

AS VÁRIAS FACES DAS UPPS





FOTO DE MÁRCIA FOLETTO/AG O GLOBO

Desde o final de 2008, algumas áreas da cidade do Rio de Janeiro – nas quais a autoridade pública não controlava a ação de criminosos ostensivamente armados, em especial os traficantes de drogas – vêm sendo ocupadas em caráter permanente pelas chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Essa iniciativa do governo estadual, embora indique uma tímida reorientação da política tradicional de segurança pública e apresente alguns resultados positivos, ainda está vinculada, no discurso oficial, à visão distorcida de que o controle da criminalidade é uma 'guerra', e vem sendo criticada por uma parte da sociedade em vários de seus aspectos, gerando dúvidas sobre o desenvolvimento e a eficácia do programa.



FOTO GUILHERME PINTO/EXTRA/AGÊNCIA O GLOBO

Luiz Antonio Machado da Silva

*Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos,
Universidade do Estado do Rio de Janeiro*

Na cidade do Rio de Janeiro, o medo da violência criminal ameaça o exercício regular das atividades cotidianas e gera uma desconfiança generalizada quanto às intenções dos desconhecidos cujos caminhos cruzamos a todo instante. Esse medo tem se expressado, há décadas, em uma linguagem 'dura' a respeito das questões relativas à ordem pública. Tal enquadramento da 'violência urbana' – expressão que, diga-se de passagem, contradiz sob muitos aspectos a linguagem dos direitos humanos – leva a diversas distorções.

Uma delas é fazer com que controle social, segurança e repressão se tornem sinônimos no debate e na ação pública, bem como em boa parte dos estudos acadêmicos sobre o tema. Também induz a que políticas sociais – mesmo as que têm pouco a ver, diretamente, com questões de ordem pública – sejam propostas e justificadas como meios de redução da violência. E um de seus resultados mais perversos é a criminalização da pobreza, cujos representantes típicos, no imaginário sobre o Rio de Janeiro, são as favelas e seus moradores. ▶



AS UPPS TÊM SIDO PENSADAS E APRESENTADAS COMO UMA NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA, ISTO É, DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA, MAS ESSE É UM ENORME EXAGERO

De fato, ao menos desde os anos 1980, o tema da ordem pública constrói-se em torno da metáfora da ‘guerra’ ao crime em geral e, mais especificamente, ao segmento do tráfico de drogas ilícitas, cuja comercialização final situa-se nas favelas. No início do atual governo estadual, parece ter-se fechado o ciclo de aprofundamento da violência repressiva, quando a ideia de guerra deixa de ser uma simples metáfora e transforma-se em política de governo. Um exemplo disso, entre vários outros, foi a entrevista do secretário de Segurança do estado, José Mariano Beltrame, em 2007, afirmando, sobre uma megaoperação policial que causou muitas mortes em uma favela, que “é uma guerra, e em uma guerra há feridos e mortos” (*Veja*, 31/10/2007). Parecia consolidada a aprovação oficial às grandes ‘operações’ policiais – um eufemismo para maciças incursões bélicas – nos territórios da pobreza, em uma truculenta política de confronto que passava por cima das consequências letais previsíveis.

REORIENTAÇÃO NO CONTROLE DO CRIME

Mas a linguagem da ‘violência urbana’ admite uma pluralidade de repertórios. Assim, houve mudanças no discurso oficial e na organização do policiamento. O programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) representa bem essa reorientação, devida provavelmente ao fato de que a hiperagressividade anterior, tanto retórica

quanto prática, parece ter assustado a opinião pública e levado a críticas mais intensas de entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos. É claro que o fundo belicoso do quadro de referência não se altera. Afinal, ‘pacificação’ designa o processo que ocorre ‘após’ a vitória na guerra, a qual só pode ser evitada pela fuga dos inimigos. De fato, antes da implantação de cada nova UPP, é feita uma série de alertas públicos aos criminosos para que deixem a localidade a ser ‘ocupada’.

De passagem, vale a pena notar um resultado, não intencional e até certo ponto surpreendente, desses alertas: eles elevam os bandos de criminosos à condição de interlocutores políticos. De fato, ao ser definidos como ‘inimigos’, eles passam a ‘compartilhar’ uma disputa armada pelo controle do espaço público, ainda que esse objetivo esteja muito distante das intenções dos bandos de pequenos criminosos comuns que são o alvo principal da guerra declarada.

Por outro lado, propor uma atividade policial permanente e pacífica nas favelas (em lugar das ‘operações’ pontuais contra os ‘inimigos’, para a ‘recuperação’ daqueles territórios) não deixa de ser uma mudança e tanto. Nesses cerca de dois anos

PONTOS QUE MERECEM ATENÇÃO

Apesar do pecado original de reproduzir a linguagem da ‘violência urbana’, ao menos como projeto as UPPs são, de fato, uma novidade muito positiva. Porém, como qualquer programa recente, seu sucesso depende de um acompanhamento menos eufórico, capaz de indicar os riscos de seu desvirtuamento e gerar expectativas menos desmesuradas, como as atuais, em relação tanto a prazos e metas de ‘pacificação’ quanto ao alcance do programa. É com esse espírito que indico – sob a forma de itens – alguns pontos que merecem consideração, dando especial atenção às críticas, que vêm se avolumando, mas têm sido abafadas pelo tipo de cobertura realizada pela mídia.

1. As UPPs têm sido pensadas e apresentadas como uma nova política de segurança, isto é, de manutenção da ordem pública, mas esse é um enorme exagero. Uma política de segurança supõe, necessariamente, confiança generalizada nas instituições, de modo a sustentar e expressar a legitimidade da atuação destas, e tal condição deve basear-se em um conjunto de políticas que combine, ao mesmo tempo, o controle e a prevenção das práticas definidas como ilícitas (isto é, a garantia de manutenção da ordem pública pela coerção juridicamente fundamentada) e a proteção social (isto é, a ampliação das condições de exercício da cidadania). Nesse quadro, as UPPs precisariam estar contidas nos limites restritos de um programa que propõe uma modalidade de atividade policial rotineira de controle social. Elas corresponderiam apenas à adaptação ao Rio de Janeiro do que o jargão técnico chama de policiamento ‘de proximidade’ ou ‘comunitário’. Isso é tudo que deveriam ser, e já seria muito, diante da tradicionalmente desastrosa atuação de nossas polícias.

2. É verdade que a retórica do governo tem apresentado a implantação das UPPs como uma primeira etapa que, uma vez consolidada, permitiria outras atividades estatais voltadas para a oferta, nas áreas ‘pacificadas’, dos demais bens de cidadania (serviços públicos, regularização urbanística e fundiária etc.). Como as UPPs são muito recentes, não se pode duvidar dessa intenção. Mas cabe mencionar que, neste momento, sob pressão de parte da população moradora das áreas onde atuam, elas estão extrapolando sua função específica de controle/prevenção de atividades ilícitas e se tornando ‘mediadores políticos’.

Com o enfraquecimento das associações de moradores, historicamente os veículos de vocalização das demandas locais, as UPPs têm sido cada vez mais solicitadas a exercer esse papel. Na ânsia de agradar à população e a seus superiores hierárquicos, os agentes têm aceitado essa tarefa, passando a intermediar contatos com outros órgãos de governo, oferecendo atividades lúdicas (o que, curiosamente, ocorre ao mesmo tempo em que atividades geradas na própria dinâmica social das localidades, como os bailes *funk*, são proibidas ou rigidamente reguladas) etc. Essa ampliação de fato do objetivo das UPPs altera seu sentido e representa enorme risco para seu sucesso. Seria um claro retrocesso na democratização das relações sociais no Rio de Janeiro transformar unidades policiais em atores políticos de base.

3. Os policiais que vão atuar nas UPPs passam por um período de treinamento. Entretanto, a julgar pelas críticas que se avolumam, este ▶

de atuação das UPPs, houve redução significativa dos confrontos armados entre bandos de criminosos e entre estes e a polícia, o que se reflete na diminuição de mortos e feridos, ao menos nas áreas ‘pacificadas’, e em algum desafogo no clima de medo generalizado. Outro subproduto, também muito apreciado e mencionado nos meios de comunicação, parece ser uma forte valorização imobiliária em seguida à presença das UPPs.

Em resumo, a boa receptividade parece ter algum fundamento na realidade. Além disso, a aprovação é bastante diversificada, englobando não apenas as camadas mais abastadas, mas também os próprios moradores das áreas que ganharam UPPs, e gerando uma ansiosa expectativa por novas unidades. Em outras palavras, esses resultados gerais, insistentemente divulgados pelo governo e reverberados pela mídia, têm sido alegremente absorvidos por uma opinião pública ávida por alguma solução definitiva para o ‘problema da violência urbana’ (entendido nos termos antes esboçados) que tanto afeta as rotinas da população. De tanto que suas virtudes e potencialidades têm sido trombeteadas, aos poucos as UPPs vão se tornando uma verdadeira panaceia, cura milagrosa para todos os males sociais da cidade.



FOTO RAFAEL ANDRADE/FOUAREPRESS

**SERÁ QUE AS UNIDADES
PACIFICADORAS APENAS
REDISTRIBUEM PELA
CIDADE A VIOLÊNCIA
CRIMINAL E POLICIAL, EM
VEZ DA PROPAGANDA DA
REDUÇÃO EFETIVA DA
MORTALIDADE A ELAS
ASSOCIADA?**



não é suficiente para alterar com a profundidade necessária seu modo de atuação, que sempre foi agressivo e desrespeitoso em relação às camadas populares. À boca pequena, diz-se que os policiais estão substituindo o recurso aos ‘autos de resistência’ (documento em que atribuem ‘baixas civis’ à legítima defesa) pelo ‘desacato à autoridade’. Essa ironia, que provavelmente tem certa dose de verdade, sugere que, apesar da redução das mortes, não houve alteração, em termos qualitativos, da violência policial e da culpabilização dos moradores.

Em resumo, parece que, se o resultado final da tensão secular entre a polícia e os moradores dos territórios da pobreza tem sido menos letal – e isso está longe de ser desprezível, como já disse –, a desconfiança recíproca permanece intocada. Esse é um problema grave, porque a estabilização e o sucesso de um policiamento ‘de proximidade’ dependem em grande medida da confiança entre agentes e moradores. Isso indica que o atual modelo de treinamento dos agentes engajados nas UPPs é superficial, pois o que precisa ser modificado são os próprios valores e hábitos corporativos tradicionais, e isso exigiria uma pedagogia multidimensional e demorada. No momento, embora boa parte dos policiais venha de áreas populares e muitos morem em favelas, eles, na melhor das hipóteses, consideram-se ‘civilizadores’ dos favelados, que se ressentem profundamente dessa desqualificação moral *a priori*.

4. Pensemos, de modo mais geral, sobre o impacto das UPPs na configuração das relações sociais no Rio de Janeiro. O programa, segundo o discurso oficial, está sendo implantado em ‘comunidades’,

isto é, nos territórios de moradia das camadas populares qualificados como problemáticos pela linguagem da ‘violência urbana’. Independentemente de serem ou não problemáticos, bem como das boas intenções dos responsáveis pelo programa, parece inquestionável que a iniciativa, por mais justificada e positiva que possa ser, reproduz, na prática, o imaginário dualizado sobre a cidade, tão nocivo à sua integração social.

Esse é um custo que, a curto prazo, pode até ser admissível, nos termos do combate ao patamar atual de violência criminal e policial, mas exige uma reflexão estratégica que aponte para uma das seguintes alternativas: a) a generalização da ‘polícia de proximidade’, sob a forma das UPPs ou outra modalidade, por toda a cidade; ou b) a definição de um prazo para a desativação das UPPs em favor de outro modelo de policiamento mais universalista. No momento, não há sinal de interesse nesse tipo de reflexão, talvez porque o imaginário dualizado sobre a cidade seja tão arraigado que mesmo o ideal de uma cidade pacífica seja incapaz de superá-lo – o dualismo ‘asfalto versus favela’ continuaria colonizando a utopia de paz produzida na linguagem da ‘violência urbana’.



FOTO RAFAEL ANDRADE/FOHARESS

5. Continuando a pensar além do funcionamento interno das UPPs, cabe mencionar que o Rio de Janeiro tem entre 800 e mil favelas de porte variado (existem muitas definições de ‘favela’, o que dificulta esse tipo de contagem), sem falar nos bairros e loteamentos clandestinos que também poderiam ser qualificados de ‘comunidades’. Mesmo se forem agrupadas (as autoridades, a polícia e a mídia falam em ‘complexos’, termo que, embora desconheça as classificações práticas que orientam as condutas dos moradores, tem sido cada vez mais incorporado por pesquisadores), parece indiscutível que não haverá pessoal, nem recursos financeiros, para cobrir todas. De fato, começam a aparecer nos meios de comunicação muitos comentários sobre as crescentes dificuldades em algumas localidades, nas quais se reconcentrariam os integrantes dos bandos armados que abandonam as áreas onde UPPs estão sendo implantadas. Isso alimenta uma dúvida sobre a eficácia global do programa e, assim, torna relativo o sucesso atribuído a ele.

6. O item anterior implica uma avaliação global e sintética do impacto das UPPs na redução do crime violento que remete a um questionamento relevante. Será que as unidades pacificadoras apenas

redistribuem pela cidade a violência criminal e policial, em vez de propagandeada redução efetiva da mortalidade a elas associada? Não creio que exista uma resposta cabal a essa pergunta. De um lado, porque as dificuldades técnicas de mensurar essa redistribuição são enormes, de modo que o embasamento estatístico de qualquer resposta será sempre questionável. De outro, porque a resposta mais plausível é, ao mesmo tempo, sim e não: muitos criminosos migram e talvez se reagrupem em outros locais, mas apesar disso a escalada de confrontos armados parece diminuir, e com isso a letalidade também cai, ainda que a redução não seja homogênea em toda a cidade. De qualquer modo, reconhecer a ambiguidade de um programa inovador implica abandonar a busca de uma única ‘solução’ consensual e definitiva em favor de uma simples aposta em um desenvolvimento futuro que favoreça a integração social da cidade e o processo de democratização.

UPPS NÃO SE SUSTENTAM SOZINHAS

Não sou tão cético, nem tão crítico, a ponto de desqualificar globalmente a experiência das UPPs, reduzindo-a às pirotecnias e ‘factoides’ governamentais ou enquadrando-a em teorias conspiratórias. Acho que se deve dar um – cauteloso – voto de confiança no sucesso do que parece ser a estratégia adotada de implantação progressiva, mas seletiva e limitada, das unidades, segundo uma lógica que pode ser assim resumida: já que não podemos instalar as UPPs em todas as ‘comunidades’, concentremo-nos nas mais visíveis, isto é, as próximas da residência das camadas mais abastadas da população urbana e, portanto, dos ‘formadores de opinião’. Haverá uma repercussão mais ampla e, com isso, um desafogo mais generalizado do clima de tensão provocado pelo medo associado à linguagem da ‘violência urbana’.

Consideradas as prováveis limitações financeiras, administrativas e de pessoal, essa é uma escolha defensável. Assim, a eventual migração dos bandos de criminosos para outras regiões da cidade, que parece estar ocorrendo, é mais um alerta sobre os limites do programa do que um sintoma de seu fracasso. Ele indica com clareza que, mesmo nos limites da atividade repressiva/preventiva, as UPPs não se sustentam sozinhas, elas exigem outros programas paralelos de intervenção pública. Essa é uma condição básica para evitar a frustração das esperanças de uma vida urbana menos sobressaltada que têm sido inoculadas na população carioca. ■

Sugestões para leitura

- JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- MACHADO, C. G. S. *Chacina da Baixada – diário de uma investigação*. Rio de Janeiro: De Andréa e Morgado Editores, 2009.
- PERALVA, A. *Violência e democracia – o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SILVA, M. da L. A. (Org.). *Vida sob cerco – violência e rotina nas favelas cariocas*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira/Faperj, 2008.