detectar e compreender os problemas existentes.

O estabelecimento da parceira polícia e comunidade visa realizar mudanças operacionais que superestimam a capacidade policial de identificar, examinar e solucionar os problemas. Nesse sentido, o policiamento comunitário se constitui de inúmeras mudanças constantes na organização e estrutura da atividade policial, que visam, em conjunto com a comunidade, solucionar os problemas existentes e reduzir a criminalidade. Portanto, a polícia comunitária fomenta um ambiente cultural e organizacional voltado a enquadrar a atuação policial às características locais.

No policiamento comunitário a filosofia tradicional bélica de “combate ao crime”, centrada em uma relação de autoridade e conflito, é substituída por uma postura mais conciliatória e igualitária, baseada no diálogo e na busca por soluções. Assim, a polícia, ao invés de somente reagir contra o crime, passa a unir esforços e recursos na busca de soluções preventivas para os problemas locais⁶⁷.

A pretensão é de que a polícia, ao colaborar na busca e aplicação de respostas aos problemas, além de atrair a cooperação dos cidadãos, contribui para eliminar as condições produtoras de sensação de insegurança e criminalidade.

No modelo policial tradicional, o policial tem pouquíssima proximidade com os cidadãos, passando a maior parte de seu tempo em contato com outros policiais. Geralmente, as situações de contato entre policiais e cidadãos ocorrem em momentos de tensão e adversidade, o que contribui para o estabelecimento de desconfianças e estereótipos. Nesse ponto pondera Dias Neto:

“A convivência diária com a violência e a sensação de impotência diante da gravidade dos conflitos sociais brutalizam o

⁶⁶ DIAS NETO, Theodomiro. *Op. cit.*, p. 30.

⁶⁷ Idem.

policial, tonando-o cético, hostil e insensível aos problemas vivenciados pela população. O cidadão comum, por sua vez, especialmente aquele proveniente das camadas mais pobres, costuma evitar o contato com a polícia, mesmo quando na condição de vítima. Em certas áreas, as pessoas evitam contato com policiais, temendo serem vistos como informantes ou suspeitos. Para muitos, a polícia está mais interessada em cumprir 'quotas' (número de detenções, multas, ocorrências) do que auxiliar os cidadãos no enfrentamento de seus problemas cotidianos. A ausência de expectativa de cooperação cria um terreno fértil para conflitos e violência”⁶⁸.

A confiança e credibilidade pretendida pelo policiamento comunitário deverá ser resultado do empenho e capacidade da polícia em oferecer respostas concretas aos problemas que afetam a comunidade. A tendência é que consolidada a confiança entre a polícia e a comunidade, surja uma parceria entre ambos, na qual se somarão esforços, experiências, conhecimentos e recursos para a identificação dos problemas, para o planejamento e para a execução de soluções.

Uma evolução do modelo comunitário está na valorização da discricionariedade na aplicação da lei, ou seja, na constatação, por parte da polícia, na importância de se ajustar a conduta policial as múltiplas realidades do espaço urbano.

Para equilibrar as tensões existentes nos canais políticos formais, a filosofia da polícia comunitária propõe aperfeiçoamentos capazes de proporcionar formas mais diretas de controle e influência da sociedade no planejamento e na implantação de políticas públicas de segurança. Tais aperfeiçoamentos propõem medidas descentralizadoras dos processos de prestação de serviços e tomada de decisões, como por exemplo, a alocação de um policial permanente em determinada área e com ampla autoridade discricionária para, através do contato com a população, buscar soluções para os problemas locais. Com uma estrutura descentralizada, a polícia adquire condições de compatibilizar a sua agenda com as expectativas locais.

A ideia é de que a presença permanente de um mesmo policial propicie um contato não hostil entre polícia e comunidade, pois os cidadãos da localidade tenderão a aceitar a ideia de interação com a polícia, entendendo os esforços policiais e cooperando com maior disposição. Além do mais, os policiais ao constarem a aceitação da comunidade se sentirão recompensados profissionalmente. Assim, a expectativa é de que através do estabelecimento de um

⁶⁸ Idem. p. 42.

bom relacionamento entre polícia e comunidade, superem-se estereótipos e preconceitos existentes. O processo de comunicação e interação entre a polícia e a comunidade possibilita uma percepção policial mais realista do contexto social. Adiciona Dias Neto:

“Há, ainda, a expectativa de que o contato com a sociedade seja um fator de atenuação da subcultura policial e contribua para um maior senso de responsabilidade e de compromisso do policial em relação às pessoas e aos problemas de sua área”⁶⁹.

David Bayley e Jerome Skolnick, percursores no estudo sobre policiamento comunitário nos Estados Unidos, indicam quatro principais características do modelo: 1) relação de reciprocidade entre a polícia e a população; 2) descentralização do comando por área; 3) reorientação da patrulha de modo a engajar a comunidade na prevenção do crime; 4) emprego de civis na polícia e no trabalho de policiamento⁷⁰.

O modelo de policiamento comunitário tem sido adotado por diversos países, tais como Estados Unidos, Canadá, Japão, Espanha, Alemanha, entre outros. No que tange ao Brasil, há experiência do modelo comunitário em determinadas cidades, como Vitória e Macapá⁷¹.

3.1 PRINCÍPIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

Com o intuito de se construir uma atuação policial com orientação comunitária, Robert Trajanowicz e Bonnie Bucquerousc, definem dez princípios que norteiam o policiamento comunitário, os quais serão abordados a seguir⁷².

a) Filosofia e Estratégia Organizacional.

⁶⁹ Idem. p. 45.

⁷⁰ BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: EDUSP, 2001.

⁷¹ Para melhor análise ver: **Curso Nacional de Polícia Comunitária/Grupo de Trabalho**, Portaria SENASP nº 014/2006 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. 2006.

⁷² TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX. *Op. cit.*

A polícia comunitária é ao mesmo tempo uma filosofia e uma estratégia organizacional, que possibilita a Polícia e a comunidade trabalharem em conjunto na busca de soluções para os problemas da segurança pública. A solução de tais problemas está associada à chamada “pró-atividade”, que se baseia na atuação prospectiva da polícia que, além do típico atendimento de ocorrências, deverá também investigar as causas e fatores locais, urbanos, sociais, ambientais, econômicos, entre outros, que concorrem para as práticas criminosas.

Ao buscar soluções para os problemas locais, a polícia abandona a sua tradicional postura reativa e ao invés de reagir ao crime, passa a intervir, junto com outros autores, nos fatores propiciadores de insegurança.

b) Comprometimento com a concessão de poder à comunidade.

O princípio do comprometimento com a concessão de poder à comunidade se constitui da concessão de maior autonomia aos policiais operacionais, que devem atuar em conjunto com os cidadãos, na identificação, priorização e solução dos problemas.

Dessa forma, o policial deixa de ser apenas um aplicador da lei penal, utilizando-se de outros recursos, além dos penais, para a solução de problemas, tais como mediação, contato com instituições estatais, mobilização da sociedade, entre outros.

c) Policiamento Descentralizado e Personalizado.

Para a implantação de um verdadeiro policiamento comunitário, os departamentos policiais devem também criar e desenvolver um novo tipo de policial operacional, que aja como uma ligação direta entre a polícia e a comunidade. Assim, faz-se necessário que o policiamento seja descentralizado, para que, dessa forma, consiga promover uma maior aproximação entre a polícia e a população. Do mesmo modo, deve o policiamento ser personalizado, viabilizando-se, assim, uma melhor adequação entre os anseios e necessidades da comunidade e a atuação policial.

d) Resolução de Problemas a Curto e Longo Prazo.

A polícia comunitária não se limita apenas a dar respostas aos crimes, mas também a encarar os problemas que afetam negativamente a qualidade de vida da comunidade local. Os policiais devem zelar pelo cumprimento da lei, mas, além

disso, devem também desenvolver e monitorar iniciativas mais abrangentes e de longo prazo, que podem envolver todos os elementos da comunidade, nos esforços para melhorar a qualidade geral de vida da comunidade.

e) *Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança.*

O Policiamento Comunitário pressupõe um novo contrato entre a polícia e os cidadãos, com base na observância da ética policial, da legalidade, da responsabilidade e da confiança mútua.

Com relação à responsabilidade, esta deve necessariamente ser atribuída a todos dos chamados “*Seis Grandes*” presentes no meio social. Estes são na verdade seis forças que formam a sociedade e que devem todas participar da polícia comunitária. Constituem os “*Seis Grandes*”:

(i) A polícia;

Conforme descrito anteriormente, a polícia deve, juntamente com a comunidade, atuar na busca de soluções dos problemas que causam criminalidade.

(ii) A comunidade;

A comunidade deve auxiliar a polícia com as informações, sugestões, críticas e cobranças necessárias. Ademais, deverá também atuar na resolução dos problemas que estão ao seu alcance, reduzindo algumas das atividades que sobrecarregam o trabalho policial.

(iii) Autoridades civis eleitas;

Desempenham papel essencial ao realizarem políticas públicas que atendam os maiores anseios da comunidade, diminuindo-se, assim, pressões que possam surgir sobre a polícia.

(iv) A comunidade de negócios;

Os representantes do comércio, indústria e atividades correlatas, possuem um papel importante ao participarem dos debates, mostrando os seus pontos de vistas, sugestões e necessidades. Ao contrário do que alguns pensam, não é o apoio material dado à comunidade a parte mais relevante da participação dos homens de negócio.

(v) Outras instituições (ministério público, sindicatos, clubes de serviços, ONGs, associações, entidades religiosas e assistenciais, entre outras);

As atuações interdisciplinares de cada uma dessas instituições têm um grande poder de alterar positivamente o cenário social, sendo, nesse sentido, imprescindíveis para o desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária.

(vi) A mídia;

A imprensa deve exercer seu papel de levar aos cidadãos toda a verdade, atuando em conjunto com as iniciativas do policiamento comunitário.

f) Extensão do Mandato Policial.

O policiamento comunitário amplia a atuação da polícia, de modo que ela passa a desempenhar um papel de maior impacto, realizando transformações que visem à segurança da comunidade. Nesse sentido, o Policial passa a atuar como um chefe de polícia local, com autonomia e liberdade para tomar iniciativas dentro de parâmetros rígidos de responsabilidade.

g) Ajuda às pessoas com Necessidades Específicas.

O policiamento comunitário deve reservar uma atenção especial àquelas pessoas consideradas mais vulneráveis, tais como jovens, idosos, portadores de deficiências, entre outras.

h) Criatividade e Apoio Básico.

O modelo comunitário deve depositar maior confiança nas pessoas que estão na linha de frente da atuação policial, confiando em seu discernimento, sabedoria, experiência e, sobretudo, na formação que recebeu. Isso proporcionará abordagens mais criativas para os problemas que possam vir a surgir na comunidade.

i) Mudança Interna.

A polícia comunitária exige uma abordagem plenamente integrada, envolvendo toda a organização. Os policiais comunitários exercerão um papel crucial, fornecendo informações e esclarecimentos sobre os problemas da comunidade e recrutando apoio da comunidade para os objetivos gerais do departamento.

j) Construção do Futuro.

Com a polícia comunitária, não se pode impor ordem à comunidade de fora para dentro. As pessoas devem ser encorajadas a pensar na polícia como um recurso a ser utilizado para ajuda-las a resolver os problemas atuais de sua comunidade. Não é uma tática a ser aplicada somente de início, mas sim uma nova filosofia e estratégia organizacional que fornece a flexibilidade capaz de atender as necessidades e prioridades locais.

3.2 DESAFIOS DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

É importante não superestimar a capacidade policial de construir consensos. Um dos grandes riscos do policiamento comunitário está no fato de que pode o policial estabelecer contatos com somente parte da comunidade e assim começar a tomar posições baseadas em visões parciais da realidade.

“Por um lado, constata-se a inviabilidade de se obter o engajamento da sociedade, caso a polícia não se estruture o plano operacional, cultural e organizacional para compatibilizar a sua agenda às demandas locais. Por outro lado, os problemas manifestados pelos cidadãos podem refletir leituras extremamente parciais e subjetivas da realidade”⁷³.

Um relevante desafio da polícia comunitária está na definição de critérios capazes de proporcionar uma visão abrangente e representativa de toda a população local.

Outro desafio está em conciliar as expectativas sociais com as limitações estruturais e legais da polícia. Às vezes problemas não prioritários do ponto de vista policial, podem ser visto com maior relevância pela comunidade. Entretanto, alerta Dias Neto:

“O contato mais íntimo entre o policial e cidadão pode dar a esse tipo de pressão ilegítima um caráter mais pessoal, direto e cotidiano. O policial sente-se pessoalmente desafiado diante da persistência de certos problemas e, preocupado com a perda de sua credibilidade perante a comunidade local, pode ceder às pressões e agir arbitrariamente”⁷⁴.

⁷³ DIAS NETO, Theodomiro. *Op. cit.*, p. 60.

⁷⁴ *Idem.* p. 78.

Não obstante as dificuldades, não pode a polícia se declinar de sua responsabilidade de definir a sua agenda. *“Ela deve ter autonomia para realizar julgamentos e conciliar as expectativas sociais, as prioridades, os recursos disponíveis e as restrições legais e de sua autoridade”*⁷⁵. Ou seja, nem sempre as decisões policiais estarão de acordo com as expectativas sociais. Em muitas circunstâncias a polícia, para proteger direitos e interesses de indivíduos ou grupos, deverá arcar com o ônus de tomar decisões nada populares.

Dessa forma, a maior transparência possível nos procedimentos de definição de prioridades, é uma medida indispensável para que a agenda policial possa ser elaborada com base em critérios legítimos e racionais.

3.3 O RISCO DA CORRUPÇÃO

A maior flexibilidade dada ao policial, juntamente com a impossibilidade de uma supervisão direta e constante, podem levar a um aumento do nível de corrupção. Isso sem falar que, quanto maior o volume de atribuições delegadas ao policial, maiores serão as chances de propostas ilícitas. Um policial com a autoridade de definir prioridades e alocar recursos no planejamento de soluções aos problemas, torna-se um alvo privilegiado para indivíduos ou grupos que busquem obter vantagens ilícitas. Conforme explica Dias Neto, tais questões revelam um dilema do modelo de polícia comunitária:

“De um lado, as regras de punição e as estratégias de controle não devem impedir a flexibilidade e o poder de iniciativa necessários à eficiência do trabalho policial; do outro, quanto maior a autonomia do policial, mais urgente se torna a existência de sistemas rígidos de detecção e punição de atos ilegais”⁷⁶

Contudo, apesar dos aspectos supramencionados, o policiamento comunitário possui várias condições que podem contribuir para a redução dos níveis de corrupção. Ao mesmo tempo em que o contato íntimo e direto com o público

⁷⁵ Idem. p. 60.

⁷⁶ Idem. p. 79.

possa ser visto como um convite às práticas de corrupção, os defensores do modelo comunitário argumentam que a visibilidade do policial perante a população local pode barrar as oportunidades de condutas abusivas ou ilegais. Acredita-se que o policial por estar operando na mesma área no dia seguinte, em contato com as pessoas e com os mesmos problemas, tenderá a atuar com maior responsabilidade e comprometimento⁷⁷.

Diversos são os argumentos utilizados para fundamentar tal posição:

“Em primeiro lugar, sustenta-se que o policial comunitário desenvolve um senso de responsabilidade pelas pessoas e pelos problemas de sua área de trabalho. (...) Em segundo lugar, o policial sabe que a construção de uma parceria com o público depende, em grande parte, de seu comportamento diário. É inconcebível esperar a boa vontade e cooperação social quando a polícia atuar de forma corrupta e violenta. (...) Em terceiro lugar, a perda do anonimato torna o policial individualmente responsável pelas suas ações, o que pode ser um fator de redução da impunidade. Mesmo quando o uso da violência é endossado pelo público, a notoriedade do policial aumenta a probabilidade de detecção pelos supervisores ou órgãos de controle externo. (...) Há, finalmente, o argumento de que a legitimidade e o prestígio do policial diminuem o número de situações nas quais ele deve recorrer ao uso da força para estabelecer sua autoridade”⁷⁸.

Entretanto, existe uma visão consensual de que o modelo comunitário não pode dispensar os métodos tradicionais de controle. O impacto da violência ou corrupção policial irá depender do nível de eficiência do controle e supervisão já existente na instituição. Nesse sentido, é necessário que os mecanismos de recrutamento, treinamento, supervisão e punição sejam capazes de assegurar a qualidade do serviço policial⁷⁹.

3.4 O GRAU DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

Theodomiro Dias Neto constata que embora vários programas policiais implantados estejam vinculados ao conceito de “polícia comunitária”, existem variações profundas entre os programas. Um relevante critério de diferenciação

⁷⁷ Idem, p. 80.

⁷⁸ Idem, p. 81/82.

⁷⁹ Idem, p. 84

encontrado pelo referido autor é no tocante ao grau de democratização da função policial, examinando em que medida a organização comunitária tem sido um instrumento de controle de abusos (controle negativo) e de participação decisória (controle positivo). Com base em tais critérios, Dias Neto classifica os programas em três categorias ⁸⁰:

a) Organização Comunitária como Estratégia de Controle Social.

Diversos programas de policiamento comunitário estão na verdade somente interessados em ampliar o controle policial sobre o território. Nesses programas o contato com a comunidade é utilizado apenas como estratégia para se alcançar o apoio da população local e não como forma de engajamento dos cidadãos nos processos decisórios.

Um dos mecanismos utilizados pela polícia nessa categoria é a cooptação das lideranças comunitárias, através de favorecimentos de aliados no momento de alocação de recursos ou de seleção de prioridades, ou até mesmo, na retaliação de setores não cooperativos. A manipulação de informações, com a pretensão de se preservar uma imagem positiva da polícia também pode ser parte de uma estratégia de controle.

Uma segunda estratégia de controle policial se baseia na criação de um conselho permanente, compostos por integrantes indicados pela polícia ou por entidades de sua confiança, com a finalidade de funcionar como meio de comunicação formal com a população local. Tem-se, assim, uma aparência de legitimidade e publicidade no processo decisório, quando, na verdade, tal processo é manipulado em favor dos interesses policiais. Por não representarem realmente a comunidade, tais conselhos desempenham um papel muito limitado na mediação de conflitos e na viabilização de soluções policiais adequadas. Não há nessas espécies de polícia comunitária uma parceria entre polícia e comunidade, mas sim uma deturpação do policiamento comunitário fins de controle social e fortalecimento da autoridade policial.

b) Organização Comunitária como meio de Autoajuda.

⁸⁰ Idem, p.87/97.

Num segundo tipo de programa a polícia concede espaço aos moradores com a finalidade de potencializar sua capacidade de prevenir crimes e manter a ordem. Quando bem sucedidos, contribuem para melhorar a qualidade de vida local e para um aperfeiçoamento da capacidade comunitária de encontrar respostas aos seus problemas.

Todavia, questiona-se até que ponto esse modelo de programa viabiliza uma efetiva democratização da função policial, pois o envolvimento dos cidadãos estaria limitado apenas à realização de tarefas, não havendo uma participação no planejamento dos processos decisórios.

“Tais programas podem auxiliar no aprimoramento das relações com o público ou na obtenção de melhorias concretas nas condições de vida e de segurança local, mas contribuem pouco para a reversão das reais fontes de conflitos sociais entre a polícia e sociedade. O papel secundário atribuído aos cidadãos nas tarefas de planejamento pode não somente desencorajar a participação, como também agravar os níveis de adversidade em relação à polícia”⁸¹.

Ou seja, na prática, a relação entre polícia e comunidade se desenvolveria dentro dos limites estabelecidos e regulados pela própria polícia, o que sem sombra de dúvida, prejudica uma real parceria entre ambos.

c) Organização Comunitária como meio de Parceira Decisória.

Uma terceira categoria se consiste na participação ativa da comunidade das decisões relevantes. Ou seja, nesse programa de polícia comunitária, os cidadãos desempenham, realmente, um papel de parceiros da polícia e não apenas de auxiliares.

De acordo com Dias Neto, essa espécie de modelo comunitário, é a que mais atingiu avanços em termos de realização das potencialidades do policiamento comunitários, tais como *“redução das tensões entre polícia e público, uso mais produtivo dos recursos, maior eficiência e empenho no tratamento das demandas locais, maior satisfação profissional entre policiais”⁸².*

Em suma, a parceria no planejamento dos processos decisórios possibilita a adequação das estratégias de prevenção às características locais.

⁸¹ Idem, p. 97.

⁸² Idem, p. 98.

3.5 O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E O MODELO DE POLÍCIA MILITAR

Um estudo realizado por pesquisadores do Instituto de Estudos da Religião do Rio de Janeiro – ISER/RJ, acerca das resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário implantado nos bairros de Copacabana e Leme (1994-1995)⁸³, encontrou alguns pontos de incompatibilidades entre a filosofia de policiamento comunitário e o modelo de Polícia Militar.

De acordo com esse estudo, a ideia de autonomia policial e de descentralização decisória, essencial para o modelo comunitário, esbarra-se na estrutura tradicional da Polícia Militar, que se caracteriza justamente pelo prestígio hierárquico e pela concentração do poder decisório nos escalões superiores.

Além do mais, essa valorização da disciplina e da distância hierárquica presente nas polícias militares, reforça a homogeneização e desqualificação do policial de ponta, que é justamente aquele que atua mais próximo da comunidade, o que conseqüentemente desestimula investimento no preparo, capacitação e aperfeiçoamento de tais policiais, bloqueando-se, assim, as possibilidades de ascensão profissional. Nesse sentido, o interesse dos policiais de baixos escalões pelas atividades profissionais, é profundamente restringido a obediência e ao medo de sofrer punições. Relatam os pesquisadores:

“A cultura militarista e centralizadora dominada o ambiente institucional, se internalizara nos próprios soldados de projeto, e boa parte deles temia sofrer punições ou repreensões caso se aventurasse a tomar iniciativas ou adotar estratégias ‘não convencionais’ de atuação nas suas áreas”⁸⁴.

Insta salientar, que conforme já abordado no capítulo anterior, a Polícia Militar foi criada como um dos braços do aparelho repressivo da ditadura militar contra os opositores ao governo. Com o fim do regime, a Polícia Militar passou então a combater o jovem pobre e negro da periferia. Quando a doutrina militar é

⁸³ MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. Tempo Social; **Rev. Sociol. USP**. São Paulo, 9(1): 197-213, maio de 1997.

⁸⁴ Idem. p. 207.

implantada em uma polícia, os seus membros passam a pensar mais em termos de inimigos a serem eliminados do que em garantir direitos.

Vale, citar, ainda, que o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou, em maio do ano corrente, a recomendação de o Brasil abolir a estrutura militar de polícia como forma de combater a violência. Tal recomendação foi proposta pelo governo da Dinamarca, com o objetivo de se reduzir a incidência de execuções extrajudiciais pela polícia⁸⁵.

⁸⁵ V. GIRALDI, Renata. Em documento preliminar à ONU, Brasil acata 159 das 170 recomendações sobre direitos humanos. Agência Brasil. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/24426/brasil+rejeita+proposta+da+onu+de+des+militarizar+policia.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

4. UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA

Com o intuito de se reverter todo aquele quadro de violência urbana, descrito no segundo capítulo do presente estudo, alguns programas de segurança de pública foram implantado ao longo dos anos no estado do Rio de Janeiro. Dentre esses programas, podemos citar a “Operação Rio”, o “Mutirão pela Paz” e o “Grupamento Policial em Áreas Especiais” (GPAE). Entretanto, devido a inúmeros motivos, tais programas não obtiveram sucesso.

Com a formação de uma conjuntura inédita no Rio de Janeiro, a partir do ano de 2007, configurada pelo alinhamento entre as três esferas de governo, federal, estadual e municipal, surge em 2008, um novo programa de policiamento, denominado de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Criada pela Secretária de Segurança Pública, a UPP é conceituada pelo governo fluminense da seguinte forma:

“A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades”⁸⁶.

De acordo com a Secretaria de Segurança Pública, as UPPs trabalham com os princípios da “polícia comunitária” e representam uma importante “arma” para recuperar territórios e levar a inclusão social à parcela mais carente da população.

Assim, a pretensão do programa é romper com a velha estratégia de invasões policiais periódicas em favelas, que resultavam em confrontos armados e, conseqüentemente, em várias mortes, pela presença permanente de uma unidade policial, composta pelos mesmos policiais, fundada, em tese, numa atuação mais comunitária.

Inaugurada em 19 de dezembro de 2008, a UPP localizada no Morro Santa Marta, foi à primeira experiência desse modelo policial. Posteriormente, outras unidades foram instaladas na Cidade de Deus, Jardim Batam, Pavão-Pavãozinho, Morro dos Macacos, Rocinha, entre outras áreas. Até 15 de novembro de 2012,

⁸⁶ CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

vinte e cinco localidades da cidade do Rio de Janeiro contavam com as referidas unidades⁸⁷.

A legalidade das UPPs está baseada numa estrutura normativa composta apenas de alguns decretos, promulgados pelo governador. Ou seja, ainda não há uma formalização e sistematização que consolide um modelo claro⁸⁸.

Tais decretos são os seguintes:

Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009 – cria a Unidade de Polícia Pacificadora dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto-lei nº 41.652 de 22 de janeiro de 2009 – determina o pagamento de uma gratificação de 500 reais mensais para todos os policiais lotados nas UPPs.

Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011 – apresenta um pequeno avanço a estrutura, objetivos e organização do programa.

Em seu 1º artigo vincula as UPPs à filosofia de proximidade e estabelece, ainda, três critérios para a escolha dos locais aos quais se implantarão as referidas unidades policiais: a) comunidades pobres; b) de baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, e) com a presença de grupos criminosos ostensivamente armados.

O seu § 2º define como sendo objetivos centrais das UPPs:

“a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico”⁸⁹.

Nesse mesmo artigo, quatro etapas do programa de pacificação são enumeradas:

a) Intervenção Tática, desenvolvida preferencialmente por grupos de operações especiais (BOPE e BP Choque) que realizam ações táticas para a efetiva recuperação do controle territorial;

b) Estabilização, que contempla ações táticas e de cerco para preparar o terreno para a implantação;

⁸⁷ CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

⁸⁸ V. CANO, Ignacio (org.). Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícias Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://riorealblog.com>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

⁸⁹ RIO DE JANEIRO. Decreto-lei n. 42.785, de 06 de janeiro de 2011. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, Ano XXXVII, nº 005, parte 1, p. 2, 7 de janeiro de 2011.

c) Implantação da UPP, quando policiais especificamente designados e treinados para essa função ocupam o local;

d) Avaliação e Monitoramento, fase ainda não implementada.

O artigo 3º estabelece uma dependência operacional e doutrinária de todas as UPPs a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), na qual o comandante se subordina diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar, devendo ainda estabelecer articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador. Dessa forma, as UPPs estão desvinculadas operativamente da estrutura territorial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, composta por batalhões.

O 5º artigo divide as UPPs em duas espécies: as de classe A que se constituem por mais de 400 policiais lotados e as de classe B, que possuem no máximo 400 e no mínimo 100 policiais.

Em seu artigo 6º, o decreto prevê que os policiais destas unidades deverão ter formação com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária e também estipula que deverão ser policiais recém-formados. Isso se deve a pretensão de se introduzir uma nova doutrina policial, o que seria mais difícil com policiais mais antigos já habituados ao velho modelo⁹⁰.

4.1 FASES DE IMPLANTAÇÃO

O estudo e formato metodológico foram coordenados pela subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional, da Secretária de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e é resultado da experiência obtida com as três primeiras unidades, Santa Marta, Cidade de Deus e Jardim Batam, chamadas pelo secretário de segurança pública, Mariano Beltrame de “*fase laboratorial*”⁹¹.

a) Primeira Etapa.

Num primeiro momento, realiza-se um profundo estudo sobre as comunidades. São levantados dados populacionais, socioeconômicos, número de

⁹⁰ Idem. p. 20.

⁹¹ FRANÇA, Ricardo. A gênese da UPP. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

domicílios, quantidades de escolas, hospitais, postos de saúde e até mesmo igrejas. O Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão da Secretária de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, responsável pela pesquisa e análise criminal, elabora relatórios estatísticos de ocorrências de determinados crimes na localidade, tais como homicídios dolosos, latrocínios, roubos de veículos e roubos na rua. Analisa-se cartograficamente o cenário de todo o local, identificando-se as armas utilizadas pelos grupos armados que ocupam a área a qual irá receber a nova unidade. Raio aproximado de alcance de projéteis de armas, pontos de visão privilegiada, rotas de fuga e “bocas de fumo”, são mapeados. Espécies de atividades ilícitas praticadas no interior da área e a quantidade aproximada de pessoas envolvidas com essas atividades também são levantadas. Todas essas informações contribuem para demonstrar qual é o perfil do grupo local armado e qual é a influência de seus atos nos bairros vizinhos e em outras regiões da cidade.

É essa a fase que irá determinar o contingente necessário de policiais e os materiais e equipamentos necessários para a implantação da UPP correspondente.

b) Segunda Etapa.

Concluída a primeira etapa, as informações obtidas são passadas ao Comando da Polícia Militar, que em conjunto com o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) inicia a segunda etapa, que é a fase de operação e ocupação. Explica Roberto Alzir, superintendente de Planejamento Operacional da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO):

“Essa fase não tem um prazo estabelecido para ser concluída. Conta com o apoio de outras unidades operacionais da PM e depende da complexidade da área e da resistência dos criminosos. É o momento em que buscamos a estabilidade e o controle da região”⁹².

c) Terceira Etapa.

A terceira etapa se consiste na avaliação do serviço prestado à população pelos policiais que compõem a unidade policial. Consiste-se essa etapa na realização de pesquisa com o intuito de se verificar junto aos moradores a qualidade dos serviços policiais prestados.

⁹² Idem.

4.2 A UPP Social

Criada pela Prefeitura do Rio de Janeiro a UPP social visa promover a integração urbana, social e econômica das áreas que possuem UPPs ⁹³.

O programa da UPP social é coordenado pelo Instituto Pereira Passos (IPP), autarquia que tem por função levantar dados sobre a cidade, com o fim de apoiar a gestão pública, coordenando projetos de desenvolvimento urbano, social e econômico estratégicos para a cidade. No âmbito das UPPs, cabe ao IPP articular, acompanhar e integrar as ações e serviços públicos do município do Rio de Janeiro.

“A UPP Social tem como missão mobilizar e articular políticas e serviços municipais nesses territórios e para isso coordena esforços dos vários órgãos da Prefeitura do Rio e promove ações integradas com os governos estadual e federal, a sociedade civil e a iniciativa privada, sempre em favor do desenvolvimento e da qualidade de vida nas comunidades em áreas de UPP” ⁹⁴.

Pretende-se, dessa forma, consolidar e aprofundar os avanços trazidos pela “pacificação”, com o objetivo de reverter o legado de violência, abandono e exclusão social existente nesses territórios.

O programa UPP social é instalado na comunidade logo após a implantação da UPP e possui três principais objetivos: (a) contribuir para a consolidação do processo de pacificação e a promoção da cidadania local nos territórios pacificados; (b) promover o desenvolvimento urbano, social e econômico nos territórios; (c) efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade ⁹⁵.

De acordo com a prefeitura do Rio de Janeiro, seu processo de implantação já se inicia na fase da ocupação policial no território, momento em que a Prefeitura aproveita a situação para realizar um intensivo esforço na qualificação e prestação de alguns serviços, tais como: iluminação pública, limpeza e coleta de lixo. Nessa mesma etapa também já se inicia a interlocução dos agentes da prefeitura com os moradores e lideranças locais, com o intuito de mapear as prioridades e demandas

⁹³ PROGRAMA UPP SOCIAL. Disponível em: <<http://uppsocial.org/programa>> Acesso em: 15 nov. 2012.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem.

da área, levantando-se informações acerca dos equipamentos e políticas públicas já disponíveis.

Após a implantação da UPP local, a atuação da UPP social é oficializada com a realização de um fórum que tem como pretensão reunir lideranças comunitárias, ONGs e outras instituições locais, assim como representantes de vários órgãos públicos, para um *“diálogo aberto, em que os moradores expressam suas expectativas e os gestores públicos apresentam planos de ações imediatas e futuras”*⁹⁶. Através da observação das condições da comunidade, aliada as informações oriundas das lideranças comunitárias, moradores, agentes de saúde, lideranças religiosas, entre outras pessoas que atuam na área, a UPP social identifica as prioridades locais e as organiza para a melhor compreensão das peculiaridades da região.

Assim, conforme o projeto, a UPP social se consolida com a estruturação de planos de trabalhos que buscam promover o acesso a bens e serviços públicos essenciais em todas as comunidades “pacificadas”. O referido programa articula ações governamentais, como estimula e apoia a implantação de iniciativas da sociedade civil e de empresas, buscando-se sempre o favorecimento da integração das áreas mais carentes com o restante da cidade.

4.3 AS MUDANÇAS PROVOCADAS PELAS UPPs NOS INDICADORES DE CRIMINALIDADE

O Laboratório de Análise de Violência (LAV) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com base nos dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), realizou um estudo a cerca do impacto da implantação das UPPs.⁹⁷ Foram examinadas as 13 primeiras unidades (Andaraí, Batam, Borel, Chapéu-Mangueira/Babilônia, Cidade de Deus, Santa Marta, Formiga, Macacos, Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro, Tabajaras e Turano), no intervalo temporal entre janeiro de 2006 e abril de 2011.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ V. CANO, Ignacio (org.). *Op.cit.*

Dos crimes analisados, seis tiveram aumento no índice (lesões corporais dolosas, violência doméstica e familiar, ameaça, estupro, furtos e os relativos a drogas) e três tiveram queda (homicídio doloso, roubo e auto de resistência).

Em suma, o estudo aponta que as UPPs conseguem efetivamente reduzir a violência letal nas comunidades ocupadas. Já os registros de crimes não letais contra a pessoa, tais como lesões, ameaças e estupro, sofreram um aumento significativo. No mesmo sentido, os crimes não violentos contra o patrimônio também experimentaram um crescimento. Duas possíveis explicações são apontadas para esse aumento. A primeira é o fato de que os moradores que não costumavam ir à delegacia, devido à intimidação dos grupos armados locais, passam a denunciar quando sofrem um crime. A outra é o fim do forte controle social autoritário, exercido pelos referidos grupos, que reprimiam, com ameaças de tortura e morte, a ocorrência desses crimes⁹⁸.

Foram examinados, ainda, dados que permitem mensurar o impacto das UPPs no asfalto, num entorno de 1500 metros, medindo a evolução dos registros da unidade do Morro dos Macacos, inaugurada em novembro de 2010, e Cidade de Deus, introduzida em fevereiro de 2009. De acordo com o estudo, houve uma redução nas mortes violentas no entorno de ambas as comunidades, incluindo homicídios dolosos e mortes pela polícia. Diminuiu-se também, os registros de roubos. Já os registros de violência não letal, traduzidos em lesões, violência doméstica e ameaças, cresceram claramente após a implantação das referidas unidades policiais. No tocante aos crimes relativos a drogas, estes não apresentam um padrão em comum entre às duas comunidades, o que de acordo com o relatório do LAV-UERJ, *“reforça a interpretação de que esses registros dependem basicamente da atuação policial em cada caso e, portanto, de dinâmicas locais”*⁹⁹.

A análise da criminalidade no entorno das duas comunidades “pacificadas”, leva a uma dedução de que o impacto das UPPs não está limitado às comunidades, alcançando também áreas consideráveis ao seu redor¹⁰⁰.

Vale ressaltar que o ISP é um órgão da Secretária de Segurança Pública e, dessa forma, seus indicadores devem ser observados com cautela. Além do mais, é importante lembrar que os índices de criminalidade não refletem fielmente a

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

realidade, pois existem, ainda, aquelas infrações penais que não são conhecidas oficialmente e nem detectadas pelo sistema, que constituem a chamada “cifra negra”.

4.4. AS MUDANÇAS PROVOCADAS PELAS UPPs NA COMUNIDADE E NA POLÍCIA

O estudo supramencionado não se restringiu apenas a analisar os indicadores de criminalidade, abordando-se, também, os impactos provocados pelas UPPs tanto na vida da população, como na dos policiais. No tocante as comunidades foram realizadas entrevistas a moradores e lideranças de duas comunidades com UPP, Cidade de Deus e Macacos, e duas comunidades sem UPP, Manguinhos e Caju. Com relação aos policiais, foram entrevistados 25 policiais lotados em sete UPPs: Cidade de Deus, Macacos, Tabajaras, Batam, Fallet, Borel e Providência.

Os resultados demonstram não haver mais disputa armada pelo território. *“Mesmo nos raros casos de disparos entre policiais e traficantes, o nível de letalidade é muito baixo”*¹⁰¹. Constata-se também um consenso acerca da continuidade do tráfico, mas sem controle territorial e armamento ostensivo.

Em geral, os moradores das comunidades com UPPs valorizam o programa pelo fim de confrontos armados e pela liberdade de locomoção, de ir e vir, podendo visitar qualquer comunidade, independentemente do controle territorial por grupos armados paraestatais. Contudo, apesar de o projeto ter ganhado a confiança crescente da população, em função do apoio político recebido e da visibilidade alcançada, muitos, ainda, temem a sua descontinuidade e, conseqüentemente, as represálias contra aqueles que se aproximaram da polícia.

Um importante efeito positivo decorrente do programa das UPPs está no fato de que, aparentemente, ocorreu uma redução no estigma das favelas com as referidas unidades policiais. Moradores relataram não precisarem mais, quando procuram emprego, esconder o local onde moram.

¹⁰¹ Idem.

No tocante a relação polícia e comunidade, se para parte dos moradores os policiais das UPPs estão mais próximos e cordiais do que a velha polícia, outra parte considera que os policiais continuam hostis e com práticas abusivas¹⁰². Entretanto, o LAV-UERJ conclui que agora além de ser mais possível apresentar denúncias contra os policiais, é bem mais provável que delas se resultem em alguma medida.

“O próprio relato dos policiais sobre as limitações que eles têm no seu trabalho nas UPPs em comparação com o que acontece nos batalhões, que eles vivenciam como uma perda de poder e de respeito em face da comunidade, confirma que existe agora um maior controle social das comunidades das UPPs sobre a polícia local”¹⁰³.

Tal relação, ainda, é de desconfiança, quando não de estereótipos de ambas as partes. Tanto os moradores, como os policiais se queixam de uma demanda de respeito¹⁰⁴. Contudo, acredita-se que as UPPs são um longo processo de aprendizado e adaptações para as duas partes. *“Se os moradores precisam aprender a ir a delegacia para resolver conflitos internos, por exemplo, os agentes do estado precisam mudar de uma ação basicamente repressiva para um trabalho de prevenção e mediação”¹⁰⁵.*

Verificaram-se, ainda, diferenças marcantes entre as UPP no que se refere à relação polícia e comunidade. Enquanto em algumas unidades a relação é positiva e relaxada, em outras a situação é de hostilidade declarada.

Observou-se também, nessa relação, variação conforme a idade dos moradores. Os jovens são os que mais apresentam conflito com a polícia, sobretudo devido à função reguladora desempenhada pela polícia sobre as atividades de lazer, tais como festas e bailes.

¹⁰² Destacam-se, nesse ponto, as dezenas denúncias de práticas abusivas trazidas pelo site “A Nova Democracia”, disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br>>, bem como o vídeo “Domínio Público”, disponível em: <<http://www.paebiru.com.br/filmes>>, que relata também a expulsão de moradores de suas casas, no morro da Providência, sob a falsa justificativa de que a moradia se encontra em situação de risco.

¹⁰³ V. CANO, Ignacio (org.). *Op.cit.*,

¹⁰⁴ Nesse contexto vale destacar a “Cartilha popular do Santa Marta: Abordagem Policial, elaborado pela organização comunitária e de hip hop Visão Favela do Brasil, em parceria com instituições de Direitos Humanos, sob a liderança do rapper MC Fiell, morador da Santa Marta. A cartilha se consiste em um livro com esclarecimentos básicos acerca dos direitos e deveres presentes na abordagem policial e foi idealizada após o rapper ter presenciado fatos de abusos policiais e também ouvido relatos de outros moradores. V. ARAÚJO, Mariana. Cartilha Popular. Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012; CARTILHA POPULAR SANTA MARTA: ABORDAGEM POLICIAL. Disponível em: <<http://www.global.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

¹⁰⁵ V. CANO, Ignacio (org.). *Op.cit.*,

Quanto ao volume do som no interior da comunidade, a pesquisa considera dois conflitos em um:

“O primeiro se dá entre a lei formal (‘Lei do Silêncio’) e o costume da favela. A lei formal nunca foi aplicada na favela e também não é aplicada sistematicamente no resto da cidade, razão pela qual os jovens das comunidades consideram esta intervenção como uma arbitrariedade. O segundo conflito é intra-comunitário, entre os vizinhos que desejam sossego e os jovens que querem badalação e, portanto, deveria ser resolvido pela própria comunidade”¹⁰⁶.

Em algumas favelas a UPP até se conseguiu desenvolver uma negociação acerca dos horários do som, mas já em outras há a continuidade da regulação autoritária da polícia.

Nesse ponto, uma questão que tem causado bastante conflito são os bailes funks. A maioria dos policiais associam esses bailes ao consumo de drogas e a outras condutas criminosas. Nesse sentido, o funk é visto por esses policiais, simbolicamente, como a música do inimigo e, assim, o fim dos bailes tem o mesmo valor de um troféu para eles. Dessa forma, o baile funk tem sido permitido em pouquíssimas comunidades com UPP. Além do mais, em algumas comunidades, a polícia tem se utilizado de sua discricionariedade, fundando-se na normativa da Secretária de Segurança que exige uma série de requisitos para a realização de eventos, muitos deles impossíveis de serem atendidos, para proibir os bailes funks e tratar com maior tolerância outros tipos de festas¹⁰⁷.

Situação similar ocorre com relação aos moto-táxis, que apesar ser um serviço essencial para as comunidades devido às dificuldades de acesso para carros em determinadas favelas, é uma área de vazio normativo, inexistindo qualquer regularização. Em algumas UPPs houve negociação com os afetados, em outras os policiais optaram por não intervir por falta de base legal ou o comandante local unilateralmente regulou a atividade.

Além da presença policial, há também uma tentativa de ampliar a prestação de serviço e a infraestrutura de setores tanto públicos como privados. O setor

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Vale citar aqui as manifestações realizadas pelo Movimento “Paz sem voz é medo”. Organizado pela Associação de Profissionais e Amigos do Funk (ApaFunk) o referido movimento tem promovido eventos de roda de funk, aliadas a outros elementos de cultura popular, como o rap, grafite e break, em comunidades, universidades, entre outros lugares, com o objetivo de atrair a atenção para a proibição de manifestações de cultura popular, impossibilitadas de se realizarem desde o início das ocupações policiais. V. EDITORIAL. Paz sem voz é medo. Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br>> Acesso em: 15 nov. 2012

privado contribui financiando o programa UPP, além de aumentar a oferta de empregos nessas localidades. Paralelamente, há uma formalização de algumas atividades econômicas até então irregulares, como por exemplo, a televisão fechada.

Tal formalização traz vantagens e desvantagens à comunidade. Se por um lado podem exigir a qualidade mínima pelo serviço prestado, por outro ocorre um aumento significativo no seu custo tanto para o consumidor, como para o comerciante que deseja regularizar o seu negócio. Ademais, também ocorre aumento nos preços dos aluguéis e dos imóveis, o que acarreta a uma dificuldade de permanência para algumas pessoas que habitam comunidades com UPP¹⁰⁸.

A pesquisa aponta também a existência de variação de investimento social e econômico entre as áreas com UPP, sendo muito alto em alguns lugares e quase inexistente em outros. Nesse sentido, com relação às melhorias, as mais citadas pelos entrevistados são: os serviços urbanos e as obras de infraestrutura; a proliferação de cursos de formação para os residentes, principalmente através da parceria com o Sistema S, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); e, por fim, as ofertas de empregos para moradores.

O estudo também verificou que o impacto provocado no comércio de drogas da comunidade após a implantação da UPP também eliminou uma fonte de renda, não apenas para aqueles que participavam diretamente do tráfico, mas também para muitos comerciantes locais que involuntariamente se beneficiavam dessa atividade ilegal. Nesse ponto, vale transcrever um trecho do relatório final:

“(...) os traficantes eram grandes consumidores, pois eles pediam sempre ‘tudo do bom e do melhor, em grande quantidade’. Injetavam dinheiro no comércio local já que muitos deles sustentavam várias famílias e evitavam sair da favela por motivos de segurança. E não somente as pessoas vinculadas ao tráfico tiveram sua renda reduzida, os comerciantes que vendiam para o pessoal que vinha para os bailes, agora severamente restringidos ou proibidos, também

¹⁰⁸ Esse contexto tem provocado a ocorrência da chamada “remoção branca”. Tal fenômeno se consiste na migração de moradores para outras regiões da cidade, devido ao fato de não conseguirem arcar com os novos preços, decorrentes da elevação do custo de vida da comunidade após a implantação da UPP. Para uma análise mais aprofundada ver: Segregação urbana, criminalização da resistência popular e violência policial. Disponível em: <http://www.cecac.org.br/MATERIAS/UPP_segregacao_urbana_criminalizacao-20.9.10.htm> Acesso em: 15 nov. 2012; MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, Willian. Os retirantes das favelas. Revista Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas>> Acesso em: 15 nov. 2012

sofreu uma queda dos ingressos. Assim, a relação custo benefício da entrada da UPP varia de uma comunidade para outra, mas este balanço deve ser considerado na hora de entender a reação de cada comunidade. Nos locais em que a chegada de recursos associados à entrada da UPP é modesta e a perda da renda associada ao tráfico é considerável, a reação da comunidade tende a ser mais negativa do que no caso contrário”¹⁰⁹.

Os pesquisadores revelaram haver mais liberdade de expressão nas comunidades com UPP, quando comparadas a comunidades com domínio de grupos de traficantes:

“O clima em áreas de UPP é muito mais aberto do que em locais controlados pelo tráfico e as pessoas se sentem mais a vontade para expressar sua opinião, mesmo quando é crítica em relação ao projeto. Este é um dos sucessos paradoxais das UPPs, o de gerar um ambiente que permite críticas e denúncias contra a polícia”¹¹⁰.

Uma importante observação contida nesse relatório é quanto ao risco de que, nesse processo de regulação exercido pela polícia, o comandante local assumira a posição de novo “dono do morro”.

“De forma gráfica, o perigo é o comandante local se tornar o ‘novo dono do morro’, substituindo a figura associada ao crime por uma nova, investida de legalidade, mas igualmente impositiva. A favor deste risco conspiram dois elementos poderosos: um é a demanda de muitos moradores para uma resolução expeditiva, e até violenta, dos conflitos e das transgressões, como ficou refletido em citações anteriores; o outro é a própria tradição autoritária da Polícia Militar no seu contato com moradores de áreas populares”¹¹¹.

Nesse sentido, as entrevistas revelaram um discurso paternal por parte de muitos dos comandantes das UPPs em relação às comunidades, que, na opinião deles, precisam de limites e de educação. Nesse ponto, os pesquisadores ponderaram:

“Embora a visão pedagógica em relação ao controle social seja de fato necessária, é importante não esquecer da importância de empoderar, sempre que possível, a própria comunidade, de forma que ela aprenda a regular a vida social por si mesma”¹¹².

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

No que tange ao posicionamento dos policiais, o programa UPP apresenta níveis baixo de legitimidade interna na polícia. Enquanto os comandantes consideram o programa uma grande oportunidade de mudança estratégica da Polícia Militar, os soldados já se mostram insatisfeitos. Grande parte desses preferia trabalhar nos batalhões convencionais. A pesquisa aponta uma série de fatores para tal descontentamento:

“As razões são múltiplas, entre elas, a dureza do trabalho de patrulhamento constante a pé em locais íngremes, o deslocamento adicional desde e até o batalhão da área no início e no fim da jornada, as deficiências na infra-estrutura em muitas das sedes, um local de trabalho longe da sua moradia, e todos os problemas relativos à gratificação de R\$500,00. De fato, em função dos atrasos no pagamento, dos descontos por impostos e da ausência de auxílio transporte, o um incentivo econômico teórico se tornou um desincentivo real, se comparado à gratificação de R\$350,00 recebida pelos policiais dos batalhões, pagos em dia e sem descontos no próprio contracheque. Mas talvez a razão central da relutância dos policiais seja a persistência da velha doutrina do policiamento definido como ‘combate aos criminosos’, cuja produtividade é medida em prisões e apreensões, e, em última instância, a prevalência da cultura do policial guerreiro. Em comparação a isso, a atividade nas UPPs é considerada como policiamento de segunda divisão, centrado na mediação de pequenos conflitos do cotidiano”¹¹³.

Uma das expectativas do programa era de que o fim do domínio armado de grupos paraestatais provocasse uma grande alteração no papel dos representantes das associações de moradores, de forma a se incrementar a participação social e associativa da comunidade, até então coibida. Todavia, o LAV-UERJ não conseguiu encontrar nas entrevistas indícios dessa mudança. Críticas foram feitas ao programa no sentido de que os policiais estariam usurpando a função representativa dos moradores e inibindo a participação das pessoas na tomada de decisões pertinentes a comunidade.

Ao contraporem o modelo de UPP e os princípios tradicionais do policiamento comunitário, identificaram as seguintes diferenças¹¹⁴:

a) Descentralização.

Apesar de a descentralização ser um dos princípios do policiamento comunitário, dentro das UPPs a estrutura é fortemente hierárquica e centralizada,

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Idem.

existindo descentralização somente na relação das unidades com os batalhões, na qual a dependência é somente administrativa.

b) Instâncias formalizadas de interlocução com a comunidade.

A instância formalizada de interlocução comunitária existente nas UPPs são reuniões, semelhantes aos tradicionais Cafés Comunitários, em que a polícia chama líderes comunitários e representantes de outros órgãos públicos, para proporem suas demandas. Entretanto, essas reuniões não estão formalizadas ou regulamentadas, ocorrendo mensalmente em algumas comunidades e em outras só ocasionalmente. Além do mais, participam dessas reuniões apenas o comandante, subcomandante e alguns policiais com função específica, sendo que a maioria dos policiais não fica nem sabendo os seus resultados.

c) Adoção pela polícia das prioridades de segurança da comunidade.

Não é possibilitada aos moradores a participação na tomada de decisões sobre as prioridades de segurança da comunidade. O programa UPP continua sendo um projeto de cima para baixo e de fora para dentro.

5. ANÁLISE CRÍTICA DE AUTORES E AUTORIDADES PÚBLICAS PERTINENTES

A implantação das Unidades Policiais Pacificadoras em determinados locais da cidade do Rio de Janeiro é um fato que tem trazido inúmeras discussões e questionamentos, dividindo opiniões entre toda a sociedade brasileira. Para uma melhor sistematização em torno de toda essa discussão, selecionei alguns autores e autoridades públicas, abordando seus posicionamentos e destacando os pontos coincidentes e divergentes.

O primeiro posicionamento selecionado é o institucional, representado pelo Governador, Sergio Cabral, e pelo Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, responsáveis pela implantação das UPPs no Rio de Janeiro. De acordo com o site da UPP, criado pelo governo carioca, as UPPs são definidas da seguinte forma:

“A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...)”¹¹⁵.

Dessa forma, o governo do Rio apresenta as UPPs como sendo um modelo influenciado pelos princípios do policiamento comunitário, que representa uma importante ‘arma’ para retomar territórios e levar a inclusão social à parcela mais carente da população.

Opondo-se completamente ao posicionamento institucional, o ilustre advogado e ex-secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro (1990-1994), Nilo Batista, avalia todo o projeto das UPPs como sendo uma iniciativa completamente inconstitucional. Segundo Nilo, as séries de restrições a quais os moradores são submetidos, somente seriam possíveis no estado de sítio ou de defesa. Pondera, ainda, que se o referido projeto não estivesse ligado aos empreendimentos esportivos, empreendimentos aos quais a mídia, grande apoiadora das UPPs,

¹¹⁵ CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

recebe uma importante fatia de lucros, já teria fracassado. Nesse sentido, Nilo Batista conclui:

“Numa cidade em que a segurança pública é o eixo de outras políticas públicas, isso é uma coisa completamente irracional. Pobre cidade em que a polícia é o veículo dos outros serviços. Isso caracteriza esse avanço do Estado de Polícia. Tudo é pena” ¹¹⁶.

Corroborando com o posicionamento de Nilo Batista, a socióloga Vera Malaguti Batista, acrescenta:

“O fato das UPPs estarem restritas ao espaço de favelas, e de algumas favelas, já seria um indício luminoso para desvendar o que o projeto esconde: a ocupação militar e verticalizada das áreas de pobreza que se localizam em regiões estratégicas aos eventos desportivos do capitalismo financeiro” ¹¹⁷.

Vera salienta, ainda, que existe uma mistura entre interesses públicos e privados por detrás do programa das UPPs, não existindo mais, assim, aquele antigo sentido nas políticas públicas ou interesses coletivos, mas sim uma dependência e submissão direta aos interesses privados que se entrelaçam com o Executivo, Legislativo e Judiciário de forma simbiótica. Alguns dos exemplos apresentados pela socióloga são: construção do cinema 3d no Complexo do Alemão; fiscalização a serviço das empresas de televisão fechada; construção de agências de bancos; destruição dos “gatos” de luz e a conseqüente instalação de rede elétrica pela empresa Light; fechamento de pontos comerciais irregulares; entre outros. Ou seja, as *“estratégias de sobrevivência dos pobres nesse capitalismo enlouquecido são invadidas por uma gestão policial a serviço de grandes conglomerados privados”* ¹¹⁸ e a economia local das comunidades é atropelada pelas grandes empresas *“‘sócias’ do governo”* ¹¹⁹.

Malaguti conclui sua reflexão, defendendo a tese de que esta gestão policial do cotidiano da população carente do Rio é parte de um grande movimento econômico, político e estratégico, no qual se objetiva transformar a cidade em

¹¹⁶ V. Entrevista Nilo Batista ao Jornal Agências de Notícias das Favelas em 16/11/2011. Disponível em: <<http://www.anf.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

¹¹⁷ BATISTA. Vera Malaguti. O Alemão é muito mais complexo. Disponível em: <<http://www.anf.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012, p. 2.

¹¹⁸ Idem, p. 15.

¹¹⁹ Expressão utilizada por Vera Malaguti Batista. Idem, p. 15.

“commodity”, “cidade-empresa a ser vendida na bolsa de imagens urbanas na disputa desse capital fugaz”¹²⁰.

Outro autor selecionado, o sociólogo Luiz Antonio Machado da Silva, em uma avaliação geral das UPPs, enumera os seguintes pontos positivos:

“a) as UPPs constituem, de fato, uma forma inovadora de repressão ao crime; b) onde estão atuando, de um modo geral elas têm apresentado bons resultados, medidos por indicadores locais razoavelmente confiáveis; c) ainda que longe de ser eliminadas, a arbitrariedade e a violência policial são menores onde as UPPs estão operando; d) a presença delas tem melhorado muito significativamente o sentimento de segurança entre os moradores diretamente afetados; e) a insistente divulgação pela mídia da atuação das UPPs tem ampliado as expectativas positivas quanto à segurança a toda a população da cidade, incluindo boa parte dos moradores nas localidades alvo de sua implantação no futuro e até mesmo os segmentos mais abastados, que não precisam (nem querem) UPPs onde vivem.”¹²¹.

Por outro lado, Machado pontua que o que sustenta o entusiasmo com as UPPs é a esperança de uma cidade calma e serena, o que em sua opinião, é “*um mito inatingível que pode por a perder a própria experiência das UPPs*”¹²². Além do mais, de acordo com o sociólogo, embora não declarados os critérios para a definição das áreas que necessitam das referidas unidades policiais, é quase que consenso que se trata de territórios pobres, o que faz com que o tal projeto contenha, na prática, um reforço a secular dualização da cidade.

Em sua conclusão, Luiz Antônio Machado da Silva alerta:

“(...) a mera redução da truculência policial, que não altera a substância repressiva da política de manutenção da ordem pública, parece conferir expressivo poder político às UPPs. Aí está contido, parece-me, o principal risco da experiência das UPPs, que deve ser refletido, questionado e evitado: o de ‘policializar’ a atividade político-administrativa nos territórios da pobreza. Transformar um braço da repressão ao crime em organização política é tudo que o processo de democratização não precisa”¹²³.

Marcelo Freixo, Deputado Estadual – RJ que presidiu a CPI das milícias no ano de 2008, vê com bons olhos o fato da permanência da polícia nas áreas

¹²⁰ Idem, p. 23.

¹²¹ MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Afinal qual é a das UPPs? Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012, p. 1.

¹²² Idem, p. 1.

¹²³ Idem, p.6.

violentas da cidade: “*Eu acho que o princípio de a polícia estar no lugar é inquestionável. Se você disser ‘não tem mais o tráfico armado aqui, não tem mais invasão de facção, não tem mais troca de tiro’, não dá para dizer que isso é ruim*”¹²⁴. Entretanto, aponta não ser a solução, pois para ele, qualquer polícia do mundo para avançar necessita de três pontos fundamentais:

“O primeiro é a aproximação com a comunidade, que a UPP garante. Além disso, tem que ter valorização salarial e formação, e isso nossos policiais não têm e continuam não tendo. O salário é absurdamente baixo, a formação é muito precária. E tem que ter controle sobre a polícia. Isso a nossa também não tem. As corregedorias e ouvidorias são lamentáveis”¹²⁵.

Além do mais, o Deputado acredita que a UPP é, na verdade, uma retomada militar de territórios estratégicos para um projeto de cidade, que não prioriza as áreas mais violentas. Afirma, ainda, que o mapa das UPPs é revelador, pois os locais “pacificados” são as favelas em volta da Orla da praia, setor hoteleiro da Zona Sul, em torno do Maracanã, área importante para os megaeventos esportivos, e na região portuária, que recebe investimentos de capital privado. Com relação às milícias, Marcelo Freixo aponta que a UPP foi implantada em apenas uma região antes ocupada por milícia, que é a comunidade do Batam, a qual somente recebeu somente foi ocupada, devido ao episódio em que jornalistas do jornal “O DIA”, foram brutalmente torturados e assassinados¹²⁶.

E por fim, o último selecionado, o antropólogo Luiz Eduardo Soares, autor de livros que abordam temas pertinentes à segurança pública e ex-coordenador de segurança, justiça e cidadania do Estado do Rio de Janeiro (1999-2000). Soares, quando coordenador de segurança, tentou implantar um projeto similar a UPP, denominado de Mutirão pela Paz, que também se apresentava como uma alternativa às incursões bélicas às áreas pobres do Rio, na qual também se pretendia a permanência da polícia nesses locais, oferecendo segurança com respeito à cidadania, a lei e aos direitos humanos. O Mutirão pela Paz, de acordo com Luiz Eduardo, somente não obteve o sucesso porque não recebeu apoio e empenho por parte do governo carioca. Em análise as UPPs, o antropólogo as vê como um novo

¹²⁴ V. entrevista Marcelo Freixo à Revista Trip em 25.12.2011. Disponível em: <<http://revistatrip.uol.com.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ V. entrevista Marcelo Freixo ao Programa Roda Viva – TV Cultura em 14/05/2012. Disponível em <<http://www.tvcultura.cmais.com.br/rodaviva>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

caminho, promissor e muito importante, mas que somente alcançará escala e sustentabilidade, quando puder ser entregue, na sua dimensão de segurança, as instituições responsáveis, ou seja, as polícias. Enquanto isso será apenas um projeto piloto. Nessa mesma linha de raciocínio, ainda, adiciona:

“Para que as UPPs tenham futuro, é preciso mudar as polícias, em especial a PM. Mais que isso: refundá-las. Até porque enquanto uma UPP é criada, a PM continua incursionando em favelas de forma irresponsável, policiais militares criam novas milícias e promovem mais execuções extrajudiciais. Os casos de corrupção e brutalidade estão longe de constituírem casos isolados ou desvios de conduta individuais. Eles formam um padrão e, portanto, expressam uma dinâmica institucionalizada”¹²⁷.

Em avaliação aos resultados alcançados pelas UPPs, Luiz Eduardo Soares pondera que seus resultados são positivos. Quanto aos problemas, acredita serem naturais, devido à complexidade da realidade. Alega também que enquanto houver acompanhamento de movimentos sociais e da mídia, uma UPP será melhor para a democracia e os direitos humanos do que o poder arbitrário armado de um grupo qualquer.

¹²⁷ V. entrevista de Luiz Eduardo Soares a René Ruschel em 01.12.2011. Disponível em:<<http://www.luizeduardosoares.com>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

CONCLUSÃO

A permanência da polícia em áreas antes ocupadas por grupos paraestatais armados, somada as ideias de aproximação entre a polícia e a comunidade, e a promoção de políticas sociais no interior dessas áreas, tem representado para parte da população carioca, um avanço rumo à consolidação de certos valores, como o monopólio legal da violência pelo Estado de Direito, a prestação de serviços públicos e o fomento de atividades comerciais e negócios ditos formais. Apesar da desconfiança por parte de alguns, a grande mídia e a sociedade em geral tem enxergado com bons olhos cada nova UPP implantada.

O modelo UPP constitui uma diferente forma de repressão ao crime, pois além haver a permanência da polícia nos locais, rompe-se, via de regra, com as incursões bélicas, que geravam conflitos em que, conseqüentemente, muitas pessoas morriam. Observa-se também que a violência e corrupção policial, são menores nos locais onde existem UPP e conforme demonstrado pelo estudo do LAV-UERJ, há agora uma maior abertura para a realização de denúncias contra policiais. Além do mais, o fim da presença ostensiva de grupos paraestatais nos territórios ocupados, juntamente com a expressiva redução de combates armados, pode modificar de forma significativa as condições de vida da população desses espaços, bem como as condições de luta pela autodeterminação e pela mobilização política.

Contudo, as UPPs, na prática, continuam apresentando conflitos entre polícia e moradores. Exemplo disso são as dezenas de denúncias contidas no site “A Nova Democracia”¹²⁸, bem como as imagens de abusos demonstradas pelo vídeo “Domínio Público”¹²⁹.

Além dos conflitos, a promessa de que as UPPs viabilizariam a chegada de serviços públicos e privados a esses locais antes isolados, somente tem sido cumprida no tocante aos serviços privados. A razão disso é evidente, pois enquanto a prestação de serviços públicos ampliaria os gastos do governo, a prestação de serviços privados tem aumentado os lucros dos setores privados envolvidos. Ou

¹²⁸ <<http://www.anovademocracia.com.br>>.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.paebiru.com.br/filmes>>

seja, além da população carente continuar sem a prestação de serviços públicos essenciais, os serviços prestados tem tornado ainda mais caro o custo de sobrevivência dos moradores, causando muitas das vezes, a remoção de famílias para outras favelas sem UPP, com custo de vida mais barato. Constata-se, então, que conforme aduz Vera Malaguti Batista, o programa possui um objetivo, não declarado, que é a transformação da cidade em cidade-empresa, para ser vendida na bolsa de imagens urbanas na disputa de capital.

Outro ponto negativo, muito bem explorado pelo Deputado Marcelo Freixo, é o fato de que o mapa das UPPs nos revela que a sua implantação se concentra no setor hoteleiro da cidade, nas áreas importantes para os megaeventos esportivos e na região portuária, que recebe investimentos de capital privado. Observa-se, com isso, que o programa não prioriza as áreas mais violentas da cidade, pois tem, na verdade, como um de seus objetivos, a retomada militar de territórios estratégicos para a realização de obras e eventos pertinentes ao capital privado.

Ademais, como muito bem nos alertou o professor Luiz Antonio Machado da Silva, a UPP traz consigo o grave risco de estar promovendo a policialização da atividade político administrativa, nos territórios de pobreza da cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, convém destacar que por mais que os problemas supramencionados não existissem ou fossem sanados, por mais que o risco citado no parágrafo acima seja cuidadosamente tratado e assim evitado, como bem expôs Luiz Eduardo Soares, as UPPs somente alcançarão os objetivos declarados pela Secretária de Segurança Pública - RJ, quando as polícias realmente forem refundadas. Para que de fato ocorra uma modificação em todo esse contexto é necessário que se implante uma polícia realmente comunitária, incompatível com o modelo de Polícia Militar, que possui estrutura extremamente hierarquizada e centralizada, o que impossibilita uma autonomia e discricionariedade policial, essenciais para o policiamento comunitário. Vale lembrar também que, conforme demonstrado no presente trabalho, a Polícia Militar continua recorrendo aos mesmos métodos violentos e repressivos utilizados contra a guerrilha, durante a ditadura militar, razão pela qual o Conselho de Direitos Humanos da ONU apresentou ao Brasil a recomendação de se abolir a Polícia Militar. Dessa forma, o modelo militar, de lógica voltada para a guerra, demonstra ser totalmente incongruente com o modelo comunitário, que visa justamente à cooperação entre polícia e comunidade.

Em suma, o projeto das UPPs, por não romper com a estrutura militar, já nasce fadado ao fracasso e, para agravar ainda mais a situação, além de conter sérios problemas na prática, possui objetivos não declarados que inviabilizam uma real mudança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Ráyel G. C. **UPP – Soft Power nascido na favela**. Disponível em: <<http://www.amazon.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de sangue**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 20. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 129-146.

_____. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Ano 7 número 12. Rio de Janeiro: Revan. 2º Semestre de 2002. p. 271-288.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. O Alemão é muito mais complexo. Disponível em: <<http://www.anf.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BOUÇAS COIMBRA, Cecília Maria. Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades. In: **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Ano 5 números 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1º e 2º Semestres de 2000. p. 229-242.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. 5. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 25-60.

BUSATO, Paulo Cezar. **A realidade das Unidades de Polícia Pacificadora, e o discurso legitimador do medo. Mais um exemplo de Direito Penal do Inimigo**. No prelo.

CANO, Ignacio (org.). Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícias Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://riorealblog.com>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

CARTILHA POPULAR SANTA MARTA: ABORDAGEM POLICIAL. Disponível em: <<http://www.global.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

COELHO, Edmundo Campos. **Da falange Vermelha e Escadinha: o poder nas prisões**. Presença, n. 8, 1988.

CONCEITO UPP: A POLÍCIA DA PAZ. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

CUNHA, Neiva Vieira da; SILVA MELLO, Marco Antonio da. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. Disponível em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~lemetro/mello_e_cunha_novos_conflitos_na_cidade.pdf> Acesso em: 15 nov. 2012.

DOWDNEY, Luke. De aviõozinhos a soldados: o crescente envolvimento de crianças nas lutas de grupos armados do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). **Insegurança Pública Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 86-129.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A Experiência Norte Americana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2003.

FRANÇA, Ricardo. A gênese da UPP. Disponível em: <<http://upprj.com>> Acesso em: 15 nov. 2012.

FERREIRA, Alvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. Biblio 3W, **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona**, Vol. XIV, nº 828, 25 de junio de 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**. 6ª ed. Curitiba: Editora Positivo, 2004.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. Tráfico de drogas e o conceito de controle social: reflexões entre a solidariedade e a violência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 83, p. 250-300, 2010.

GIRALDI, Renata. Em documento preliminar à ONU, Brasil acata 159 das 170 recomendações sobre direitos humanos. Agência Brasil. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/24426/brasil+rejeita+proposta+da+onu+de+desmilitarizar+policia.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

KARAM, Maria Lucia. Segurança Pública e processo de democratização. In: **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, a. 3, n. 5 e 6, 1º. e 2º. semestres de 1998, p. 169/178.

LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. 5. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 233-276.

LEMGRUBER, Julita. A face oculta da ação policial. **Ciência Hoje** (5): 23-26, 1987.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Afinal qual é a das UPPs? Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922004000100004>

MAFRA, Clara. Drogas e símbolos: redes de solidariedade em contextos de violência. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. 5. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 277-298.

MARINO, Leonardo Freire. Política Territorial de Combate ao Tráfico de Drogas no Rio de Janeiro: Inexistência ou Insuficiência, p. 3. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx>>. Acesso em 15 nov. 2012.

MATOZINHOS, Dea Rita. Robocop, o policial do futuro (O futuro da paz urbana), In: **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, a. 7, n. 12, 2º. Semestre, 2002, p. 197-204.

MISSE, Michel. Crime e Pobreza: Velhos Enfoques, Novos Problemas. Michel Misse. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo, Estudos de Sociologia do Crime e da Violência**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 3-18.

_____. As Ligações Perigosas: Mercado Informal Ilegal, Narcotráfico e Violência no Rio. In Michel Misse. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo, Estudos de Sociologia do Crime e da Violência**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 179-209.

_____. Cinco Teses Equivocadas sobre a Criminalidade Urbana no Brasil. In Michel Misse. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo, Estudos de Sociologia do Crime e da Violência**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 29-52.

_____. Como desarmar a violência policial? Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

_____. Os rearranjos de poder no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=959>>. Acesso em 15 nov. 2012.

_____. Violência: o que foi que aconteceu? Disponível em: <<http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/1Violenciaoquefoiqueaconteceu.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social*; **Rev. Sociol. USP**. São Paulo, 9(1): 197-213, maio de 1997.

NAZARETH CERQUEIRA, Carlos Magno. Outros aspectos da criminalidade da polícia. In: **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, a. 3, n. 5 e 6, 1º. e 2º. semestres de 1998, p. 179/192.

PROGRAMA UPP SOCIAL. Disponível em: <<http://uppsocial.org/programa>> Acesso em: 15 nov. 2012.

PIMENTEL, Guilherme. Segurança pública: a outra face das UPPs. Disponível em: <<http://apafunk.blogspot.com.br>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

RIBEIRO, Flávia. A Cidade e os Morros. **Revista Aventuras na História**, São Paulo, Edição 48, Agosto de 2007. P. 47-51.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei n. 42.785, de 06 de janeiro de 2011. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, Ano XXXVII, nº 005, parte 1, p. 2, 7 de janeiro de 2011.

SILVA FILHO, José Vicente Da. Pesquisa, cooperação policial e ação comunitária: Um estudo em Diadema. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.). **Insegurança Pública Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 238-247.

TEIXEIRA, Eduardo Tomazine. Unidades de Polícia Pacificadora: O que são, a que anseios respondem e quais desafios colocam aos ativismos urbanos? Disponível em: <<http://passapalavra.info/?p=25554>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

THOMPSON, Augusto F. G. Reforma da polícia: missão impossível. **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**. Ano 5 números 9 e 10. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1º e 2º Semestres de 2000. p. 243-248.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX. **Policiamento Comunitário: Como Começar**. 2. ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem à favela**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

VIEIRA, Willian. Os retirantes das favelas. **Revista Carta Capital**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/os-retirantes-das-favelas>> Acesso em: 15 nov. 2012

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O Inimigo do Direito Penal**. Rio de Janeiro : Revan, 2007. Tradução de Sérgio Lamarão.

ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. 5. ed. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 209-232.