



O QUE PENSAM OS

A nova política de segurança pública implantada em várias favelas do Rio de Janeiro, com as Unidades de Polícia Pacificadora, foi em geral bem recebida, mas não é um projeto pronto. Trata-se de um processo em curso, que precisa de ajustes e aperfeiçoamentos. Para isso, é importante saber não apenas como as comunidades incluídas veem e o que esperam desse tipo de policiamento, mas também a opinião dos policiais lotados nessas unidades sobre o projeto e seu funcionamento cotidiano. Os resultados da primeira pesquisa com esses policiais revela que suas preocupações estão centradas nas condições de trabalho e que ainda não se sentem parte de uma experiência renovadora.

Barbara Soares
Julita Lemgruber
Leonarda Musumeci
Silvia Ramos

*Centro de Estudos de Segurança e Cidadania,
Universidade Candido Mendes*



POLICIAIS DAS UPPS

O Rio de Janeiro conheceu, a partir da década de 1990, várias experiências de policiamento comunitário ou de proximidade. A primeira, no morro da Providência, na zona portuária do Rio de Janeiro, recebeu o nome de Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape) e foi seguida de projetos de policiamento comunitário em bairros de classe média – Urca, Laranjeiras e Copacabana. Em 2000, o governo estadual implantou nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, ambas em Copacabana, o primeiro Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (Gpae), cujo modelo foi repetido em várias comunidades fluminenses a partir de 2002.

Embora todas essas iniciativas tenham apresentado alguns resultados positivos, foram desativadas em pouco tempo. Isso aconteceu provavelmente por serem iniciativas isoladas, muitas vezes dependentes das características pessoais do comandante local ou por terem sido implantadas apenas como balões de ensaio por um

batalhão ou outro da Polícia Militar (PM). Em todas, faltou o elemento crucial para converter um experimento isolado em política de segurança ou em nova prática policial consolidada. Faltou o apoio efetivo dos governadores, das equipes à frente da Secretaria Estadual de Segurança, das demais secretarias estaduais e municipais e do próprio comando da PM.

Em dezembro de 2008, foi criada no Rio de Janeiro a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), na favela Santa Marta, no bairro de Botafogo. Nos três anos seguintes, 19 UPPs foram implantadas, com efetivo de 3,5 mil policiais e abrangendo em torno de 40 comunidades, com cerca de 300 mil moradores. O governo prevê que 40 UPPs estarão em funcionamento até 2016.

Tudo indica que estão presentes, hoje, as condições que faltaram às iniciativas anteriores: trata-se de um projeto governamental, com apoio de diversos órgãos estaduais e implantado em grande escala, não como experimento pontual. Condições que, somadas à imprescindível participação da população das comunidades incluídas e do asfalto, com o desenvolvimento integrado >>>

FOTO: DIVULGAÇÃO/SECRETARIA DE SEGURANÇA/PMRJ

de outras intervenções sociais e com mecanismos de monitoramento, controle e avaliação, poderão assegurar, pela primeira vez, a sustentabilidade de uma política de segurança voltada especificamente para as favelas.

Evidentemente, nem o sucesso está garantido, nem as UPPs são a solução para todos os problemas sociais e de segurança. Elas tampouco expressam um projeto pronto e acabado (ver 'As várias faces das UPPs', em *CH* 276). Trata-se de um processo em curso, que passa, como todo processo, por transformações. Seu êxito como prática, como política, como modelo e como ponta de lança para uma transformação mais profunda de toda a polícia depende de numerosos fatores: um deles é a forma como os policiais envolvidos percebem o projeto e compreendem o trabalho que estão realizando.

Diversas pesquisas vêm sendo feitas com o propósito de conhecer a experiência e a visão dos moradores das favelas onde foram implantadas UPPs. O Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Candido Mendes, buscou complementar esses esforços levantando, por meio de uma amostra representativa de policiais das nove primeiras UPPs, a visão dos soldados e cabos que trabalham cotidianamente nas unidades. Focalizando e dando voz aos que, em última instância, são os responsáveis pela execução do projeto na ponta, espera-se produzir um conhecimento que contribua tanto para a gestão dos comandos quanto para o acompanhamento do processo pela população.

Os primeiros resultados da pesquisa, expostos a seguir, representam o momento zero, a partir do qual o CESeC pretende acompanhar os desdobramentos do trabalho ao longo dos próximos anos. Somente assim será possível conhecer as eventuais mudanças na visão e na atuação dos policiais à medida que o projeto evolui.

Sem 'vestir a camisa' O levantamento, realizado de agosto a dezembro de 2010, abrangeu as nove UPPs então existentes e abordou formação e treinamento, condições de trabalho, características e problemas da comunidade, relação dos moradores com os policiais, avaliação dos policiais sobre o projeto das UPPs, grau de satisfação e expectativas dos policiais. O trabalho baseou-se em três grupos focais (com todos os comandantes, com cabos e com soldados) e na aplicação de 359 questionários nas favelas Santa Marta, Cidade de Deus, Batan, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Chapéu Mangueira/Babilônia, Borel, Formiga e Tabajaras.

Os agentes lotados nessas UPPs eram quase todos homens (apenas três mulheres entraram na amostra), em sua maioria jovens (cerca de 85% tinham de 25 a 33 anos) e todos, por exigência legal, haviam completado o ensino médio, sendo que 27% cursavam faculdade e 8,4% já tinham diploma de curso superior. Quase metade da amostra (49,6%) se autodefiniu como 'pardo', 31,1% disseram ser 'brancos' e 17,1%, 'pretos'. Quanto à renda domiciliar mensal, 46% declararam ganhar de

FOTO: ERNESTO DE CARVALHO/IMPULSOR IMAGENS





cinco a 10 salários mínimos e 31,5% de três a cinco salários. Como previsto no projeto original do governo, a grande maioria dos policiais (93%) ingressara na corporação havia no máximo dois anos e fora diretamente alocada nas UPPs.

Com base nesse primeiro levantamento, observou-se que os policiais, em sua maioria, não viam as UPPs como um novo modelo de policiamento, ou seja, não tinham ‘vestido a camisa’ e incorporado a filosofia que, em tese, inspira o projeto. Naquele momento, entre eles não parecia ter se desenvolvido ainda uma cultura de pertencimento a um grupo especial ou de adesão a um novo modelo de policiamento, já que suas demandas e percepções expressavam predominantemente interesses e questões de natureza individual, como salário, escala e condições de trabalho.

Quando instados a sugerir medidas para o aperfeiçoamento das UPPs, por exemplo, mais de 60% mencionaram melhorias nas condições de trabalho, mostrando que seu maior interesse estava em questões corporativas e pessoais, em particular insatisfação com instalações, salários e distância entre o trabalho e a moradia. Em outras palavras, as demandas, percepções e interesses dos policiais de UPPs não se distinguiam muito dos de colegas lotados nas atividades convencionais de polícia, cujas preocupações, segundo têm mostrado outras pesquisas, giram também, majoritariamente, em torno de questões trabalhistas e corporativas.

Um dos fatores que podem ajudar a entender a baixa identificação dos policiais com o projeto é a expectativa de que este não irá perdurar: 70% dos entrevistados concordaram com a afirmativa corrente de que as UPPs foram criadas só para garantir a segurança da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Ao menos no momento em que a pesquisa foi realizada, eles não pareciam, portanto, perceber as UPPs como verdadeira e duradoura inflexão na política de segurança. O longo histórico, no Rio de Janeiro, de mudanças bruscas das diretrizes governamentais na área de segurança pública e de interrupção de projetos de policiamento inovadores provavelmente contribuiu para a incerteza ou descrédito quanto à sustentabilidade no tempo das UPPs.

Embora 63% acreditem ter recebido formação adequada, e a maioria absoluta considere satisfatório o ensino de disciplinas como ‘defesa pessoal’, ‘direitos humanos’, ‘técnicas de abordagem’, ‘uso gradual da força’, ‘policiamento comunitário’ e ‘ética’, parte expressiva dos policiais (mais de 40%) avaliou como inadequada a formação relativa ao uso de armas menos letais e aos procedimentos para casos de violência doméstica. Essa percepção é importante, pois a grande maioria reconheceu a mediação de conflitos entre moradores (98,6%) e a redução da violência doméstica (95,8%) como sendo atribuições dos policiais de UPPs.

Foi muito alta (70%) a parcela de entrevistados que afirmou preferir trabalhar em outras unidades da PM, >>>



16% dos policiais afirmaram que sua opinião sobre as UPPs piorara desde que começaram a trabalhar nelas

30% dos policiais disseram que sua opinião melhorara

54% dos policiais não mudaram sua opinião inicial

principalmente nos batalhões convencionais. Mas esse percentual não chega a surpreender quando se levam em conta as dificuldades físicas e logísticas do policiamento permanente em favelas – sobretudo nas atividades de ronda a pé e ponto fixo, que a maior parte desenvolvia –, as condições estruturais ainda precárias de diversas UPPs, a recepção inicial bastante hostil de parte da população, em especial dos jovens, e o enraizamento ainda frágil da filosofia do projeto, que, como se viu mais acima, dificultava a adesão e o sentimento de pertencimento dos policiais a um novo modelo de trabalho policial.

Os tipos de atividades práticas que a maioria dos entrevistados disse desenvolver com frequência também não contribuíram para a percepção do projeto como essencialmente diferente do policiamento convencional: 79% afirmaram ocupar-se com frequência da abordagem e revista de suspeitos, 60%, do recebimento de queixas e 46% do registro de ocorrências na delegacia. Embora a maioria considerasse preponderantes nas comunidades com UPPs os conflitos interpessoais (violência doméstica, rixas, agressões) e as ocorrências de baixo potencial ofensivo (desacato, perturbação do sossego), quase todos os policiais (94%) consideravam necessário o porte do fuzil – ainda que 96% considerassem importante, também, o uso de armas menos letais.

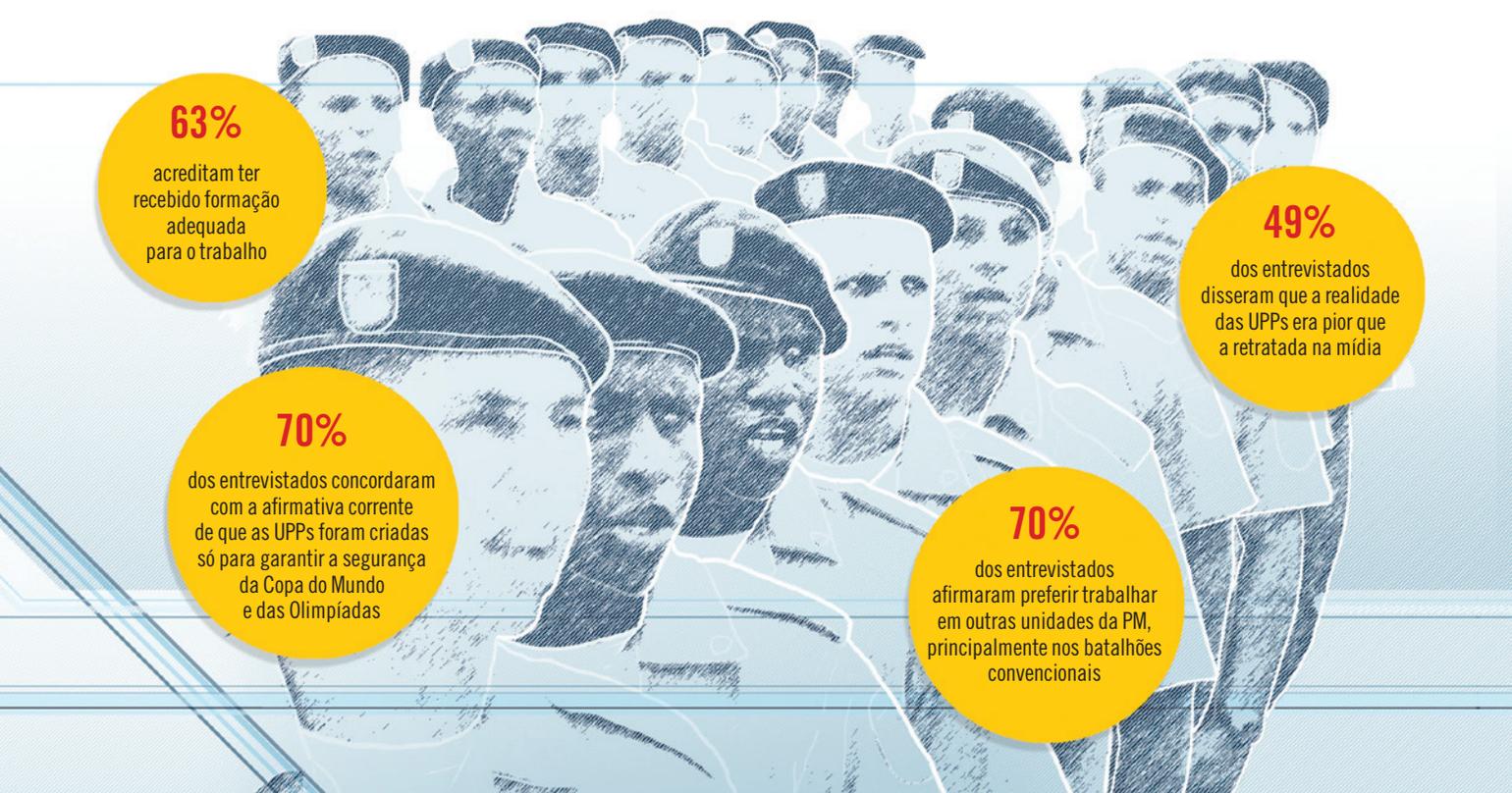
Mesmo sem ter ocorrido nenhum caso de invasão de UPPs por traficantes de drogas, mais da metade dos entrevistados (55%) temia que os criminosos tentassem retomar o território que dominavam antes. Isso significa que admitiam a perspectiva do confronto e da ‘guerra’. Cabe ressaltar, porém, que os questionários foram aplicados no período em que ocorreram ataques de criminosos em diversas regiões da cidade, pouco antes da

ocupação militar da Vila Cruzeiro e do Alemão, em novembro de 2010, o que determinou, inclusive, a interrupção do trabalho de campo por alguns dias. É provável que algumas respostas a respeito do risco de invasões e da necessidade do uso cotidiano do fuzil tenham sido, em alguma medida, influenciadas pelo clima especial de apreensão existente naquele momento.

Poucos eram os policiais que tentaram, por iniciativa própria ou por ordens superiores, algum tipo de contato com organizações locais, como associação de moradores, creches, escolas, igrejas, organizações não governamentais, grupos culturais ou imprensa comunitária. Isso indica também que alguns elementos cruciais para efetivar o modelo de policiamento comunitário ou de proximidade não haviam sido suficientemente enfatizados, seja na formação dos agentes, seja na gestão do projeto.

Por outro lado, os policiais avaliavam que, comparada à fase de implantação das UPPs, a receptividade da população local estava melhorando sensivelmente. Enquanto 74,4% asseguraram que a população manifestava sentimentos negativos (desconfiança, medo ou raiva) no início da ocupação, apenas 28,5% disseram que esses sentimentos haviam perdurado até o momento da pesquisa. Além disso, enquanto só 20% afirmaram ter percebido boa receptividade dos moradores desde o início, expressa por sentimentos como aceitação, admiração, simpatia e respeito, cerca de 67% identificavam, no momento da pesquisa, a presença desses sentimentos positivos na maioria da população.

Ou seja, para os entrevistados, a rejeição ao projeto vinha diminuindo e a adesão a ele, aumentando. É interessante notar que um dos motivos apontados para essa redução da hostilidade ou desconfiança dos moradores foi a continuidade da presença da polícia, que afastava



63%

acreditam ter recebido formação adequada para o trabalho

70%

dos entrevistados concordaram com a afirmativa corrente de que as UPPs foram criadas só para garantir a segurança da Copa do Mundo e das Olimpíadas

49%

dos entrevistados disseram que a realidade das UPPs era pior que a retratada na mídia

70%

dos entrevistados afirmaram preferir trabalhar em outras unidades da PM, principalmente nos batalhões convencionais

a suspeita de que seria mais uma experiência efêmera e ilusória, temor compartilhado por parte dos próprios policiais, como já mencionado.

Note-se também que, apesar do aumento da receptividade da população percebido pelos policiais, a avaliação que eles mesmos faziam do projeto nem sempre era a mais positiva: 49% deles disseram que a realidade das UPPs era pior que a retratada na mídia, opinião provavelmente alimentada pelo fato de a imprensa não focalizar as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos policiais que atuam em contato direto com a população, no policiamento de proximidade (rondas, cabines, radiopatrulhas e outras tarefas), nem conferir reconhecimento à atividade que realizam. Ainda assim, cerca de 30% dos policiais disseram que a opinião que tinham das UPPs melhorara desde que haviam começado a trabalhar nelas e somente 16% afirmaram que essa opinião piorara (os demais 54% disseram não ter mudado sua opinião inicial, fosse ela positiva ou negativa).

Mais apoio e valorização Essa primeira etapa da pesquisa, cujos resultados deverão ser comparados aos das próximas rodadas, já apontam alguns desafios que o projeto das UPPs terá de enfrentar para tornar-se de fato sustentável. Em especial, fazer com que os policiais envolvidos nesse tipo de policiamento se sintam não apenas beneficiários do projeto, mas também responsáveis diretos pela mudança das relações entre população e polícia.

Avaliações negativas sobre condições de trabalho aparecem em muitas pesquisas com policiais – e também com outros tipos de profissionais. No caso das UPPs, porém, elas contrastam vivamente com a imagem externa positiva, ligada a mudança e inovação, e alimentam

a percepção de que o projeto é benéfico para todos, menos para os policiais envolvidos.

Uma das preocupações dos policiais, a melhoria das condições de trabalho, já vem ocorrendo desde o período da pesquisa. Entretanto, algumas UPPs continuam operando com sedes em contêineres, instalações sanitárias precaríssimas e sem espaços para refeição e descanso. Assim, além de ampliar tais melhorias, seria importante que os agentes pudessem dispor de um espaço permanente de escuta para apoio, troca de informações e manifestação de suas demandas, que permitissem fazer-se também alcançados pelas mudanças e valorizados pelos resultados.

Parece fundamental, ainda, que a formação dos policiais enfatize mais os princípios do policiamento de proximidade, realçando os elementos capazes de reforçar a identificação com o projeto, ressaltar a novidade do modelo e o valor do trabalho realizado pelos agentes. 

Sugestões para leitura

- BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial* (coleção Polícia e Sociedade, v. 8). São Paulo, Edusp, 2003.
- CANO, I. 'Uso da força letal pela polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate', em Caldeira, C. (org.), 'Crime organizado e política de segurança pública no Rio de Janeiro', *Archê Interdisciplinar*, Ano VII, nº 19, p. 201, 1998.
- COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2004.

VEJA MAIS NA INTERNET

- >> BALESTRERI, R. B. 'Direitos humanos: coisa de polícia' (disponível em www.dhnet.org.br/educar/balestreri/php/index.html).
- >> BAYLEY, D. H. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Washington, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2001 (disponível, em inglês, em www.ojp.usdoj.gov/nij).
- >> As várias faces das UPPs. Luiz A. M. da Silva, p. 34, nº 276.