
A CONDUÇÃO EXPERIMENTAL DA POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO FLUMINENSE

THE EXPERIMENTAL IMPLEMENTATION OF THE FLUMINENSE PACIFICATION POLICY

LA REALIZACIÓN EXPERIMENTAL DE LA POLÍTICA DE PACIFICACIÓN FLUMINENSE

Eduardo Ramos Júnior¹

DOI: 10.5935/2358-3541.2023e110500-pt

Resumo

Este estudo se debruça sobre a política de pacificação e a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciadas em 2008 no estado do Rio de Janeiro. Esse empreendimento se caracteriza pela ocupação militar de territórios urbanos, seguida pelo estabelecimento de uma base policial fixa para a posterior instalação de outros serviços públicos e obras de infraestrutura. Considerando aspectos normativos e dados públicos, demonstro como a condução do projeto, de sua elaboração, expansão e atual descontinuidade, foi feita de modo experimental, sem objetivos claros e se transformando de acordo com as oportunidades.

Palavras-Chave: Rio de Janeiro; UPP; Pacificação; Segurança Pública; Violência.

Abstract

This study delves into the pacification policy and the implementation of the Pacifying Police Units (UPPs), initiated in 2008 in the state of Rio de Janeiro. This endeavor is characterized by the military occupation of urban territories, followed by the establishment of a fixed police presence, with subsequent installation of other public services and infrastructure projects. By considering normative aspects and publicly available data, I demonstrate how the project's management—from its conception, expansion, to its current discontinuation—was carried out experimentally, lacking clear objectives, and evolving based on opportunities.

Keywords: Rio de Janeiro; UPP; Pacification; Public Security; Violence.

Resumen

Este estudio se centra en la política de pacificación y la implementación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), que comenzaron en 2008 en el estado de Río de Janeiro. Este proyecto se caracteriza por la ocupación militar de zonas urbanas, seguida por el establecimiento de una base policial fija para luego instalar

¹Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais (PPCIS-UERJ), 88ramosjr@gmail.com

otros servicios públicos y llevar a cabo obras de infraestructura. Considerando aspectos normativos y datos públicos, se muestra cómo la gestión del proyecto, desde su concepción hasta su expansión y su posterior discontinuidad, se llevó a cabo de manera experimental, sin objetivos claros y adaptándose según las oportunidades.

Palabras Clave: Rio de Janeiro. UPP; Pacificación; seguridad pública; violencia.

INTRODUÇÃO

Este trabalho se debruça sobre a política de pacificação e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciadas em 2008 no estado do Rio de Janeiro. Esse projeto é caracterizado pela ocupação militar de uma favela para, posteriormente, instalar-se uma unidade policial fixa. Um dos objetivos pretendidos com essa política é a alteração do histórico de incursões policiais, marcado pela violência, ao estabelecer uma lógica de policiamento comunitário (BELTRAME, 2014).

Utilizando de análise bibliográfica, dados oficiais e revisão normativa, estabeleço um panorama crítico do projeto, tendo como principal referencial teórico as ideias de Luc Boltanski (2013) sobre as novas estratégias gestórias e suas justificativas. A partir das evidências trazidas, discuto em que medida a ausência de um plano claro quanto à (re)tomada dos espaços pelo poder público permitiu que o projeto fosse ampliado e descontinuado de acordo com interesses pouco relacionados às áreas ditas “pacificadas”. Mesmo modificando circunstancialmente a rotina de violência dessas áreas, o que teríamos seria uma mudança de símbolos sem uma alteração da guerra como matriz da relação do Estado com a Favela que, em suma, serviria para reproduzir em novos termos os estereótipos e preconceitos que historicamente pautaram essa relação.

Para que exista esfera pública, é imponderável que o ente estatal oportunize condições formais para que todos os cidadãos possam incidir e disputar na condução do processo político (HABERMAS, 2022). Em um contexto como o fluminense, marcado por enorme desigualdade social e pelo controle armado de territórios vulneráveis por grupos de narcotraficantes, mesmo a dimensão estritamente normativa de acesso às instituições democráticas é negada (CARVALHO, 2019; LEITE, 2008; RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012).

Os desafios para se pensar projeto de segurança pública em consonância com os princípios democráticos não se restringem ao nível da operacionalização do ordenamento jurídico. Qualquer que seja o conceito de ordem que um Estado vise estabelecer deve ser norteado pelas formas legais e limitado pela preservação dos direitos básicos e pela integridade física dos indivíduos. As discrepâncias entre ações formais e ações reais, assim como a flexibilização das normas de acordo com o contexto, são empecilhos graves à consolidação da democracia (AGAMBEN, 2007).

A ideia de ordem não é neutra, ela é o resultado de um contínuo e sempre inacabado processo político que reflete a disparidade de forças da sociedade, podendo carregar vícios de ideologias, estereótipos e preconceitos (BATISTA, 1990). Nesse sentido, a “pacificação” ensejada com as UPPs tem de ser analisada a partir do momento histórico de sua criação, seu desenho normativo e suas consequências práticas.

CONTEXTO FLUMINENSE

A partir da década de 1980, com o estabelecimento do controle territorial por grupos de narcotraficantes armados no Rio de Janeiro, as representações sobre as favelas ganharam novas configurações (ou novas formas), as quais perduram até hoje: a Favela deixou de ser o local do indesejável e se tornou um território inimigo (LEITE, 2008). Podemos indicar o mote da “guerra às drogas” como a principal chave utilizada pelo poder público ao gerir esses espaços (LEITE, 2012). A ação do Estado nas favelas passou a se caracterizar por incursões violentas protagonizadas pela força policial em áreas nas quais grupos de criminosos exerciam algum nível de influência. Essas intervenções policiais tinham efeito paliativo, enfraquecendo um grupo que prontamente seria substituído por outro semelhante, contribuindo assim para gerar espaços de conflitos iminentes, bem como uma tensa relação de desconfiança entre moradores, opinião pública e agentes do Estado (ADORNO, 2002; RAMOS; LEMGRUBER, 2004).

Inúmeras situações da vida social demandam uma justificativa de cunho moral para serem interpretadas adequadamente pelos atores. Nesse sentido, é possível estabelecer um campo de análise voltado às estratégias de justificação de ações. A existência ou não de atritos na interação que derivam desse desacordo entre intenção e recepção é resultado da capacidade crítica dos agentes

(BOLTANSKI; THÉVENOT, 2009). Assim, a percepção que temos do risco de vitimização não é um produto simples construído a partir de dados objetivos. Este sentimento é formado por uma infinidade de elementos subjetivos compreendidos nas dimensões que compõem o imaginário da violência (BORGES, 2011).

Voltando-se para as ações de segurança pública, estas são, muitas vezes, projetadas para mitigar a sensação de medo e insegurança de parcelas da população sem uma preocupação efetiva com os efeitos deletérios que possam causar. Ou seja, políticas que impactam negativamente em comunidades e que encontram ampla aceitação popular, inclusive pela população da comunidade afetada, por serem entendidas como necessárias (TRINDADE; DURANTE, 2010; MUNIZ *et al.*, 2018). Por incidir diretamente nas áreas construídas simbolicamente como as fontes da violência no Rio de Janeiro, caracterizadas como periferias ou favelas, ações truculentas do Estado passaram a ser justificáveis (LEITE, 2008; BOLTANSKI; THÉVENOT, 2009).

Como portador legítimo da violência, cabe ao Estado disciplinar a maneira como seus órgãos especializados executam a manutenção da ordem social. A presença comprovada de grupos transgressores em uma área não autoriza a violação sistemática das garantias individuais de uma população inteira. A gestão diferenciada de um espaço onde a autoridade estatal alega não exercer seu papel de forma efetiva e para restituí-la aciona mecanismos de exceção corrobora o argumento de Das e Poole (2004) de que a administração diferenciada de regiões tidas como marginais é necessária para reafirmar a estrutura de poder.

A existência de alguma instituição estatal com prerrogativa para o uso da força não é incompatível com a ordem democrática, o ponto crítico é a forma como essa prerrogativa é empregada (BATISTA, 1990). Segurança não é apenas um serviço a ser prestado pelo Estado, mas um direito civil básico e, como tal, está condicionado por uma difusa teia de garantias. A maneira como o Estado se organiza produz margens nas quais o acesso a determinados bens e serviços públicos é negligenciado (DAS; POOLE, 2004). A igualdade formal, basilar à vida democrática, invisibiliza sistematicamente essas desigualdades, contribuindo para a reprodução do tratamento diferenciado prestado pelas instituições (CARDIA, 1999).

Portanto, os desafios para se pensar um projeto de segurança pública em consonância com os princípios democráticos, capaz de superar essas práticas enviesadas, não pode se restringir ao nível da operacionalização do ordenamento jurídico. É fundamental repensar as estruturas organizacionais e políticas que perpetuam desigualdades, garantindo que as instituições de segurança pública operem de maneira eficaz e justa, em consonância com os princípios democráticos.

CONDIÇÕES PARA PACIFICAÇÃO

Uma série intensa de mudanças engendradas pela modernização e fluidez do mercado de trabalho capitalista a partir da segunda metade dos anos 1980 alterou as relações de produção e a circulação de riquezas e pessoas nas cidades modernas (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Por consequência desses variados processos que se inter cruzam na composição de mercados transnacionais, diferentes atores formais, informais e até ilegais passaram a se relacionar de forma indireta, assumindo posições intercambiáveis de acordo com o contexto resultando em uma alteração plástica, mas não estrutural, nas relações de poder (TELLES, 2010).

Na esteira desses processos, a realização dos megaeventos no Rio de Janeiro alterou o conteúdo do discurso dos gestores públicos: a capital fluminense passaria por uma severa reestruturação urbana para adequar-se a um novo projeto de cidade global (FIORI, 2014). Sob a égide das obras necessárias à realização dos eventos internacionais, a cidade herdaria um legado de modernização urbana, racionalização eficiente dos transportes públicos e a ampliação do usufruto democrático dos espaços.

A pauta do novo modelo urbano é influenciada, essencialmente, por forças do mercado, em especial o capital imobiliário, contemplando políticas de remoção e revitalização de áreas de favelas da zona sul e de regiões de pouca visibilidade no mercado como o centro, o porto e parte da zona oeste (VAINER, 2011). Esta ação, que se assemelha à desenvolvida em Barcelona na época que está se preparava para receber os jogos olímpicos de 1992, tem como princípios a administração do espaço público em parceria com atores privados, projetando a cidade como uma vitrine de oportunidades aos investidores (DELGADO, 2007).

O sucesso do projeto de *city-marketing* depende de um cenário favorável ao consumo e aos grandes investimentos. A cidade tem que ser administrada de forma flexível, como uma empresa, adequando-se de modo célere às oportunidades do mercado (VAINER, 2011). Os elevados índices de violência e a atmosfera de insegurança que permeiam a vida carioca se tornam um entrave imediato a ser superado. Uma resposta satisfatória à violência urbana deveria ser dada: estabelecer um ambiente que conciliasse a primazia do capital com novos quadros de referência apaziguadores (DELGADO, 2007).

Boltanski e Chiapello (2009) apontam que a moderna atuação gestonária do Estado visa abrandar o conteúdo das críticas ao oferecer, na mesma ação,

pequenas respostas a diferentes atores. Por não focarem um sujeito ou grupo específico e, ainda assim, inscrever-se na interseção dos interesses manifestados, as críticas revolucionárias tendem a ser suprimidas por críticas reformistas amenas, assegurando a manutenção das assimetrias de força. As respostas às críticas assumem formas de ajustes que convergem diferentes interesses, assim, dissuadem o ímpeto radical ao possibilitar, em maior ou menor intensidade, variados acessos e usos do mesmo projeto.

Esta ausência de um beneficiário direto da ação permite que os projetos se apresentem como uma fortuita oportunidade, uma situação singular que trará benefícios, ainda que em diferentes intensidades, para todos. Desse modo, a intencionalidade inerente a qualquer ação política se dissipa, diferentes grupos sentem-se protagonistas, tornando o empreendimento uma espécie de imperativo comum com elevado custo social e político de sua rejeição.

Esta ênfase sobre a necessidade é necessária para legitimar a ação política num quadro formalmente orientado para o bem comum, quando é dada ao mesmo uma denotação democrática. De fato, em tal contexto, uma ação é ilegítima quando se pode qualificá-la de arbitrária, mostrando que ela está submetida à vontade de um indivíduo ou grupo que assumiria as decisões sozinho. Invocar forças impessoais e inexoráveis permite subordinar a vontade dos atores, em posição dominante, às leis inscritas na natureza das coisas (BOLTANSKI, 2013, p. 453).

As justificações de eventuais problemas ou malfeitos são tratadas como questões operacionais menores que devem ser compreendidas pelos usuários/beneficiários, posto que a oportunidade em tela não pode ser perdida. Estes dispositivos gestionários conservadores, por vezes, assumem a antagônica função de promover mudanças que, efetivamente, auxiliam a manutenção da realidade vigente em novos termos (BOLTANSKI, 2013). Desse modo, é possível ressignificar estratégias de controle que envolvam o terror e a violência ao mobilizar outros elementos que auxiliem na conservação do *status quo*, mas diminuam as tensões.

Momentos de crise, quando pensados em termos mais amplos, significam que a realidade² está em desacordo com o mundo. A crítica demanda, com

² Aqui utilizamos “Realidade” na acepção de Boltanski (2013), um conjunto de elementos socialmente apreendidos por meio de uma “rede de formatos de provas, regras, rotinas”. Já a ideia de mundo seria a totalidade dos fatos sem o filtro da “realidade”. Diante dessa conceituação, observamos que a realidade se modifica ao longo do tempo, e, em cada grupo, os componentes mobilizados pela realidade podem apresentar uma diferenciada aceitação de acordo com os anseios dos indivíduos. Portanto, a incidência e o nível das críticas estão diretamente relacionados à robustez variável da realidade. Por demandarem um nível significativo de socialização e estabilidade para se constituírem as instituições, ou, nos termos de Boltanski “instancias de confirmação”, sempre estarão atrás da

urgência, respostas, que parecem emergir de uma realidade autônoma. Esta desorganização permite inovações na construção da realidade em novos termos, com a anuência dos agentes responsáveis pela manutenção das instituições (BOLTANSKI, 2013). Nesse panorama, a ideia de implementar uma base policial permanente nas favelas e ofertar serviços públicos historicamente negligenciados aparece como solução à desgastada relação entre Estado e favela e aos costumeiros confrontos armados, assegurando a tranquilidade para os moradores do entorno e condições favoráveis ao capital imobiliário. Por outro lado, a condução experimental do projeto abre espaço para justificações diversas à não execução das melhorias esperadas pelas comunidades.

EXECUÇÃO DA POLÍTICA

Em mais uma ação paliativa típica para diminuir as taxas criminais que apresentavam elevação, em 19 de novembro de 2008, um efetivo de aproximadamente 100 policiais militares ocupou o morro Dona Marta em Botafogo para instalar aquela que viria a ser a primeira Unidade de Polícia Pacificadora. O secretário de segurança da época, Jose Mariano Beltrame, afirmou que a intenção de “ficar de vez” e não retirar as tropas no Dona Marta surgiu durante a ocupação, as condições necessárias para esse tipo de empreitada foram sendo construídas ao longo da ação (BELTRAME, 2014).

Vemos o argumento da oportunidade no começo daquilo que viria se tornar o projeto (BOLTANSKI, 2013). Mesmo sem condições materiais e um objetivo claro sobre o que se pretendia alcançar, houve apoio tanto do governador quanto do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes. Buscando interlocução com as lideranças locais e com forte articulação com os aparelhos públicos da região, a iniciativa foi buscando maneiras de ganhar a confiança da comunidade (CANO *et al.*, 2012) e conciliando suporte institucional, ações sociais, choque de ordem pública e a boa recepção por parte da iniciativa privada e da mídia. Assim, criou-se o ambiente necessário para o que se tornaria a primeira UPP (BELTRAME, 2014).

É importante ressaltar que estratégias semelhantes, envolvendo a instalação de bases policiais permanentes em áreas de favela com foco no policiamento comunitário para alterar a conflituosa relação Estado/favela, não se iniciaram com as UPPs. Destacamos os Grupos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAEs) que,

dinâmica social. Logo, a manutenção da realidade depende do grau de harmonia entre as instituições e os anseios dos indivíduos.

durante o Governo de Anthony Garotinho, atuaram na favela da Providência e nas favelas vizinhas ao bairro Copacabana. Essas iniciativas nem de longe gozaram do mesmo suporte do governo estadual, tendo recursos ínfimos se comparados ao investimento feito nas UPPs (CANO; RIBEIRO, 2012).

Utilizaremos falas do secretário de segurança do estado do Rio de Janeiro, presentes no livro onde o próprio relata sua história de vida, o processo que culminou na criação da política de pacificação e seus desdobramentos. O discurso tem valor documental, todavia, não podemos ignorar o viés presente ao analisar esse tipo de material:

Por trás dos insucessos anteriores, havia uma questão conceitual que debatíamos nos almoços. Por décadas, a lógica era colocar a polícia para prender criminosos e reprimir a venda de drogas. Essa estratégia ignorava o ambiente e as relações locais. O tráfico, por coerção, operava na mente das pessoas havia muito e criara raízes. Ele mandava no território, e o crime era a consequência e não mais a motivação desse controle. Com base nessa lógica, tínhamos de desalojar o traficante do lugar simbólico de “chefe do morro”. Em vez de prometer atacar o crime, prender pessoas e acabar com as drogas, nosso compromisso era retomar os territórios. Os demais aspectos viriam naturalmente, como consequência. O bom dessa estratégia é que ela era simples de explicar para a população, apesar da possibilidade de acarretar algum estranhamento inicial (BELTRAME, 2014, p. 106).

Há o reconhecimento de que o histórico conflituoso entre Estado e o tráfico estabeleceu uma relação de desconfiança mútua entre moradores de favela e forças policiais, mas que, a partir da ocupação, as coisas melhorariam “naturalmente”. Em suma, a opção do gestor público foi pela ação policial como condição³ à instalação de outros mecanismos que assegurem os direitos sociais fundamentais e o estado democrático de direito (GRECO; MONTEIRO; BETINI, 2014).

Ainda que a forma de atuação objetiva do projeto continuasse incógnita, o secretário destaca a facilidade de se explicar esse tipo de projeto, ou seja, convencer que a UPP é uma estratégia benéfica por si só pode ser considerado parte do objetivo geral. Ao direcionar a pacificação, mesmo que retoricamente, a alteração do rótulo que mistura pobreza e violência, em certa medida, possibilita a construção de um novo quadro referencial sobre a favela e seus moradores.

As três primeiras UPPs, Dona Marta, Cidade de Deus e Batan, foram implementadas sem nenhum tipo formalização do projeto. Não existia uma estratégia para ocupação e instalação da base tão pouco um plano de ação a ser seguido após entrada. Entretanto, devido ao modo pacífico com que ocuparam os espaços e o impacto significativo que estas tiveram na

³ Possivelmente a única exceção é o caso do Complexo do Alemão, onde a UPP Social iniciou suas atividades antes da implementação da UPP (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2013).

sensação de violência experienciada no entorno das comunidades, acabaram por serem tratadas pela mídia e pela sociedade como um grande sucesso.

[...]

As três primeiras experiências de pacificação foram um sucesso instantâneo. Eu imaginava que, ao restabelecer o estado de direito democrático em uma comunidade apartada da cidade, o impacto seria positivo. Mas não tinha noção da magnitude do engajamento do poder público e do empresariado, do respaldo da população e da transformação efetiva da realidade das comunidades envolvidas em seu entorno. Sem falar na perspectiva de esperança para toda a sociedade e no legado que, assim acredito, a metodologia das UPPs deixará para os futuros secretários de segurança do Estado do Rio de Janeiro (Beltrame, 2014, p. 117).

Apesar do otimismo do secretário e da esperança investida pela sociedade, observamos que o projeto foi conduzido sem um plano consistente de promoção de cidadania, a recepção pública foi determinante para assegurar a continuidade e expansão do projeto⁴ (CANO; RIBEIRO, 2012).

Tabela 1

Ano	UPPs Criadas
2007	1
2008	1
2009	4
2010	7
2011	6
2012	10
2013	8
2014	2
Total	39

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

A falta de uma ação social igualmente robusta acompanhando o aumento da presença policial no projeto é identificada como sua principal falha (MISSE, 2013; RIBEIRO, 2015). Ao instalar uma nova base de UPP, o Estado não responde à demanda por investimentos em serviços públicos e equipamentos urbanos, ausências que possibilitaram a instalação dos grupos criminosos e caracterizam as

⁴ A implementação de novas UPPs ocorreu nas seguintes datas: 2008, Santa Marta (19/12), 2009, Cidade de Deus (16/2), Jardim Batan (18/2), Babilônia e Chapéu Mangueira (10/6), Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (23/12), 2010, Ladeira dos Tabajaras/Cabritos (14/1), Providência (26/4), Borel (7/6), Formiga (1/7), Andaraí (28/7), Salgueiro (17/9), Turano (30/10), Macacos (30/11), 2011 São João, Quietão e Matriz (31/1), Coroa, Falset e Foguetiro (25/2), Escondidinho e Prazeres (25/2), Complexo de São Carlos (17/5), Mangueira (3/11), 2012, Vidigal (18/01), Fazendinha (18/04), Nova Brasília (18/04), Adeus/Baiana (11/05), Alemão (30/05), Chatuba (27/06), Fé/Sereno (27/06), Parque Proletário (28/08), Vila Cruzeiro (28/08), Rocinha (20/09), 2013, Manguinhos (16/01), Jacarezinho (16/01), Caju (12/04), Barreira/Tuiuti (12/04), Cerro-Corá (03/06), Arará/Mandela (06/09), Lins (02/12), Camarista Méier (02/12), 2014, Mangueirinha (07/02), Vila Kennedy (23/05).

diferenças entre áreas passíveis de serem pacificadas e o resto da cidade (LEITE, 2008). Ainda que o policiamento comunitário fosse uma realidade na rotina das UPPs, o déficit de oportunidade persistiria, pois não é prerrogativa da polícia militar estabelecer as múltiplas garantias fundamentais à cidadania (GENTIL, 2013).

Ao constituir unidades policiais específicas para atuar nas favelas, o poder público veio a declarar um segmento urbano como particularmente perigoso, criou procedimentos especiais para relacionar-se com ele, e de maneira subjacente o reconheceu como diferente dos cidadãos comuns, situando-o nos limites da criminalidade. Com isto instituiu – de facto, ainda que não de jure – uma tutela de natureza exclusivamente militar e repressiva sobre os territórios sociais onde habita mais da quinta parte da população da cidade. Transformar a responsabilidade pública em uma tutela militarizada, exacerbando as divisões socioeconômicas existentes, fortalecendo as atitudes discriminatórias e o preconceito (OLIVEIRA, 2014, p. 145).

As ocupações militares das favelas ocorriam sem diretrizes mínimas sobre quais procedimentos deveriam ser adotados para o sucesso do policiamento comunitário e sem uma formulação legal do projeto que tratasse da implementação da parte social. As ações referentes à promoção de cidadania nessa fase podem ser sintetizadas em um mutirão de limpeza, a legalização de parte da rede elétrica e a oferta de TV a cabo em um plano popular que visava substituir o “GatoNet” (MATTOS DA ROCHA; PALERMO, 2014).

FORMALIZAÇÃO DAS UPPS

As UPPs passam a existir formalmente somente em 22 de janeiro de 2009 com a promulgação dos decretos-lei 41.650 e 41.653 pelo então Governador Sérgio Cabral. O primeiro deles cria finalmente as unidades de polícia pacificadoras, subordinando-as à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Este grupamento receberia formação técnica diferenciada e ficaria responsável por ações concernentes à “pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes”. A norma deixa em aberto alguns pontos, como o que é compreendido por “pacificação”, o que constituiria a formação especial voltada a esta tarefa que os policiais receberiam e a definição de “comunidades carentes”. As lacunas foram deixadas em aberto até que uma outra lei as preenchesse, ou o secretário de segurança assim o fizesse. No mesmo dia, o governador emitiu o decreto 41.653/2009, que estabelece uma gratificação de R\$500,00 aos policiais vinculados às UPPs.

Apesar de continuar o vazio conceitual sobre pontos fundamentais do projeto, sua expansão não cessa: duas unidades são instaladas sem uma estruturação formal substantiva da política de pacificação. Após quase um ano da criação positiva das UPPs, o decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011 postula condições legais mínimas para execução da política. O critério de seleção dos espaços a serem ocupados ficou estabelecido como:

Art.1º, §1º - São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito (RIO DE JANEIRO, 2011).

Um projeto grandioso como a política de pacificação demanda estrutura e pessoal. Diante da impossibilidade de se levar as UPPs a todas as comunidades, a implementação ficou formalmente condicionada a regiões mais pobres, com presença criminosa ostensiva e que, portanto, teriam maior urgência na melhoria da infraestrutura que acompanharia a chegada da força policial. Entretanto, ao analisarmos a seleção das áreas que foram pacificadas, notamos que as condições objetivas das comunidades têm pouco peso nessa escolha. A seleção dos locais foi influenciada pela proximidade das comunidades com grandes eventos e pelas regiões prioritárias para o projeto *city-marketing*. Ao classificarem a disposição espacial das UPPs, Cano e Ribeiro (2015) dividem as unidades em 4 áreas principais:

- 1) Zona Sul – principal centro turístico da cidade;
- 2) Cinturão da Tijuca - região do maracanã e entorno, de elevado interesse do capital imobiliário;
- 3) Centro/Zona Portuária- área que recebe enormes investimentos públicos e privados na tentativa de construir mais uma região de interesse imobiliário;
- 4) Proximidades das vias expressas - favelas que se localizam em locais estratégicos para o transporte e deslocamento da cidade.

A localização das UPPs é claramente seletiva. Ela priorizou a agenda destes grandes eventos, abarcando bairros turísticos e abastados da Zona Sul da cidade e as favelas do entorno do estádio do Maracanã, onde será o jogo da final da copa do mundo. Área mais pobres e periféricas da cidade (e do estado) mesmo aquelas com alta incidência de vitimização letal, ficaram em segundo plano e no planejamento e na implementação da intervenção (CANO; RIBEIRO, 2015, p. 123).

A lei 42.787 também dispõe que as unidades devem ter uma sede compatível ao seu tamanho e papel, e que nenhuma UPP pode ter menos de 100 profissionais.

Se levarmos em consideração a jornada de trabalho típica da PMERJ, em que os policiais não administrativos trabalham em escalas de 12 por 24 horas, as UPPs com efetivo mínimo não possuem pessoal para cumprir satisfatoriamente todas as escalas. Em quase sua totalidade, as UPPs possuem bases precárias e os policiais, ao entrarem e saírem de serviço, devem se dirigir a um batalhão próximo para ter acesso ao armamento (CANO *et al.*, 2012).

Na concepção dos gestores, a alteração na relação entre polícia e moradores de favela com UPPs se daria com a adoção de uma doutrina análoga à do policiamento comunitário (BELTRAME, 2014; MAGALONI; CANO, 2016). Houve a preocupação em colocar prioritariamente nas UPPs aqueles policiais que acabaram de entrar na corporação, e, portanto, ainda não socializados da lógica beligerante. Ficou estabelecido que os novos recrutas receberiam treinamento diferenciado, tendo em sua formação uma carga horária maior de disciplinas voltadas aos direitos humanos e a interação com o público. A proposta visava aproveitar a abrangência das UPPs, de modo que esses novos recrutas desempenhariam não apenas o papel de uma força repressiva, mas também atuariam como agentes públicos, interagindo e ouvindo nas áreas onde os demais aparelhos estatais não alcançam (RIO DE JANEIRO, 2010; CANO *et al.* 2012). Esta preocupação aparece no artigo 6º da lei 42.787:

Art6º,

§2º Os policiais militares classificados nas unidades de polícia pacificadora devem ter formação especial, com ênfase em direitos humanos e na doutrina de polícia comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém-formados.

§7 Para o aprimoramento e a continuidade do programa de pacificação, deverá ser aplicado nas UPP o efetivo mínimo de 50% dos policiais militares regularmente incorporados pelo concurso de admissão, até que os objetivos preconizados neste decreto sejam alcançados (RIO DE JANEIRO, 2011).

Os policiais, agora presentes em uma taxa de policial por morador muito superior ao restante da cidade, não se sentem aptos a realizar as atividades estipuladas. A intenção de alterar a cultura policial e promover uma relação amistosa entre policiais e moradores através de policiamento comunitário parece não ter surtido o efeito desejado. Em um *survey* aplicado a quase totalidade dos policiais militares do Rio de Janeiro (MAGALONE; CANO, 2016) vemos que mesmo entre os policiais recém-ingressos que haviam trabalhado apenas em UPPs a percepção do território e dos moradores é de desconfiança igual ao dos policiais mais antigos.

De modo a avaliar os rumos do projeto, a lei estipulou a criação do conselho permanente de avaliação, composto pelo secretário de segurança, secretário da casa civil, Presidente do Instituto de Segurança Pública (ISP), subsecretário de

planejamento, comandante da PMERJ e comandante do CPP. Ou seja, a participação dos moradores no processo avaliativo da política é negligenciada. Não obstante, os critérios para avaliação são vagos e não encontramos informações sobre os efeitos de eventuais deliberações desse conselho.

O lado militar da política de pacificação apresenta uma trajetória relativamente uniforme quanto ao seu modo de implementação. Em 30 de novembro de 2010, o decreto 42.727 cria o projeto “UPP Social”, braço específico do projeto não relacionado com a polícia. Vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, ele visa suprir as demandas sociais e complementar a política de pacificação de modo a torná-la algo efetivamente mais abrangente que uma ação militar. Contudo, o caráter experimental na condução não se restringiu à parte militar da pacificação. A primeira versão do projeto UPP social durou poucos meses: ele foi transferido para a prefeitura do Rio de Janeiro, que deixa a execução sob os cuidados do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). Nessa fase, o programa mudou de nome para “UPP Social Carioca”. Em 2012, o projeto, conservando o *modus operandi*, novamente muda de nome, tornando-se “Rio+Social” como uma tentativa de se afastar dos símbolos associados à ação policial de pacificação. Essa trajetória tortuosa evidencia parte da ineficácia da abordagem social, já que em muitas comunidades, os projetos não avançaram além da fase de planejamento.

Em busca de uma maior eficiência, o decreto 42.909 de 4 de abril de 2011 cria o Comitê Executivo de Políticas Sociais nos Territórios Pacificados (CEPS). Esse comitê passou a centralizar a supervisão e a implementação de iniciativas sociais que, até então, eram executadas de maneira fragmentada. O CEPS ficou responsável pela articulação entre poder público e a sociedade civil na construção de um projeto de desenvolvimento para as comunidades ocupadas (MISSE, 2014). Cabe destacar que, entre as vagas determinadas no conselho, nenhuma é voltada a lideranças locais.

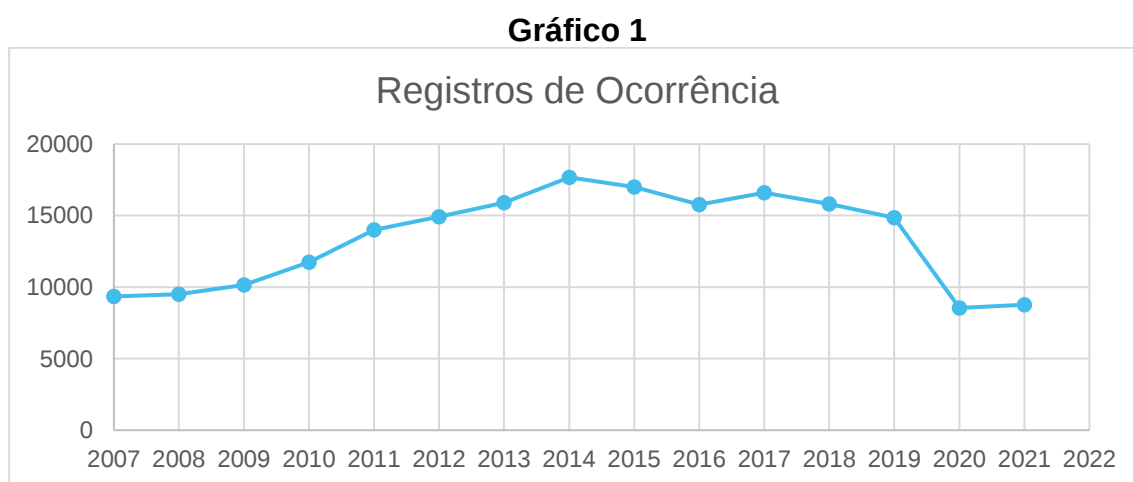
A DESCONTINUIDADE

Ao longo de 2019, um total de nove UPPs foram “descontinuadas” pelo poder público. Não há resoluções claras sobre quais critérios foram adotados para esse fim. Mesmo as falas de gestores em veículos de comunicação são nebulosas, tratam sobre a necessidade de mobilizar efetivo policial em outros espaços e da impossibilidade de se exercer o controle territorial (NOGUEIRA, 2015). A

oportunidade de “pacificar” os territórios que se colocava na época dos megaeventos aparece agora como um empecilho, bastante óbvio, à ordem pública.

O Instituto de Segurança Pública (ISP), principal órgão do estado do Rio de Janeiro na produção e divulgação de dados sobre segurança, apresentava séries históricas sobre todo tipo de ocorrência criminal desagregada por área de UPP. Contudo, o ISP parou de disponibilizar esses dados em 2021, sem maiores explicações e sem atos oficiais que explicassem o motivo. Enquanto a expansão do projeto foi comunicada e coberta pela mídia, sua descontinuidade se dá de forma silenciosa.

A partir do que foi apresentado e discutido até aqui, proponho algumas análises sobre os impactos do projeto segundo dados oficiais. Podemos observar no gráfico 1 que, nos primeiros anos do projeto, a permanência da polícia teve impacto na relação das comunidades com o poder público com um aumento substancial na busca dos meios legítimos para registrar ocorrências criminais. Contudo, em 2020, a tendência despenca e segue em um patamar inferior ao do início da política de pacificação até o final do período disponibilizado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP)



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

A análise das ocorrências criminais é um indicador da percepção positiva do projeto pela população. O aumento consistente da busca pelos meios formais para resolução de conflitos em um contexto de histórica desconfiança é um sinal da melhoria da relação entre a população e as forças policiais (CANO *et al.*, 2012). Todavia, não é possível fazer com segurança qualquer inferência sobre outros desdobramentos relacionados a aspectos não policiais do projeto.

A seguir, no gráfico 2, vemos o indicador de letalidade violenta, que consiste no agregado de quatro tipos de ocorrências letais, a saber: homicídio doloso, homicídio decorrente de intervenção policial, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Os anos finais da série foram impactados pela pandemia de COVID-19 e pela decisão do Supremo Tribunal Federal para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635, popularmente chamada de “ADPF das favelas” que limitou as operações policiais em áreas de favela. Não obstante, se considerarmos os outros anos, vemos de forma clara o que entendo ser efeito do projeto: a redução da violência letal. Durante a expansão das UPPs no auge dos megaeventos, há uma forte tendência de queda. De 2014 em diante, a tendência se inverte, anualmente, o total de mortes sobe.

Em meados de 2013, juntamente com as manifestações populares que tomaram o país, as taxas criminais subiram no estado e o assassinato de policiais e tiroteios em áreas pacificadas se tornaram recorrentes nos noticiários. Críticas à condição do projeto existem desde sua criação, porém, diante o caso do ajudante de pedreiro Amarildo de Souza, que foi torturado, morto e teve seus restos mortais ocultados por agentes da UPP da Rocinha em junho de 2013, o apoio popular ao projeto atingiu um patamar muito baixo (DA SILVA, 2014).

Passados os megaeventos, fora dos holofotes, a política de pacificação perdeu o ritmo de lançamento de novas unidades, seus resultados já não impressionavam: o aspecto de oportunidade que fundamentou a condução perdeu força. Lentamente, o cuidado em tentar mudar a lógica de policiamento nas áreas

pacificadas foi cedendo à velha lógica policial do conflito (RAMOS; LEMGRUBER, 2004; MUNIZ *et al.*, 2018).

CONCLUSÃO

Pensar uma política de segurança pública deslocada da realidade social em que está se inscreve, priorizando a melhoria de índices e a eficiência de parâmetros técnicos, é negligenciar as assimetrias de poder que se reproduzem na sua elaboração, interpretação e execução.

Sendo assim, é inegável que as UPPs, por determinado período, reduziram significativamente o número de óbitos decorrentes de violência letal. Contudo, considerar apenas as taxas criminais negligencia as condições precárias que as áreas ocupadas carregam. O resultado oriundo da ocupação militar sem os desdobramentos necessários para o gozo do estado democrático de direito reforça uma compreensão moral da favela como território diferenciado, legitimando a histórica violência policial nesses territórios.

Após a conclusão dos megaeventos e com a diminuição do respaldo popular, o projeto gradualmente caiu em segundo plano. Embora o discurso enaltecesse a política de pacificação como algo mais abrangente do que uma ação militar, na prática constata-se que, além do estabelecimento da base policial, não houve empenho em desencadear outros desdobramentos resultantes desse processo. Não se observam ações sistemáticas voltadas para melhorar as condições gerais de acesso a serviços e direitos que, de fato, melhorariam as condições de vida dos residentes nas áreas pacificadas.

As UPPs surgiram como uma oportunidade e foram implementadas de maneira experimental, pois não havia diretrizes claras a serem seguidas. Agora, o mesmo instinto de oportunidade que impulsionou o crescimento do projeto está sendo usado para encerrá-lo.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, v. 132, p. 7-8, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**: homo sacer, II. São Paulo: Boitempo, 2007.

BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BELTRAME, José Mariano. **Todo dia é segunda-feira**. Rio de Janeiro: Ed. Sextante, 2014.

BOLTANSKI, Luc. Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. **Sociologia & Antropologia**, v. 3, n. 6, p. 441-463, 2013.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. A sociologia da capacidade crítica. **European Journal of Social Theory**, p. 359-377, 1999.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. A justificação: sobre as economias da grandeza. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.

BORGES, Doriam. O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo. Curitiba: Editora Appris, 2011.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta M.; AMADO, Janaína (org.). **Usos e abusos da história oral**. 8. ed. 1996. p. 183-191.

CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (ed.). **“Os donos do morro”**: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

CANO, Ignacio; RIBEIRO, Eduardo. “Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro”. En: Tendencias, Revista de la UBP, año 6, número 11, p. 17-24. Córdoba, 2012.

CANO, Ignacio; RIBEIRO, Eduardo. A seletividade das políticas de pacificação. In: SANTOS, Angela M. S. P.; SANT’ANNA, Maria Josefina G. (org.). **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2014. p. 129-159.

CARDIA, Nancy *et al.* Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia. Os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sergio (coord.). **Continuidade autoritária e construção da democracia**. Relatório final da pesquisa. São Paulo, 1999. p. 11-37.

CARVALHO, Monique Batista. A política de pacificação de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **O Social em Questão**, v. 16, n. 29, p. 285-308, 2013.

DA SILVA, Robson Rodrigues. Pacificação em tempos de Copa do Mundo. *In: Citizen Security in Brazil: Progress and Challenges*, 28 mar. 2014, Washington D. C. **Anais** [...]. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. Anthropology in the Margins of the State. **PoLAR: Political and Legal Anthropology Review**, v. 30, n. 1, p. 140-144, 2004.

DELGADO, Manuel. **La ciudad mentirosa**. Fraude y miseria del modelo Barcelona. Madrid: Los libros de la Catarata, 2007.

FIORI, Emiliano Rojido. Políticas de seguridad en el Brasil de los mega-eventos. **Cuestiones de Sociología**, n. 10, 2014.

FRIDMAN, Luis Carlos. Delegação de poder discricionário: o sonho de paz. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 4, p. 611-623, 2014.

GRECO, Rogério; MONTEIRO, André; BETINI, Eduardo Maia. **A retomada do Complexo do Alemão**. Niterói: Impetus, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação. *In: URANI, A. e GIAMBIAGI, F. (Orgs). Rio – A Hora da Virada*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

LEITE, Márcia Pereira. Risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. *In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.). Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008. p. 115-141.

LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 374-389, 2012.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Afinal, qual é a das UPPs? **Observatório das Metrópoles**, mar. 2010. Disponível em:
https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2010/03/AFINAL_QUAL_E_DAS_UPPS.pdf

MAGALONI, Beatriz; CANO, Ignacio. Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

MATTOS ROCHA, Lia de; PALERMO, Luiz Claudio. "O morro está na calmaria": Mídia impressa e o repertório da paz no contexto da pacificação. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 1, p. 25-40, 2014.

MISSE, Daniel Ganem. Os programas de gestão social em territórios pacificados. Confluências. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 1, p. 11-22, 2013.

MISSE, Daniel Ganem. Cinco anos de UPP: um breve balanço. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 3, p. 675-700, 2014.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydé; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 2, p. 148-187, 2018.

NOGUEIRA, Italo. UPPs serão extintas para reforçar policiamento de outras regiões do Rio. **Folha de S. Paulo**, 9 nov. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/upps-serao-extintas-para-reforcar-policiamento-de-outras-regioes-do-rio.shtml>

RAMOS, Silvia; LEMGRUBER, Julita. Criminalidade e respostas brasileiras à violência. **Observatório da cidadania**, v. 4, p. 45-52, 2004.

RIBEIRO, Eduardo. **Violência armada e educação no Rio de Janeiro**: impactos educacionais das Unidades de Polícia Pacificadora. 2015. 479f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RIBEIRO, Ludimila; MONTANDON, Ana Maria Alemão. O que os policiais querem dizer com 'policiamento comunitário': uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, p. 233-260, 2014.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: parte 1, Rio de Janeiro, RJ, ano XXXVII, n. 005, p. 2, 7 jan. 2011.

RIO DE JANEIRO, Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro. **UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP)**: o que pensam os policiais. Obra comemorativa do 4º ano do Projeto de Unidade de Polícia Pacificadora-UPP. Rio de Janeiro: CeSeC-Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2010.

RODRIGUES, André, SIQUEIRA, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a Segurança Pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, A. *et al.* (org). **Unidades de**

Polícia Pacificadora: debates e reflexões. Comunicação do Iser. Rio de Janeiro: Iser, n. 67, ano 31, 2012. p. 9-52.

TRINDADE, Arthur; DURANTE, Marcelo. Medo do crime e vitimização no Distrito Federal: Analisando as vulnerabilidades de gênero, idade, raça e renda. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 12, n. 2, p. 239-265, 2019.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR), 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ANPUR, 2011.

* Artigo recebido em 11/05/2023,
aprovado em 14/11/2023.