

BARBARA MOURÃO • JULITA LEMGRUBER
LEONARDA MUSUMECI • SILVIA RAMOS

POLÍCIA, JUSTIÇA E DROGAS:

como anda nossa
democracia?

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

Bendita hora

A consistente produção do CESeC reunida neste volume se apresenta em hora crucial para a sociedade fluminense. A década de preparação do Rio de Janeiro, capital à frente, para os megaeventos (Jogos Pan-Americanos 2007, Jogos Mundiais Militares 2011, Jornada Mundial da Juventude 2013, Copa do Mundo Fifa 2014 e, finalmente, Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016) chega ao fim com percepção amarga sobre o legado em segurança pública, agenda tão urgente quanto antiga. O projeto que aglutinou as esperanças de convivência cidadã entre moradores e policiais nas comunidades populares cariocas mais que empacou, retrocedeu. As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) cruzaram os dois últimos anos acuadas pela crise de credibilidade em todas as esferas do poder constituído e asfixiadas pela precária situação fiscal governo do estado.

O livro contém artigos fundamentais para entendermos as origens do passo atrás que ora testemunhamos. Mas não traz somente diagnósticos; indica caminhos. É obrigatório mencionar, por exemplo, a inovadora perspectiva de gênero. Não foi obra do acaso que todas as peças escolhidas para compor esse mosaico de reflexões sobre o Rio tenham sido escritas por mulheres. Sílvia Ramos, Julita Lemgruber, Marcia Fernandes, Barbara Musumeci Mourão, Leonarda Musumeci, Eliana Sousa Silva – e só elas – assinam os boletins. O elenco, por si só, escancara a defesa e, principalmente, a necessidade de diversidade nas estruturas de poder responsáveis por formatar, executar e avaliar políticas públicas.

O texto “A face feminina das UPPs”, de Barbara Musumeci Mourão, trata explicitamente de uma oportunidade de mudança desperdiçada. A presença de mulheres não alterou os padrões de inserção dos contingentes das forças de segurança. Tampouco ameaçou a cultura de abordagem policial, ainda hoje assentada no terreno do antagonismo, em vez de no campo do diálogo. Nem o comando da segurança nem a tal opinião pública foram capazes de enxergar a via transformadora que se apresentava. Mas ela segue existindo. É o que consola.

BARBARA MOURÃO • JULITA LEMGRUBER
LEONARDA MUSUMECI • SILVIA RAMOS

POLÍCIA, JUSTIÇA E DROGAS:

como anda nossa
democracia?

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Rua da Assembléia 10, sala 810

Centro – Rio de Janeiro – RJ

20011-901

www.ucamcesec.com.br

PROJETO GRÁFICO:



APOIO:



MOURÃO, Barbara

Polícia, Justiça e Drogas: como anda nossa democracia? /
Barbara Mourão, Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Silvia
Ramos – Rio de Janeiro : CESeC, 2016.

300 p. ; 24 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-5969-002-6

1. Violência - Rio de Janeiro. 2. Justiça. 3. Polícia Militar -
Rio de Janeiro. I. Lemgruber, Julita. II. Título.

CDD: 303.60981

SUMÁRIO

PREFÁCIO

ELISABETH LEEDS

5

1

SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA

Violência e polícia: três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro

SILVIA RAMOS

9

Entre o grito e o tiro: polícia, democracia e armas “menos letais”

LEONARDA MUSUMECI

46

2

POLÍCIA DE PROXIMIDADE?

“Eles nos detestam”. Tropeços do policiamento de proximidade em favelas – Resultados da pesquisa *UPP: O que pensam os policiais, 2014*

LEONARDA MUSUMECI

85

UPPs: Uma polícia de que gênero?

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

132

A face feminina das UPPs

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

165

3

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Ecossistema da mediação judicial. Avaliação dos usuários sobre o atendimento prestado nos centros judiciários de mediação de conflitos – Pesquisa-piloto realizada nos núcleos do Leblon e Jacarepaguá, RJ

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

195

4

POLÍTICA DE DROGAS

“Meu nome não é cracudo”: a cena aberta de consumo de drogas da rua Flávia Farnese, na Maré, Rio de Janeiro

REDES DA MARÉ E CESEC

227

Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e direito de defesa

JULITA LEMGRUBER E MARCIA FERNANDES

267

SOBRE AS AUTORAS

299

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de dedicar nossos sinceros e profundos agradecimentos a todas as pessoas e instituições que têm apoiado e acompanhado o trabalho do CESeC:

Ao professor Candido Mendes e à professora Maria Isabel Mendes de Almeida, pelo apoio permanente que temos recebido da Universidade Candido Mendes;

À Open Society Foundations e à Fundação Ford, pelo suporte financeiro que, há muitos anos, assegura as condições para que o CESeC desenvolva seus projetos;

Aos(às) amigos(as) e parceiros(as) que, com sua experiência e liderança nos abriram os caminhos para o universo das favelas cariocas;

Aos(às) nossos(as) colegas, da academia e das organizações da sociedade civil, pelo diálogo constante, que alimenta e revigora as ideias e as práticas do CESeC;

Aos parceiros e parceiras que encontramos na Polícia Militar do Rio de Janeiro e que tornaram possíveis as pesquisas que desenvolvemos nos últimos anos;

Aos(às) pesquisadores(as) e colaboradores(as) e funcionários(as), sem os quais nenhuma das nossas pesquisas e projetos teriam se realizado.

Prefácio

ELIZABETH LEEDS

Nos últimos 25 anos, a característica mais constante das políticas de segurança pública no Brasil tem sido a falta de continuidade, com momentos de esperança, otimismo e perspectivas de avanço sendo sucedidos por decepção e desilusão.

Nesse cenário mutável, o CESeC nos trouxe investigação corajosa, honesta e equilibrada sobre os problemas mais prementes que as cidades brasileiras enfrentam, desconstruindo mitos, projetando luz sobre as causas mais profundas da violência e revelando dificuldades estruturais para reduzi-la.

Desde que foi fundado, há 16 anos, o CESeC notabilizou-se pela pesquisa e pelo ativismo em torno das potencialidades e deficiências do sistema de justiça criminal brasileiro. Por meio de livros, relatórios, conferências e artigos de opinião em jornais de todo o país, essa produção tornou-se referência nacional para aqueles preocupados com justiça equânime e garantia dos direitos dos cidadãos sob o Estado Democrático de Direito.

Os artigos publicados neste volume são apenas uma pequena fração da produção total do CESeC e tratam de problemas e políticas recentes de segurança pública. Embora quase todos se refiram ao Rio de Janeiro, sua relevância se estende a cidades de todo o país que enfrentam os mesmos problemas.



A revisão das políticas de segurança pública do Estado do Rio nos últimos trinta anos, desenvolvida por Silvia Ramos, mostra claramente inconsistências e oscilações do pêndulo, em que novas políticas surgem como promessas alvissareiras para logo em seguida serem desmanteladas com o retorno a práticas violentas e militaristas. É o caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), cujo sucesso inicial e cujas deficiências posteriores, analisados nos textos de Leonarda Musumeci e Barbara Mourão, devem ser tomados como lições relevantes para qualquer tentativa de reforma dos modelos de segurança pública em vigor no Brasil.

O grave problema do uso excessivo da força pelas polícias brasileiras evidencia-se tanto na forma de violência letal cotidiana contra os mais pobres quanto na da brutalidade contra manifestações de protesto da população. Mapeando o debate internacional contemporâneo sobre disseminação das armas ditas “não letais” ou “menos letais”, o artigo de Leonarda Musumeci discute os impactos dessa disseminação nos níveis de uso da força pela polícia, na legitimidade da ação policial e no exercício do direito democrático de protestar.

Inovações promissoras nas áreas de justiça e segurança com resultados potencialmente equitativos e eficazes dependem de uma série de variáveis que determinarão sua capacidade maior ou menor de sucesso. Avaliando impactos da introdução da mediação de conflitos na prática judicial em 2010, o artigo de Barbara Musumeci Mourão analisa as reações de pessoas que participaram de mediações em centros judiciários no Rio de Janeiro. Apesar dos resultados relativamente positivos da avaliação, o texto levanta questões críticas importantes para se refletir sobre o que é essencial para o sucesso da iniciativa.

Da mesma forma, o olhar sobre as relações de gênero que atravessam e configuram as instituições policiais está presente em outro artigo da mesma autora, como elemento crucial para a democratização das polícias, conferindo consistência e sentido a qualquer tentativa de inovar seus modelos de atuação.

Em praticamente todas as grandes cidades brasileiras há espaços popularmente conhecidos como “cracolândias”, geralmente vistos como epicentros da marginalização urbana e da geração de violência. O estudo coordenado por Eliana Sousa Silva (Redes da Maré) e Julita Lemgruber (CESeC) mostra o rosto humano de uma comunidade usuária de crack e a necessidade de adoção de políticas públicas integradas que enfatizem a redução de danos, em vez de políticas repressivas que marginalizam ainda mais os consumidores de drogas em situação de rua.

Desde 2009, o CESeC tem sido um pioneiro na pesquisa e na promoção do debate público sobre uso excessivo da prisão provisória, que contribui para a superlotação carcerária e para violações cotidianas dos direitos humanos mais básicos. O artigo de

Julita Lemgruber e Marcia Fernandes incluído neste volume analisa especificamente a violação dos direitos constitucionais dos acusados de tráfico de drogas, mostrando que as condenações baseiam-se geralmente apenas no depoimento de policiais que efetuaram a prisão em flagrante.



Nenhuma das instituições que integram o sistema de justiça criminal no Brasil é homogênea em suas práticas e visões do que constitui um sistema justo e equitativo. Para aqueles que, nas organizações policiais, no Judiciário ou no Ministério Público, estão empenhados em promover mudanças permanentes, em busca de uma sociedade mais justa, as contribuições do CESeC aqui reunidas constituem leitura essencial para orientar tais mudanças.

1

SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA

VIOLÊNCIA E POLÍCIA:

TRÊS DÉCADAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO¹

SILVIA RAMOS

Em janeiro de 2016, o Instituto de Segurança Pública, órgão da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, divulgou os dados sobre homicídios no ano de 2015 e revelou que a taxa na cidade tinha sido a menor em 24 anos. A redução dos assassinatos ocorreu no estado que foi, durante anos, recordista do ranking da violência no país. Não é pouco, considerando que o Brasil estacionou há duas décadas entre as dez nações mais violentas, mantendo taxas anuais de mais de 20 assassinatos por 100.000 habitantes, tendo chegado a quase 30 em 2012 com seus quase 60.000 homicídios.

Neste artigo pretendo discutir o que aconteceu com o Rio de Janeiro nos últimos 30 anos para termos nos tornado os campeões de violência do Brasil e como esse quadro foi e vem sendo alterado. Vou tratar das características específicas e únicas da violência fluminense, que transformaram o Rio em um caso singular no Brasil e com raros paralelos no mundo contemporâneo. Buscarei demonstrar que a variável explicativa mais forte para entender as particularidades e a intensidade da criminalidade e da violência no Rio de Janeiro ao longo de três décadas é a própria polícia e as políticas de segurança levadas a cabo ao longo dos governos desde antes do fim da ditadura.

¹ Parte deste texto foi publicada originalmente na coletânea *Uma agenda para o Rio de Janeiro*, organizada por Mauro Osório *et al.*, com o título *Violência e polícia: o que aconteceu com o Rio de Janeiro* (FGV Editora, 2015).

HOMICÍDIOS NO RIO DE JANEIRO E NO BRASIL: PANORAMA DE 30 ANOS

O número de homicídios ocorridos nas sociedades é parâmetro para indicar o grau de violência em países e cidades por duas razões principais. Primeiro, porque são crimes com notificação obrigatória (diferente de outros crimes contra a pessoa e daqueles contra o patrimônio, que em geral são fortemente subnotificados) e, na maioria dos países, são recolhidos pelo setor de saúde e não apenas pela área de polícia e segurança pública. O principal ranking mundial de mortes violentas (homicídios, acidentes e suicídios) é baseado em dados da Organização Mundial de Saúde e não em dados das polícias. A segunda razão pela qual se fala de homicídios como uma variável aproximada para violência criminal é que, em sociedades nas quais as taxas de mortes intencionais são altas, os demais crimes também o são: onde se mata muito, bate-se muito, ameaça-se muito etc. E onde se mata muito por arma de fogo circula muita arma, e crimes violentos contra o patrimônio tendem a ser altos. Em resumo, homicídios são a ponta mais visível e mais dramática das condições de insegurança das sociedades. Como são crimes mais fáceis de contabilizar do que os demais, eles são usados como indicadores universais de violência, ainda que as generalizações devam ser feitas com cautela.

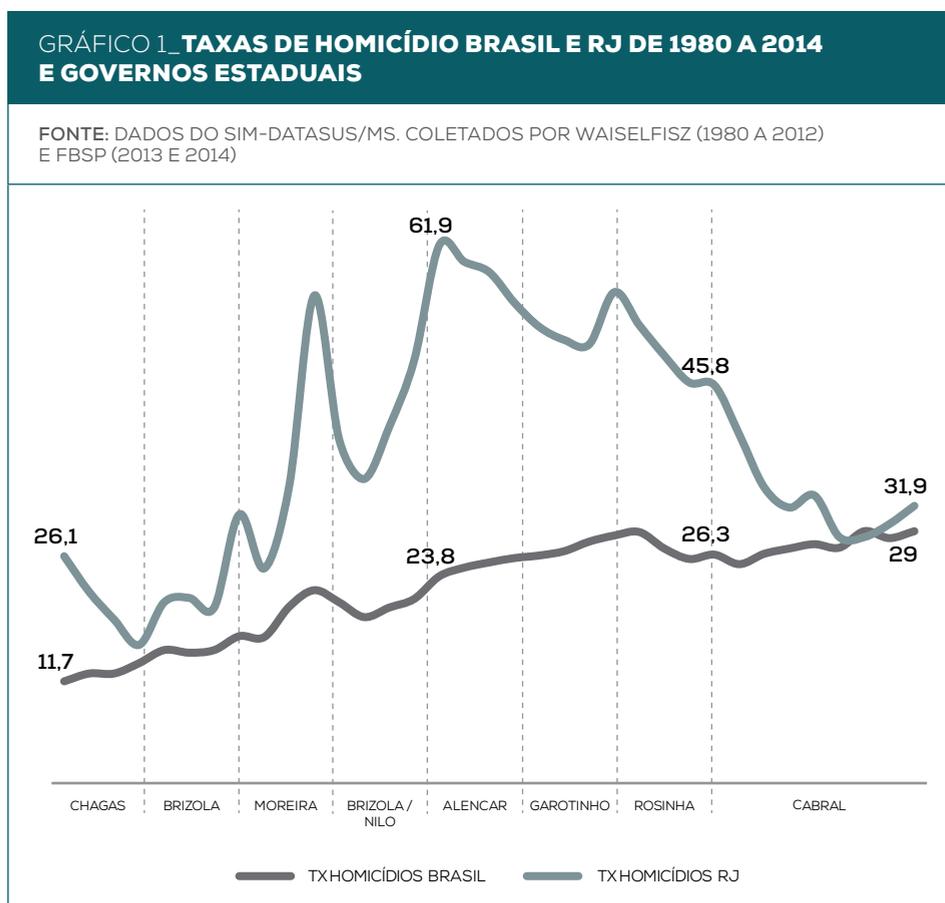
O Brasil manteve taxas anuais de mais de 10 homicídios por 100.000 habitantes desde que o Ministério da Saúde passou a contabilizá-los e a divulgá-los em 1979², e chegou a 29 homicídios na taxa publicada em 2014, relativa a mortes ocorridas em 2012. Para termos padrões de comparação, as taxas de países da Europa Ocidental situam-se entre 0,5 e três homicídios por 100.000 habitantes. Os EUA mantêm números em torno de quatro a cinco. Os países asiáticos e a maioria dos países orientais alcançam menos de 1 homicídio por 100.000. Todos os países com altas taxas estão situados na América Latina e no Caribe. O Brasil apresenta um patamar acima de 20 por 100.000 há vários anos e mantém-se, também há longo tempo, em 6º. ou 7º. lugar no ranking mundial (comparação com 95 países segundo dados do Sistema de Informações Estatísticas da Organização Mundial de Saúde – WHOSIS). De acordo com a OMS, os países com taxas de homicídio maiores que o Brasil são El Salvador, Guatemala, Trinidad Tobago, Colômbia, Venezuela e Guadalupe.

Até a década de 1980, o estado do Rio de Janeiro mantinha suas taxas de homicídio próximas às da média brasileira. Começa a se afastar a partir de 1983 e descreve uma curva ascendente muito acentuada até 1995, apesar de altos e baixos. Em 1983 o

² Os dados publicados pelo Datasus, do Ministério da Saúde, referem-se ao SIM, Sistema de Informação de Mortalidade, que reúne informações sobre todas as mortes. A classificação desses eventos obedece a uma tabela internacional chamada Classificação Internacional de Doenças (CID). Desde 1996, o Brasil adota a 10ª. versão dessa classificação (chamada CID-10).

Brasil ostentava uma taxa de 13,8 homicídios por 100.000, enquanto a do Rio de Janeiro era de 15,9, ou seja, 16% maior. Já no final do período, a taxa do estado pulou para 62, tendo aumentado 288,8%, o que levou o Rio de Janeiro a encabeçar, por vários anos, o ranking nacional da violência (Waiselfisz 2012).

De 1995 até 2006, houve uma redução do número de mortes, mas o estado se mantém com taxas em patamares ainda altíssimos (na casa de 50 e 40 por 100.000). A partir de 2007, as taxas anuais começam a cair, com uma queda ainda mais acelerada de 2008 em diante (Waiselfisz 2012). Em 2012, pela primeira vez em 32 anos, o número de homicídios no Rio de Janeiro ficou abaixo da média no Brasil (28 no RJ e 29 no Brasil). Isso porque a taxa do Rio de Janeiro manteve-se estável em relação ao ano anterior e a taxa média do país aumentou (veja a tabela completa das taxas ano a ano correlacionadas aos governos estaduais no final deste capítulo).



Uma das características constantes do Rio de Janeiro é o fato de que a explosão e a posterior manutenção das taxas em patamares altos são puxadas pela capital e a Região Metropolitana, sendo que o interior do Rio de Janeiro permanece com taxas comparativamente baixas (Musumeci 2002). Waiselfisz (2012) observa que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) funcionou como motor-chefe da escalada de homicídios, tendo crescido 345,8% entre 1983 e 1995. Esse número fez com que a RMRJ também liderasse o conjunto das RMs do país no período, tendo atingido, em 1995, 70,6 homicídios por 100.000 habitantes.

Outra característica muito particular da composição de mortes intencionais no Rio de Janeiro são os altos números de mortos pela polícia. Quando observamos os dados da Secretaria de Segurança, que desagrega as mortes intencionais em homicídios dolosos e autos de resistência,³ vemos que as mortes provocadas pela polícia chegaram a representar 21,7% das ocorridas no RJ em 2007, no pico da série histórica de mortes por ação policial. Quando os homicídios começam a cair, a participação da polícia neles cai mais acentuadamente, representando 15,3% do conjunto das mortes intencionais no estado em 2015. Ou seja, de 2008 a 2015 (tomando 2008 como marco, pois em 2009 teve início o programa de implantação das UPPs), os homicídios no estado caíram 26,5% e os autos de resistência, 43,3%. Em outras palavras, a redução de mortes provocadas pela polícia liderou a queda das mortes intencionais no Rio de Janeiro, mostrando que as dinâmicas de mortes por uso da força policial são sensíveis a comandos de polícia e a orientações das políticas de segurança.⁴

³ Em 2012, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos recomendou a abolição do termo “auto de resistência” e outros e a sua substituição por “Homicídio Decorrente de Intervenção Policial”. Em 13 de outubro de 2015, a Resolução Conjunta nº 2 do Ministério da Justiça e outros órgãos federais de polícia definiu os procedimentos a serem adotados em todo o território nos casos de ocorrências de morte ou ferimento de opositor em ações policiais. O ISP adotou a nova nomenclatura a partir de 2013. Contudo, a forma de contabilizar essas mortes em ação policial ainda carece de precisão no Rio de Janeiro. Veja discussão sobre o tema no Relatório da Anistia Internacional: <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/voce-matou-meu-filho/>.

⁴ Outro exemplo expressivo das respostas rápidas a determinações de comandos nas dinâmicas de mortes por intervenção policial ocorreu em São Paulo. Entre 2009 e 2012, Antonio Ferreira Pinto, oficial aposentado da PM, atuou como secretário da Segurança Pública e colocou a Rota na linha de frente da repressão ao PCC (Primeiro Comando da Capital). Em 2012, a estratégia deu início a uma guerra na qual o crime organizado matou pelo menos 26 PMs na Grande SP, enquanto a ação de policiais fardados e de grupos de extermínio provocou centenas de mortes na periferia. Num único mês (maio de 2013) da gestão do novo secretário de Segurança, Fernando Grella, as mortes por intervenção policial caíram 84% na capital (ver www.soudapaz.org). Ainda assim, em 2015, chacinas praticadas com participação de policiais em vários estados da Federação (Osasco e Barueri, em São Paulo, com 18 mortos; Messejana, no Ceará, com 12 mortos; Cabula, na Bahia, com 12 mortos e Amazonas com 34 mortos) demonstram como setores da polícia estão fora de controle dos comandos.

GRÁFICO 2_HOMICÍDIOS DOLOSOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2000 A 2015

FONTE: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - RJ

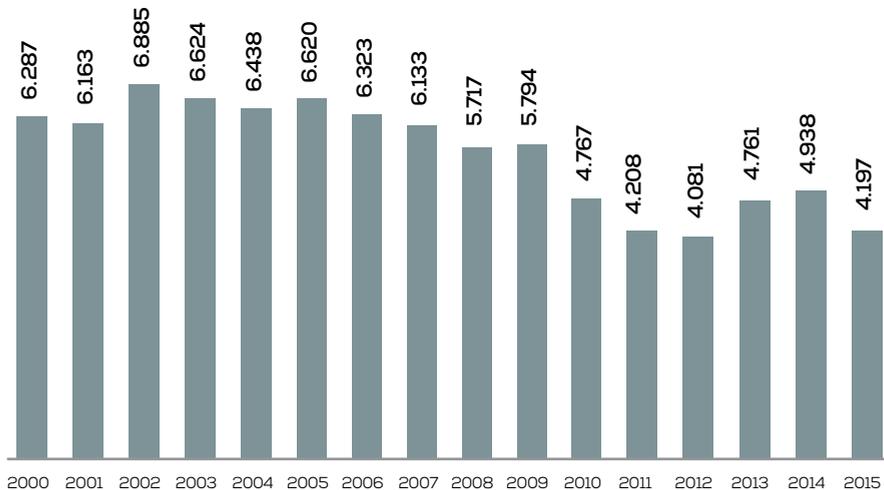
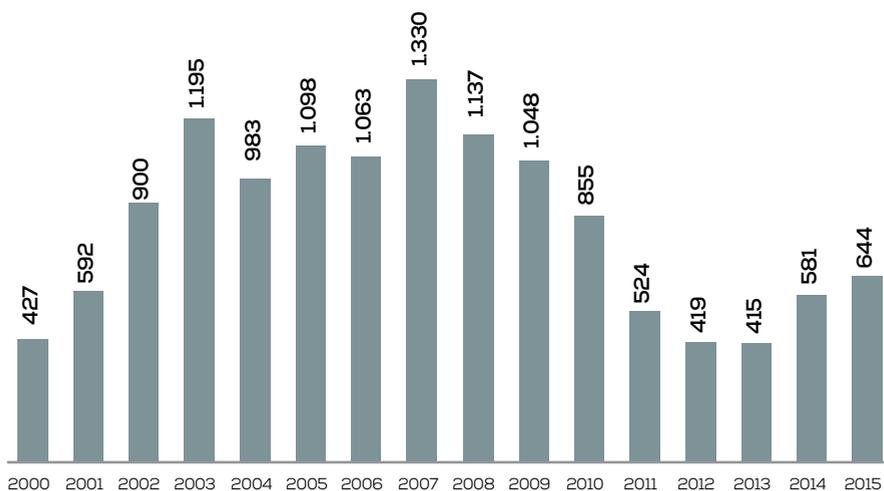


GRÁFICO 3_AUTOS DE RESISTÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2000 A 2015

FONTE: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - RJ



De acordo com o Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015), baseado em dados fornecidos pelas polícias das Unidades da Federação, quando tomamos todos os estados, 3.022 pessoas foram mortas por policiais no país em 2014, o que corresponde a oito pessoas mortas por agentes do Estado a cada dia. No mesmo ano, 398 policiais foram mortos. Ainda que consideremos o padrão brasileiro de uso excessivo da força letal generalizado nas polícias, a quantidade de mortes provocadas por elas do Rio de Janeiro desafia as estatísticas nacionais e internacionais, sendo a maior do país e com raros paralelos internacionais.

Um dos indicadores de uso excessivo da força é a relação entre mortos, feridos e presos. Estudos de Cano (1997) no município do Rio, a partir de dados de janeiro de 1993 a julho de 1996, indicaram que nesse período, para cada opositor ferido, a Polícia carioca matou 2,7, e para cada opositor preso sem ferimentos, matou 3,3. Além de excessiva e frequentemente ilegal – com evidências, em diversos casos, de que as vítimas foram executadas à queima-roupa depois de rendidas, ou foram mortas pelas costas enquanto tentavam fugir – a violência policial mostrou-se altamente seletiva: mais nas favelas do que no asfalto, proporcionalmente mais negros do que brancos, muito mais nos bairros pobres do que nos bairros ricos da cidade (Musumeci 2002). Como veremos, estranhamente a revogação da “gratificação faroeste” – que vigorou na administração Marcello Alencar (1995 a 1998) e previa que policiais que prendessem ou matassem criminosos passariam a incorporar um pecúlio aos seus salários – não se traduziu em queda dos autos de resistência. Pelo contrário, a prática foi incorporada como característica persistente da polícia fluminense, tendo atingido seu auge nos anos 2000 nas administrações Anthony Garotinho (1999 a 2002) e Rosinha Garotinho (2003 a 2007) e nos dois anos iniciais da primeira administração Sérgio Cabral (2007 a 2011), como mostra o gráfico 3.

As demais características da composição de mortes intencionais no Rio acompanham o quadro nacional: muito mais homens do que mulheres (mais de 90% das vítimas de homicídios são do sexo masculino), altamente concentrada entre jovens, especialmente na faixa de 15 a 29 anos, e entre os classificados como “pretos” e “pardos” (Musumeci 2002; Waiselfisz 2014). O perfil faz com que, no Rio de Janeiro, as características de sexo, idade e cor, no que se refere à morte intencional, coincidam com as do Brasil, isto é, muito desigual. Em relação à *geografia da morte*, os achados são contundentes: as taxas de homicídios segundo regiões do estado (divididos por Áreas Integradas de Segurança Pública) mostram que áreas da Zona Sul da cidade têm taxas próximas às norte-americanas e europeias, estando as taxas de áreas da Zona Oeste próximas às venezuelanas.

As diferenças são ainda mais acentuadas quando comparamos áreas do município do Rio com áreas da Baixada e São Gonçalo. E há ainda outra especificidade geográfica,

as favelas. Em trabalhos de georreferenciamento dos homicídios na cidade do Rio de Janeiro, desenvolvidos por Patricia Rivero (2010) e Rute Imanishi e Patricia Rivero (2012), ficou comprovada a intensa concentração das mortes intencionais nos territórios de favelas da cidade. Como procurei mostrar antes (Ramos 2007), a distribuição altamente desigual dos homicídios por idade, cor e geografia – atingindo seletivamente os mais pobres e com menor capital social – explica em grande medida o pequeno impacto que os números escandalosos de mortes violentas têm tido nos sucessivos governos federais e estaduais e mesmo nas organizações da sociedade, com algumas exceções. As surpreendentes tolerância e indiferença com que temos tratado como nação as mortes por assassinato, ano após ano, provavelmente são baseadas na distribuição desigual de suas principais vítimas.⁵

Como veremos na próxima seção, ainda que homicídios sejam um fenômeno multicausal e com comportamentos que muitas vezes tornam difícil estabelecer razões de causa e efeito, como mostram diversos estudos (ver, entre outros, Musumeci 2002; Cano & Santos 2001; Kahn 2007; Manso 2012; Risso 2014), pretendo demonstrar que há forte correlação entre mudanças nas políticas de segurança no Rio de Janeiro nas últimas três décadas e movimentos na curva das taxas de homicídios.

Uma observação importante é que algumas cidades mantêm taxas de homicídios muito altas, mas o efeito das mortes cotidianas na coletividade é comparativamente pequeno, pois os assassinatos podem estar extremamente concentrados nos bairros pobres e ocorrerem a partir de dinâmicas que atingem, de forma silenciosa, jovens frequentemente envolvidos com o crime. Ou seja, a naturalização das mortes produz alheamento e indiferença tanto entre autoridades como nos meios de comunicação, que ajudam a formar a agenda de políticas públicas. É o caso, por exemplo, no momento presente, de cidades do Nordeste, como João Pessoa ou Maceió. Um fenômeno diferente é o que ocorre em Salvador, que conta com um movimento negro jovem e ativo, que reiteradamente faz denúncias a respeito da violência policial e do extermínio da juventude negra. Rio de Janeiro e São Paulo são casos em que as taxas de homicídio vêm caindo ao longo dos últimos anos, mas alguns homicídios produzem picos de mobilização, especialmente quando as intervenções policiais são excessivas, brutais ou ilegais, como nos casos de chacinas ou mortes de crianças. Portanto, as taxas de homicídios de cada local não podem ser analisadas isoladamente, mas devem ser pensadas no contexto de outras variáveis, como a existência de políticas voltadas

⁵ Surpreende sobretudo a inação na administração Dilma Rousseff (iniciada em 2011). Os poucos programas existentes em âmbito nacional voltados para a prevenção da violência foram desativados e nem mesmo a promessa de lançamento de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios havia sido cumprida após o primeiro ano de seu segundo mandato.

para a sua redução, a presença de veículos de mídia que sejam críticos e, muito especialmente, a atuação de ativistas de direitos e grupos de jovens de periferia mobilizados em seus territórios e nas redes sociais.

POLÍCIA E VIOLÊNCIA COM FINS LUCRATIVOS COMO MÉTODO

Em seu livro *Cidade Partida* (1994), Zuenir Ventura recupera, por meio de pesquisa em jornais, a trajetória do general Krueel. Ela é emblemática do que ocorreria no Rio de Janeiro nas décadas seguintes. Em 1958, quando era chefe de polícia do Distrito Federal e foi pressionado pela Associação Comercial do Rio de Janeiro, que afirmava que a cidade estava “infestada de facínoras”, Krueel criou o Serviço de Diligências Especiais (SDE), que tinha carta branca para tomar “medidas drásticas” contra o crime. Na ocasião, o general declarou que, se fosse preciso, autorizaria “o extermínio puro e simples dos malfetores”. Foi criado um grupo de elite dentro da polícia que tinha, em seus quadros, egressos da Polícia do Estado Novo. O *Jornal do Brasil* dizia que “nenhuma restrição foi imposta a suas missões”. O grupo do SDE, ao qual foi dado o direito de matar se fosse preciso, ficou conhecido como Homens de Ouro, Turma da Pesada e Esquadrão da Morte. Esses homens tinham como missão subir morros, invadir barracos, desentocar assaltantes e “limpar a cidade” (Ventura 1994: 34-35).

Em 1959, o famoso general, o exterminador de bandidos, o “duro contra o crime”, foi descoberto como o principal beneficiário de caixinhas do bicho, lenocínio, hotéis, cartomantes, ferro-velho, economia popular, aborto, drogas e cassinos. O operador era seu filho, Nei Krueel. As denúncias foram feitas pelo jornalista Edmar Morel, que as sustentou diante de uma CPI e afirmou que o general inaugurava “a invasão do crime nos quadros do Departamento Federal de Segurança Pública”. Krueel acabou demitido, mas recebeu a solidariedade de delegados, detetives e de seu substituto, o coronel Crisanto Figueiredo. À saída da Secretaria, desceu as escadarias do prédio carregado nos ombros de comissários e investigadores.

O mesmo general voltaria à cena com o golpe de 1964, quando ocupava o poderoso comando do II Exército em São Paulo. Era amigo pessoal de Jango, foi seu chefe de gabinete e seu ministro da Guerra. Jango acreditava em sua lealdade, mas na noite de 31 de março, Krueel aderiu ao golpe. Cecil Borer, antigo auxiliar de Krueel, era o homem forte no setor de segurança no governo Carlos Lacerda (1994: 52).

Poucos meses depois do golpe, em agosto de 1964, um dos membros do grupo que formava o chamado Esquadrão da Morte, o detetive Milton Le Cocq, foi morto quando tentava matar o bandido Cara de Cavalão. Após esse episódio, a perseguição ao criminoso mobilizou 2 mil homens de todas as delegacias e divisões da Secretaria de

Segurança. Na noite de 3 de outubro de 1964, quando Cara de Cavalo foi apanhado nos arredores de Cabo Frio, de bermudas, arrastando uma sandália, sem carro e sozinho, recebeu cem tiros de metralhadora. Alguns dos policiais que estavam na tropa de fuzilaria eram Sivuca, Hélio Vígio, Luis Mariano e Euclides Nascimento (1994: 46). Vários personagens que participaram da caçada ao Cara de Cavalo reapareceriam em postos importantes na segurança pública e na política do Rio de Janeiro nas duas décadas seguintes.

Zuenir Ventura sustenta a tese de que no Rio dos anos dourados de 1950, na cidade bossa nova, foi inaugurada na polícia uma mentalidade que de certa forma institucionalizou-se e cuja característica principal seria a combinação de violência e corrupção. Luiz Eduardo Soares (2000, 2005, 2010) retomou esse tema em diversos trabalhos. Ventura tenta demonstrar que o que aconteceria na favela de Vigário Geral em agosto de 1993, 29 anos depois do assassinato de Cara de Cavalo pelos homens do Esquadrão da Morte, teve suas raízes nos anos 1950 e 1960. A referência é a Chacina de Vigário, em que policiais militares que participavam de um grupo intitulado Cavalos Corredores – a temida tropa do 9º Batalhão – entraram na favela e mataram 21 pessoas. Como se sabe, o episódio ocorreu precisamente a partir de dinâmicas que combinaram licença para matar com práticas cotidianas de extorsão de traficantes.⁶

Elizabeth Leeds (2006), em seu texto clássico *Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira*, publicado originalmente em 1996, explica que o surgimento de facções do crime no Rio de forma relativamente organizada teve origem na convivência de presos comuns com presos políticos, iniciada no presídio da Ilha Grande nos anos 1970. Ali apareceria a Falange Vermelha, depois intitulada Comando Vermelho. Leeds (2006: 239) argumenta que, no final dos anos 70, o advento da cocaína como nova mercadoria altamente lucrativa modificou radicalmente as perspectivas para o crime. A chefia do Comando viu no tráfico de cocaína um meio de manter altos lucros sem ter que pagar propina à polícia, geralmente exigida por assaltos a bancos. Também a repressão aos assaltos a bancos, especialmente em um período do governo Moreira Franco (no início de sua administração, em 1987 e 1988), estimulou ainda mais o negócio com a cocaína. Em fins dos anos 1980 surgiu um negócio suplementar, o sequestro, sendo o dinheiro dos resgates usado para comprar cocaína nos países

⁶ Dois dias antes da chacina, quatro policiais do 9º. BPM tinham sido emboscados e mortos na praça Catolé do Rocha, próxima à favela, por homens de Flávio Negão, o chefe do tráfico de Vigário Geral. Os policiais tinham ido à praça “mineirar” os traficantes, pois tinham a informação de que estes receberiam uma grande carga de cocaína. A informação era falsa e tinha sido propositalmente divulgada por Flávio Negão, que pretendia dar uma lição nos policiais. Dois dias depois, numa ação de vingança, um grupo de policiais do 9º. Batalhão entrou em Vigário e matou às cegas 21 pessoas, nenhuma delas ligadas ao tráfico de drogas (Ventura 1994: 66-68).

produtores vizinhos. Mais uma vez, a polícia entrou no negócio dos sequestros.⁷ Em 1994, os grupos de tráfico de drogas, já plenamente instalados nas favelas, entraram nos negócios dos armamentos sofisticados. Traficantes das favelas situadas nas proximidades do aeroporto e da zona portuária começaram a especializar-se na venda de armas aos traficantes de outras favelas que queriam se proteger da polícia e dos grupos rivais. As armas poderiam ser roubadas de arsenais militares ou importadas, em geral, com a cumplicidade de funcionários da alfândega.

O fato é que, no final dos anos 70 e início dos anos 80, os líderes da Falange Vermelha já se encontravam nas favelas. Os chefes viam as favelas como um reduto relativamente seguro, onde contavam com algum apoio comunitário. Willian da Silva Lima, fundador da Falange Vermelha, teria declarado: “começamos a nos instalar nas favelas por uma questão de segurança. Respeitávamos as comunidades e éramos bem recebidos” (Leeds 2006: 261). De fato, o tráfico de maconha já existia há décadas, sendo as ‘bocas de fumo’ uma constante na vida das favelas. Mas o poder propiciado pelos ganhos financeiros obtidos com a cocaína conferiu aos traficantes uma importância sem precedentes (*idem*: 239).

A autora afirma que durante o período em que pesquisou nas favelas cariocas, de 1988 a 1995, a presença do tráfico só aumentou. De fato, 20 anos depois da publicação de *Cocaína e poderes paralelos*, como sabemos, os grupos de tráfico continuaram aprofundando e universalizando seu controle nos territórios de favelas. Na década de 2000 não só comandavam a venda de drogas em todas as favelas, conjuntos habitacionais e em diversos bairros da periferia da cidade do Rio de Janeiro, mas também a venda, o aluguel e a posse de armas; e dessa forma assumiam o poder de mando sobre outros crimes nos territórios adjacentes, por exemplo, roubos de cargas e veículos. Além disso, em nível local, os grupos de tráfico tornaram-se, muito frequentemente, donos ou sócios de serviços que eles monopolizavam, como venda de botijão de gás, transporte por motos ou kombis, venda de sinal de televisão a cabo e internet, taxas de água e outros. Ao mesmo tempo, controlavam ou tentavam controlar associações de moradores, organizações não governamentais, grupos comunitários e religiosos e, em especial, as atividades de cabos eleitorais em períodos de eleição (Zaluar 1994; Machado da Silva 2008).

Luiz Eduardo Soares, MV Bill e Celso Athayde (2005) discutem como e por quais razões o tráfico de drogas, normalmente nômade, tornou-se sedentário no Rio de Janeiro. O fenômeno curioso, que teria grandes consequências, se deu principalmente pela proximidade das favelas com bairros de classe média. Essa vizinhança possibilitou

⁷ É famosa a frase do delegado Hélio Luz quando foi nomeado para chefiar a Delegacia Anti Sequestros (DAS), no governo Marcello Alencar: “de hoje em diante, a Anti Sequestro não sequestra mais”, declarada ao *Jornal do Brasil* em maio de 1995 (Caldeira 1997).

a venda de droga em polos fixos, as bocas, sem que isso excluísse a circulação de ‘aviões’, que servem os consumidores em domicílio ou em outros pontos da cidade – reproduzindo o modelo internacional típico de venda de drogas no varejo. O sedentarismo do comércio varejista implicou a valorização do território e passou a exigir investimento de segurança do ponto. O controle do ponto passou a ser patrimônio valioso e recurso estratégico na lógica do mercado. Isso requeria armas para dissuadir a tomada do território por falanges rivais e propina para a polícia. Em uma palavra, a organização sedentária do comércio varejista levou a que traficantes se estabelecessem como um poder sustentado no domínio territorial (Soares *et al.* 2005: 249).

Os mesmos autores explicam como a presença das armas nas favelas, em quantidades e modelos muito superiores às necessidades, gerou um fenômeno de corrida armamentista, mas também um excedente de armas que passou a ser usado em crimes contra o patrimônio. Quando um relógio é subtraído com a presença de uma arma poderosa ou um carro é roubado com um fuzil, elevam-se ao máximo as ocorrências letais, inclusive as motivadas por acidentes, balas perdidas ou imperícia. Assim, o problema do tráfico de drogas converteu-se, já desde o começo dos anos 1980, quando a curva de homicídios do Rio de Janeiro começou a afastar-se da curva média do Brasil, num problema menor diante do uso indiscriminado de armas de fogo, que não correspondiam a qualquer adequação funcional às práticas criminais ou às necessidades técnicas das cenas de crime.

As armas passaram a ser o cerne da barbárie do Rio. Sua presença espetacular nas favelas, a ostentação de fuzis de guerra por garotos de 14, 15 ou 16 anos, os tiroteios – apenas lúdicos, ou para intimidar, ou para advertir sobre o poderio bélico – tornaram-se trilha sonora da capital durante duas décadas e se transformaram na marca registrada da violência no Rio. Ou seja, um modelo de violência em que áreas urbanas se viram cada vez mais controladas militarmente por grupos armados, configurando um modelo único de desenvolvimento criminal no Brasil e raro em termos internacionais. Não estamos falando de zonas rurais ou de alguns conjuntos habitacionais, ou de áreas distantes nas bordas da cidade. Estamos falando de centenas de favelas em todos os pontos da metrópole, dos bairros mais ricos aos mais pobres, sob o domínio de grupos de traficantes, que passaram a impor leis, a regular o funcionamento da vida coletiva e a enfrentar a polícia e os grupos rivais com poder altamente letal.

As polícias, conscientemente ou não, impuseram o ritmo da corrida armamentista e muitas vezes eram os agentes dessa dinâmica, ora vendendo armas e munições, ora revendendo armamentos capturados em confronto com traficantes, ora fazendo vista grossa para a entrada de fuzis, metralhadoras e munições nas favelas. É bom lembrar que a figura emblemática que primeiro ostentou uma metralhadora como símbolo de poder foi Tenório Cavalcanti, que circulava em Caxias

e outras áreas da Baixada Fluminense com sua famosa “Lurdinha”, exibida como acessório inseparável. Tenório era recordista de votos, prócer da UDN e dominou a região durante a década de 1950. Quando foi acusado do assassinato do delegado de Caxias, Albino Imparato, em 1953, crime que ele teria executado pessoalmente, o Homem da Capa Preta refugiou-se em sua fortaleza. No momento em que a polícia tentou invadi-la, parlamentares da UDN se reuniram no seu interior em “vigília cívica”. Adversário de Vargas, Tenório gozava de prestígio na UDN, justamente o partido que denunciava o “mar de lama” no país (Ventura 1994: 23).

Em livros de ficção sobre o tráfico no Rio de Janeiro e em entrevistas com jovens do tráfico ou com líderes comunitários, surgem muitas histórias sobre amor, predileção ou obsessão de chefes do tráfico pelas armas de guerra. Alguns são “inseparáveis” de suas armas preferidas e muitos encomendam automáticas depois que as veem nas mãos de policiais de elite ou de delegados famosos. A presença das armas nas favelas tem também uma função simbólica de reforço de autoridade. Não por acaso, inúmeras letras de funks “proibições” cantam em prosa e verso os nomes das armas que estão presentes em cada favela, inclusive aquelas que não são usadas para seus fins, como fuzis para abater aviões.⁸ Da mesma forma, há relatos de comandantes da polícia militar de que soldados ficam nervosos sem o fuzil e que a resistência para retirar essa arma da corporação – mesmo quando a possibilidade de uso de fuzis é pequena, como nas vias da cidade – é em grande parte “psicológica”. Em conversas com a equipe de pesquisa do CESeC, mais de uma vez oficiais mencionaram que alguns soldados “se sentem nus sem o fuzil”.

Uma vez fixado o novo modelo do tráfico no Rio de Janeiro, cuja base é o domínio territorial, ele se desgarra de seus determinantes geográficos e se generaliza, tornando-se a forma por excelência da organização dos grupos de varejo de drogas cariocas. Mesmo onde não há “necessidade” de armas de guerra para defender o território de facções rivais ou da polícia, o tráfico se estabelece antecipadamente nesse modelo. É isso que verificamos a partir de 2012, quando grupos de traficantes da

⁸ Alguns funks “proibições” são expressivos do fascínio que as armas exercem sobre alguns jovens e moradores das favelas: Sou da Penha sim/ Família CV/ falo pra você/ quem ta na boca até o dia amanhecer/ 762 nois tem/ AK nois tem/ G3 nois tem aqui/ é o bonde do Tota/ Então desce, desce, vai lá no Caveirão/ Então desde desce vai lá nos alemão. Ou: Morro do Dendê é ruim de invadir/ Nois, com os Alemão, vamo se divertir/ Porque no Dendê eu vô dizer como é que é/ Aqui não tem mole nem pra DRE/ Pra subir aqui no morro até a BOPE treme/ Não tem mole pro exército, civil nem pra PM/ [...] Vem um de AR15 e outro de 12 na mão/ Vem mais um de pistola e outro com tresoião/ Um vai de URU na frente escoltando o camburão/ Tem mais dois na retaguarda, mas tão de Glock na mão/ Lá vem dois irmãozinho de 762/ É que eles são bandido ruim e ninguém trabalha/ De AK47 e na outra mão a metralha/ Quem é aqueles cara de M16/ Nas entradas da favela já tem ponto 50/ E se tu toma um pá, será que você grita/ Seja de ponto 50 ou então de ponto 30/ [...] Acabo com o safado dou-lhe um tiro de Pazã [...] E se não for de revólver eu quebro na porrada/ E finalizo o rap detonando de granada (letra de autoria desconhecida) (Silva 2014).

capital, expulsos de seus territórios de origem pela chegada de UPPs, impõem novos padrões de criminalidade, com armas de fogo e todo o repertório das gangues do Rio, às vezes em regiões quase rurais da região metropolitana. Beato e Zilli (2014), mesmo reconhecendo diferenças importantes no formato do tráfico carioca, procuram identificar fases de estruturação comuns à organização social do crime em cidades brasileiras. Os elementos estruturantes da organização criminal teriam aspectos semelhantes em toda parte.

A contribuição da polícia no aprofundamento e na radicalização do modelo de criminalidade e nas dinâmicas de violência letal que se desenvolveram nas últimas três décadas tem sido discutida exaustivamente em vários trabalhos a partir de diversos pontos de vista. Entre eles, vale mencionar Zaluar (1994), Ventura (1994), Rafael (1998), Leeds (2006), Misse (1997), Soares (2000, 2005, 2006, 2010), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Rodrigues (2014). Os observadores concordam num ponto: não há tráfico e domínio territorial do tráfico sem participação policial. Seja na forma de omissão, negociação de meios, seja com informação ou proteção. Na verdade, as formas de participação da polícia no negócio do crime no Rio de Janeiro foram se sofisticando. No contexto das favelas, as mais frequentes são a prisão e o sequestro de traficantes para serem vendidos a facções inimigas ou à própria facção, e a revenda a traficantes de armas capturadas em operações policiais. A mais universal é a propina semanal apanhada na boca de fumo por policiais que distribuem a semanada entre colegas do Batalhão, na mais fiel tradição das antigas “caixinhas” do jogo bicho.⁹

As doses de violência e letalidade para sustentar os métodos foram aumentando ao longo dos anos. O crescimento do número de autos de resistência (gráfico 3) é expressivo da escalada. O “arrego”, isto é, a “quebra de arrego”, tem sido a causa principal de chacinas, banhos de sangue e excessos policiais que o Rio de Janeiro conheceu durante 30 anos (Soares *et al.* 2010). A dinâmica é simples, ainda que contraintuitiva. Os policiais “duros contra o crime”, os mais intransigentes, as tropas mais violentas, aqueles que não têm dó nem piedade de criminosos são precisamente os mais inclinados ao uso da força letal e, ao mesmo tempo, à eventual negociação quanto ao direito de matar. Como numa guerra, o objetivo é matar os inimigos. Mas se é permitido matá-los... bem, é possível negociar a vida dos menos importantes.

⁹ Em um texto publicado em 2006, o jornalista Xico Vargas expõe o sistema de transferência de dinheiro arrecadado em delegacias do Rio para gabinetes da Assembleia Legislativa, dando conta do grau de institucionalização da corrupção nas polícias fluminenses. Vargas afirma que o sistema já existia na gestão de Marcello Alencar, mas sofisticou-se nos dois mandatos do casal Garotinho (Vargas, Xico, O Caminho do Ouro, 01.05.2006, jornal *No Mínimo*). Soares, em *Meu casaco de general* (2000), já havia chamado as delegacias de “capitanias hereditárias” e mostrado que as titularidades eram negociadas em gabinetes da ALERJ e no próprio Palácio Guanabara. Nesse sentido, pode-se dizer que, no caso do Rio, de modo geral, as práticas de corrupção na PM se concentram no varejo (e por isso são mais letais) e as da PC, no atacado, isto é, “por cima”.

Afinal, como dizem muitos policiais, *não adianta prendê-los, pois em pouco tempo estarão soltos*. Há uma lógica seletiva acionada por grupos de policiais violentos e corruptos: prender os criminosos importantes e negociar a vida dos peixes pequenos. Dar o máximo nas apreensões de grandes carregamentos de armas e drogas e negociar os pequenos carregamentos. São essas lógicas que regem os cálculos cotidianos de intervenção policial, que tantas vezes acabam em tragédias.

Naturalmente, entre os autos de resistência existem efetivamente condições em que os policiais usaram da força letal em situações de legítima defesa ou quando não havia outra solução (por exemplo, ao serem obrigados a entrar em uma área dominada por grupos armados para resgatar um colega ferido ou uma guarnição encurralada). Mas há, em meio àqueles números, desde situações híbridas de força excessiva, quando teria sido possível prender o opositor, ou desleixo em prestar socorro a um ferido, até atos inequívocos de execução.

Há também erros, precipitações e balas perdidas. Os erros ocorrem quando policiais atiram e matam pessoas pensando que eram traficantes. Ao descobrirem que cometeram um erro e mataram um inocente (que era “estudante” ou “trabalhador”, como se diz nas favelas), via de regra tentam fraudar a cena do crime e colocam uma arma na mão da vítima para caracterizar que o jovem os recebeu com tiros. Nesses momentos, os moradores, que conhecem a vítima, se revoltam e saem da favela para protestar, muitas vezes ateando fogo em pneus, fechando ruas e queimando ônibus. O enredo, encenado no Rio centenas de vezes nos últimos 20 anos, em geral diz respeito a “inocentes” mortos pela polícia. Mas o fato é que os “culpados”, isto é, os traficantes, também não deveriam ser mortos pela polícia, pois é exatamente a licença tácita que os policiais do Rio de Janeiro sentem que têm para “matar traficantes” que gera a maior parte da violência excessiva. Olhando apenas os últimos 10 anos, de 2006 a 2015, a polícia do Rio matou 9.019 pessoas. Esses números são da própria polícia – pessoas mortas em confronto por policiais em serviço – e não incluem execuções fora de serviço, desaparecimentos nem a atuação de grupos de extermínio.¹⁰

¹⁰ Os policiais do Rio de Janeiro também são vítimas de violência letal em proporções muito acima da média das polícias do mundo. Em 2011, foram mortos sete policiais da PM e cinco da PC. Em 2012, foram 14 PMs e quatro PCs. Em 2013, foram 16 PMs e quatro PCs. Em 2014, foram 16 PMs e, em 2015, foram 23 PMs e três PCs. Apesar de os números parecerem pequenos quando comparados com os de civis mortos, estudos de Souza e Minayo (2013) mostram que quando se pondera os policiais mortos em função do contingente da polícia, o Rio de Janeiro ostentava uma das maiores taxas de mortes em serviço do país: 85 no caso dos policiais civis e 137 dos policiais militares. Os valores são extremamente altos para todos os padrões internacionais considerados. Além disso, não deve ser desprezado o fato de que algumas mortes de policiais envolvem dinâmicas que espalham insegurança, terror e finalmente ódio em toda a tropa, como nos casos de policiais baleados covardemente em atentados de surpresa quando se encontravam parados em pontos fixos de patrulhamento. Esses atentados contribuem para reforçar na polícia e na sociedade a ideia de que “estamos em guerra”. Nas guerras, o objetivo é aniquilar o inimigo.

Os depoimentos de moradores de favelas sobre a polícia conseguiram, ao longo de anos, conquistar a unanimidade. A polícia desrespeita, humilha, bate, fere e às vezes mata. Os traficantes também, mas em geral “quem não se mete com o tráfico não é molestado” (Zaluar 1994; Ramos 2009). Leeds (2006) situa os problemas com o tráfico e a polícia nas favelas e nos bairros pobres como o dilema da democracia brasileira, já que a governança democrática local é fundamental para a democratização da sociedade organizada.

Resta ainda mencionar outro fenômeno específico do Rio de Janeiro, também uma variante dos problemas de violência e corrupção nas polícias fluminenses, que se estruturou no início dos anos 2000: as milícias. Em março de 2005, a jornalista Vera Araújo, do jornal *O Globo*, publicou uma reportagem intitulada “Policiais cariocas montam milícias e expulsam tráfico das favelas”, que dava conta da existência de 11 grupos atuando em 42 favelas da região da Barra e Jacarepaguá, seis deles chefiados por policiais militares. Vera denominou-os “milícias”, expressão que se tornou corrente nos anos seguintes. Em decorrência dessa matéria, a jornalista foi ameaçada, obrigada a deixar a cidade e a viver um período de quarentena. Em 2008, um grupo de jornalistas do jornal *O Dia* foi torturado quando fazia uma reportagem sigilosa na favela do Batan, na Zona Oeste do Rio.

Os grupos de milicianos, formados com a participação de policiais, ex-policiais, bombeiros, agentes penitenciários e outros multiplicaram-se rapidamente pela cidade, dominando grandes áreas, principalmente na Zona Oeste. Em alguns casos, os grupos retomaram áreas antes sob o poder do tráfico; em outros, simplesmente passaram a controlar áreas que estavam livres de qualquer domínio. Mais recentemente, a partir da década de 2010, começaram a submeter ao seu poder conjuntos residenciais do programa Minha Casa, Minha Vida. Em geral, a milícia vende “segurança” por meio de cobrança de taxas a comerciantes e, em algumas áreas, a moradores, indo de casa em casa. Além disso, na medida em que têm o controle armado sobre o território, milicianos passam a explorar e a monopolizar outros negócios, como transporte alternativo, água, gás, sinal de TV a cabo e internet, e também transações imobiliárias (cobrando percentuais sobre vendas que ocorrem dentro da área controlada) e, às vezes, agiotagem. Cano (2008) observa que as milícias se estruturaram sobre cinco eixos comuns: domínio territorial; coação; empreendimento lucrativo; discurso de legitimação baseado na luta contra o tráfico, as drogas e a desordem; e presença de agentes armados do Estado em posições de comando. Além disso, outra característica de alguns desses grupos foi o investimento em controle de currais eleitorais, além da alta letalidade nas ações de manutenção do poder territorial.

O que motivou o surgimento e a rápida proliferação desses grupos foi a percepção, por parte de policiais que viviam de propina recebida de traficantes, de que eles

poderiam fazer o mesmo e receber todo o dinheiro de um determinado território, e não uma parcela dos negócios de terceiros. Além disso, diferente do tráfico, poderiam desenvolver um discurso moralista com o objetivo de assegurar legitimidade e adquirir apoio comunitário. No início da década de 2000, vários grupos de milícias, especialmente na Barra da Tijuca, receberam apoio de moradores e autoridades. O prefeito do Rio, Cesar Maia (2001-2009), denominou os grupos de Ligas de Auto Defesa (Cano 2014). Da mesma forma, o chefe de Polícia nos governos Garotinho e Rosinha, Álvaro Lins, foi acusado de ter sido eleito em 2006 com grande apoio das milícias da Zona Oeste, bem como Marcelo Itagiba, secretário de Segurança de Garotinho, eleito deputado federal em 2006.¹¹ Ambos, Lins e Itagiba, foram acusados na CPI das Milícias da ALERJ, presidida, em 2008, pelo deputado Marcelo Freixo. Lins acabou entre os 218 indiciados pela CPI.

Com a repercussão do caso do jornal *O Dia*, as denúncias da CPI das Milícias e a condenação crescente sobre o fenômeno nos meios de comunicação, muitos líderes políticos abandonaram a ambiguidade e o primeiro governo Sergio Cabral (2007-2011) tomou medidas fortes, reunindo investigação, desarticulação e punições. Em pouco tempo, centenas de membros das milícias – começando pelos que possuíam cargos eletivos – foram processados, presos e condenados. No entanto, as milícias têm demonstrado grande capacidade de adaptação. Atuam de forma mais discreta, menos ostensiva, em áreas menores, exercendo um controle de território que deixou de ser armado nas entradas e nas saídas, à moda do tráfico, mas que nem por isso é menos violento. As áreas de milícias continuam com altos índices de mortes por agressão, além das evidências de que sempre que possível optam pelo sumiço dos corpos (Cano 2014: 330).

Também é bom lembrar que a modalidade “milícia” ocorre simultaneamente a outros fenômenos com participação de grupos de policiais que unem violência e fins lucrativos, como é o caso dos grupos de extermínio e a chamada polícia mineira. Os grupos de extermínio nunca deixaram de ser um fenômeno importante na Baixada Fluminense e parecem ter uma participação não desprezível na subida das taxas de homicídio que se observam naqueles municípios a partir de 2012, com a expansão das UPPs na capital. Por outro lado, a instalação da Delegacia de Homicídios da Baixada (em janeiro de 2014) e a queda dos assassinatos em 2014 e 2015 parecem estar relacionadas, considerando que os grupos de matadores deixaram de atuar livremente.

¹¹ Álvaro Lins foi condenado por crime de corrupção e não assumiu seu mandato de deputado estadual na ALERJ, tendo sido preso. Foi cassado em 2008.

POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA DEMOCRATIZAÇÃO: BRUTALIDADE E CORRUPÇÃO CONCENTRADAS NAS FAVELAS

Quando olhamos as políticas de segurança adotadas pelos governos fluminenses após a ditadura, verificamos, sobretudo nas primeiras décadas, uma alternância na ênfase dada aos direitos humanos (dois governos Brizola e Nilo Batista e início de governo Garotinho) e às estratégias declaradas de guerra ao crime (Moreira Franco e Marcello Alencar). Posteriormente, os governos Garotinho e Rosinha foram marcados pelo discurso ambíguo em prol de direitos e o descontrole proposital das polícias. Soares (2000) chamou de movimento de pêndulo o que ocorreu até a década de 2000. Mas, como veremos, as corporações policiais fluminenses nunca superaram de fato a cultura de brutalidade e corrupção, especialmente contra os pobres e dentro das favelas. Afinal, equação dureza contra o crime com fins lucrativos encontra raízes bem estabelecidas e institucionalizadas na polícia do Rio de Janeiro desde antes da ditadura militar, ou seja, pelo menos desde os anos 1950.

O primeiro governo de Leonel Brizola (1983-87) procurou afastar-se das políticas autoritárias e dos “resquícios da ditadura” fazendo um discurso declarado contra a violência policial, com ênfase nas palavras “direitos” e “respeito aos favelados”. Brizola queria justamente distanciar-se da política que já havia décadas preconizava “desentocar bandidos das favelas” e “limpar a cidade subindo os morros”. Um dos gestos ousados de Brizola foi nomear, logo no início de seu primeiro governo, um comandante da Polícia Militar que não era oriundo das Forças Armadas. À provocação de não nomear um general para comandar a PM, como era tradição, Brizola acrescentou um detalhe que chocou os militares e surpreendeu a sociedade. O coronel Carlo Magno de Nazareth Cerqueira não apenas era um coronel oriundo da PM como era negro.

Leeds (2006) registra a frustração de Nazareth Cerqueira – um intelectual sofisticado, com ideias avançadas, responsável pela introdução das primeiras experiências de policiamento comunitário no Brasil e que inspirou várias gerações de oficiais – por não ter conseguido mudar sua própria corporação. No Plano Diretor da PMERJ (1984-87), o comandante Nazareth Cerqueira publicou o seguinte discurso para a tropa:

A mudança de conduta do Governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum. É necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz respeito às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo, e não para reprimi-lo. Não haverá prisões sem flagrante delito e não se entra nas favelas arrombando portas de barracos, mas, ao contrário, a nova administração vem tentando atuar em colaboração com a

comunidade. A manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente.

Anos depois das duas passagens pela administração Brizola, Nazareth Cerqueira reconheceu que subestimou as resistências dentro da polícia. De fato, o primeiro governo de Brizola, que começou com uma taxa de 19 homicídios por 100.000, acabou com 30. O saldo também foi negativo em termos de crimes contra o patrimônio e, sobretudo, da extrema insatisfação dentro das corporações policiais, que reclamavam por “não poderem trabalhar”. Na maior parte dos meios de comunicação ecoaram fortemente as críticas das polícias. Como exemplo do clima que se estabeleceu, é suficiente mencionar que, ao final do primeiro governo Brizola, o delegado Hélio Vígio (um dos componentes do Esquadrão da Morte criado por Kruel), assim se referia à política de segurança pública de Brizola e Nazareth Cerqueira: “Bandido só respeita repressão. Querem fazer do policial um assistente social. Não podemos tocar nas favelas, são reduto dele. Temos coragem de falar porque temos moral. Já vivemos outros regimes políticos, mas nunca fomos tão desrespeitados”. O discurso de Vígio encontra-se na edição do *Jornal do Brasil* de 4 de novembro de 1986 (Silva 2013: 8).

Não por acaso, Moreira Franco (1987-1991) elege-se prometendo “acabar com a violência e o tráfico de drogas em seis meses”. No entanto, durante sua gestão, em 1990, o Rio de Janeiro atingiu a taxa recorde até então, chegando a 56 homicídios por 100.000 habitantes. Elizabeth Leeds (2006) conta que o governador, para cumprir a promessa da campanha, e às vésperas da eleição municipal de novembro de 1988, adotou um plano de caça e extermínio de criminosos com o objetivo de livrar as favelas de suas gangues de traficantes. Após um massacre na Rocinha, em que vários traficantes foram mortos, Moreira prometeu dar à favela serviços de saúde, assistência jurídica, banco de empregos e “todo o saneamento básico que faltava há anos”. Tal como outros projetos de “políticas sociais” combinadas com “intervenção policial”, tudo não passou de promessa em véspera de eleições. Meses depois o tráfico voltou e, no ano seguinte, os assessores do governador estavam negociando com os novos traficantes a licença para que os candidatos de Moreira pudessem fazer campanha dentro da Rocinha (*idem*: 254). Na administração Moreira, vários dos personagens que encontramos nos episódios do antigo Esquadrão da Morte reapareceram. Delegados subiam as favelas armados com metralhadoras e jornalistas contam que nessa época a corrida armamentista entre tráfico e polícia intensificou-se como nunca até então.¹²

¹² Depoimento do jornalista Luarlindo Ernesto Silva para a pesquisa *Mídia e Violência* (Ramos e Paiva 2007).

O segundo governo Brizola (1991-1994) e de seu sucessor Nilo Batista (1994-1995) terminou com um episódio traumático na história do estado, a Operação Rio (outubro de 1994 a julho de 1995). A decisão do governo federal, à revelia do governo estadual, de enviar tropas do Exército para ocupar favelas foi tomada às vésperas das eleições governamentais e presidenciais de 94. O clima de tensão entre as duas esferas de governo chegou ao grau máximo, e os planos falavam mais uma vez em desarmar as favelas, livrá-las do tráfico, diminuir a criminalidade. Havia também um discurso, por parte do governo Fernando Henrique, sobre a necessidade de integrar as favelas ao resto da cidade. Mas a operação somou uma quantidade impressionante de arbitrariedades e desrespeitos e teve o efeito de ampliar o estigma e a criminalização das favelas (Leeds 2006; Soares *et al.* 1996). Em 1993 o Rio chegara ao fundo do poço, chocado com a Chacina da Candelária e, meses depois, com a Chacina de Vigário Geral. Nilo Batista, na condição então de vice-governador e secretário de Polícia e Justiça, reconheceu nas primeiras horas do massacre de Vigário que aquilo era coisa da polícia. Teria dito “a cultura de extermínio está viva nos porões da polícia e sai como uma fera à noite para matar” (Ventura 1994: 67).

No mesmo ano, como parte de respostas da sociedade civil, o Viva Rio foi criado por iniciativa de intelectuais, líderes empresariais e comunitários. Duas grandes manifestações pela paz pararam uma parte da cidade. O clima de violência e indignação era irrespirável (Ventura 1994). Nilo terminou o mandato de Brizola acuado, isolado e acusado de receber dinheiro da caixinha do jogo do bicho (acusação que posteriormente se revelou inverídica). Durante o segundo governo Brizola, as taxas de homicídio do estado mantiveram-se em patamares alarmantes, mais 40 por 100.000, sendo que no último ano, em 1995, o estado do Rio de Janeiro apresentou taxa de 49 homicídios por 100.000.

O governo Marcello Alencar (1995-1998) convocou de volta um militar de alta patente para comandar a segurança, um general. Nilton Cerqueira havia estado à frente da ação que resultou na morte de Lamarca na época da ditadura e não se desligara de suas relações com militares que participaram diretamente de repressão à esquerda armada. Além de ter criado a gratificação por bravura (ou gratificação faroeste anteriormente mencionada), o general Cerqueira assumiu o discurso da “guerra ao crime”, incentivou os confrontos, ampliou os tiroteios nas favelas e liberou as operações com licença para matar. Assim que assumiu o comando da Secretaria de Segurança, ele declarou sobre os programas de policiamento comunitário implantados pelo coronel Nazareth Cerqueira na gestão Brizola: “Imagine um cara lá, conversa com a vovó, ajuda o outro a atravessar a rua, isso não resolve, tem que ter um carro com um monte de gente, com cara feia, com umas metralhadoras saindo pela janela, tipo a ROTA, em São Paulo, que é isso que vai diminuir o roubo de bancos e o sequestro” (Silva 2013: 16).

Soares (2006) revela que, nesse período do governo Alencar, o BOPE deixou de aceitar rendição de bandidos. Quem se rendesse seria executado. Quando o novo procedimento foi introduzido, os criminosos mudaram de atitude e passaram a lutar até a morte; não lhes restava alternativa. O armamento passou a ser comprado e acumulado não apenas para combater quadrilhas rivais, mas sobretudo para enfrentar a polícia. O círculo vicioso fez com que as piores profecias se cumprissem: os bandidos tornaram-se mais violentos e passaram a antecipar-se, atacando antes, o que levou a polícia a atirar preventivamente (entrar nas favelas atirando). Não é difícil entender que a supressão do direito ao devido processo legal, manifestado na recusa à rendição, acabou se voltando como um bumerangue contra os próprios policiais e indiretamente contra a população. Esse período da década de 1990 produziu um ponto de inflexão na violência do Rio. O tempo de permanência do general Cerqueira legou uma explosão dos autos de resistência e levou o tráfico a investir pesado em armas. A política alucinada do confronto precipitou uma espiral de violência. Os efeitos do conjunto das medidas foram imediatos e o governo Marcello Alencar teve durante três anos o recorde de homicídios no decorrer das três décadas que estamos analisando, com taxas de 62 por 100.000 no estado e de 74 por 100.000 na cidade do Rio.

A despeito de Garotinho (1999-2002) ter sido eleito com um programa de segurança que preconizava a possibilidade de combinar respeito aos direitos humanos e eficiência policial – prometendo escapar do movimento de alternância das quatro administrações anteriores – mergulhou numa crise pouco mais de um ano após seu início. Luiz Eduardo Soares, intelectual e formulador de diversos programas implantados nos primeiros meses (Delegacia Legal, Ouvidoria, reformulação das áreas de segurança, AISP, estabelecimento de metas por áreas, Centros de Referência de Proteção de Minorias e outros) foi demitido de seu cargo de subsecretário de Segurança e acusou Garotinho de ter-se rendido à “banda podre da polícia”. A história desse período está detalhadamente analisada em *Meu casaco de general* (Soares 2000) e é antecipatória do que aconteceria no Rio de Janeiro durante os oito anos da gestão do casal Garotinho. De fato, no governo Garotinho e na administração subsequente, de Rosinha Garotinho (2003-2007), o estado isolou-se até o limite. Os governantes romperam com os governos municipal e federal, com a sociedade civil e com diversos setores do empresariado. A segurança pública foi comandada por criminosos, como Álvaro Lins, que saiu preso da chefatura de polícia. Ele havia comandado a PCERJ nas duas administrações do casal. A corrupção tornou-se um padrão de gestão tanto na Polícia Civil como na Polícia Militar.

Avaliando o conjunto dos oito anos das duas administrações Garotinho, as taxas de homicídio tiveram uma redução não desprezível de 11,5% (de 52 por 100.000 para 46 por 100.000). Em minha opinião, o fenômeno dos homicídios respondeu aos vários

novos arranjos nas políticas de segurança durante esses dois governos: modernização da Polícia Civil (informatização, novo sistema de gestão, fim dasarceragens, treinamento e renovação dos quadros) por meio do programa Delegacia Legal, que deu início a um processo profundo e bem-sucedido de reforma da Polícia Civil; o sistema de controle e remodelação das Áreas Integradas de Segurança Pública, que articulou uma integração mínima na ação da PM e da PC. Além de programas de metas, nesse período também foi criado o ISP, o Instituto de Segurança Pública, responsável pela coleta e a divulgação dos dados sobre crimes produzidos pelas delegacias.

Ainda assim, a corrupção profunda nas polícias fez com que os autos de resistência explodissem, passando sistematicamente a mais de 1.000 por ano, indicando a estabilização de uma situação em que brutalidade e corrupção se tornaram um modo de ser da polícia fluminense, concentradamente dentro das favelas. Ao mesmo tempo, a forma espetacular, teatral, ruidosa, ousada e contínua de atuação do tráfico de drogas – com tiroteios em áreas nobres da cidade, ameaças ao espaço aéreo, ampliação do controle de território para fora das bordas das favelas e toques de recolher – revelava um quadro de deterioração da segurança pública que parecia não conhecer limites. A cada dia parecia piorar. O contexto do Rio ensejava matérias diárias na mídia nacional e internacional.

O Rio tornou-se um caso único no Brasil e raro em termos mundiais: uma das poucas cidades de países ricos com extensas e múltiplas áreas controladas por grupos armados ilegais convivendo, simultaneamente, com áreas onde predominavam a prosperidade, a modernidade e a democracia. Não existiam casos similares ao Rio, com exceção de Bogotá e Medellín, que tinham pontos em comum (mas lá o poder dos cartéis se assemelhava ao das máfias, ameaçando o Executivo, o Judiciário e o Legislativo, combinando sequestros, ações terroristas e criminalidade comum). No Rio, os tiroteios diários com armas de guerra só eram comparados a regiões em conflito declarado. As taxas de homicídio não eram tão altas como na gestão Alencar, mas a segurança pública tornou-se um drama.

A cidade e o país perdiam diariamente a batalha para quadrilhas de pequenos bandidos, jovens semianalfabetos, despreparados e cruéis, mas sem qualquer capacidade para comprar juizes ou ameaçar promotores, sem vínculos políticos e sem raízes comunitárias, como no caso das *maras* e *pandillas* da América Central, ou os conflitos religiosos ou étnicos, como os da Palestina ou Bósnia. Pura criminalidade comum comandada por bandos pouco articulados com o único objetivo de lucrar com a venda de drogas e os roubos. A luta era sistematicamente perdida não porque os traficantes do Rio fossem mais inteligentes ou preparados do que os demais traficantes do Brasil ou do mundo, mas porque as polícias mergulharam no negócio do crime de uma forma sem precedentes. O Rio de Janeiro chegou ao fundo do poço em termos

de perspectivas ao fim das duas gestões do casal Garotinho e dos dois mandatos municipais de Cesar Maia (2001-2009).

Sergio Cabral (2007-2014) assume o governo com uma taxa de 46 por 100.000, em um clima de desesperança e pessimismo em relação aos esforços anteriores de enfrentamento do tráfico e da criminalidade no estado. E efetivamente, nos primeiros dois anos de sua administração, predominou a política do confronto e as velhas práticas de entrar em favelas atirando. Em 2007, no primeiro ano de seu governo, os autos de resistência chegaram ao ápice de toda a série histórica, com 1.330 vítimas. O escândalo das milícias explodiu em seu segundo ano de governo, 2008, enquanto as respostas dos comandos da PM e da Polícia Civil mantinham-se fracas em relação a denúncias cotidianas de corrupção.

Além disso, algumas tragédias que abalaram a cidade chocaram o país. Entre elas, a morte do menino João Hélio, arrastado por criminosos menores de idade que roubaram o carro de sua mãe no bairro de Oswaldo Cruz, em fevereiro de 2007, e o caso de João Roberto, menino de 3 anos morto por policiais que faziam uma perseguição a bandidos nas ruas da Tijuca, em julho de 2008. Este último fato revelou dinâmicas típicas de autos de resistência acidentais: os policiais atiraram em um carro presumindo que ali havia traficantes, pois esta era a orientação dos comandos da PM: eliminar traficantes a qualquer custo. Depois da tragédia, o governador chamou os policiais de “débeis mentais”, mas eles se justificaram dizendo que estavam apenas cumprindo seu dever. Em julho de 2007 a PM, juntamente com a PC, ambas comandadas pela Secretaria de Segurança, fizeram a autodenominada megaoperação de “retomada” do Complexo do Alemão, com 1.350 homens, que resultou na morte de 19 pessoas e em 13 feridos. A operação, com evidências inequívocas de execução, chocou o país e foi questionada pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, pela OAB, por grupos de direitos civis e por parte da mídia. A Força Nacional manteve um cerco nas entradas das favelas, mas em poucos dias os traficantes circulavam ostensivamente armados dentro do Complexo do Alemão e seu poder e sua crueldade tinham se ampliado.¹³

Contudo, mudanças importantes foram percebidas mesmo durante os dois primeiros anos da administração Cabral. A primeira foi a sinalização de que não haveria interferências políticas na gestão das polícias. A negociação de titularidades de delegacias e comandos de batalhões por parte de vereadores, deputados e comerciantes era uma tradição no Rio de Janeiro. O mesmo em relação aos tenentes-coronéis indicados às vagas de coronel *full*, aos delegados de segunda para irem a delegados de primeira etc. (Soares 2000; Vargas 2006). Cabral estabeleceu que a partir de sua administração não haveria interferência político-partidária na vida interna das polícias. Este ponto

¹³ Observações de pesquisa de campo cujos resultados encontram-se, entre outros textos, em Ramos (2007).

foi repetido como um mantra pelo governador e por seu secretário de Segurança e, até onde foi possível observar, foi cumprido ao menos em parte e representou um ponto de inflexão na história das polícias fluminenses nas últimas décadas.

Outra decisão importante foi estabelecer na área de segurança o mesmo que havia para outras secretarias: um programa de modernização da gestão com metas que deveriam balizar a ação de todos os servidores, que receberiam bônus caso cumprissem as metas. O programa de gestão parece ter tido impacto na redução de vários índices de criminalidade, inclusive na redução de autos de resistência, que foi incorporado entre os indicadores que deveriam cair em cada AISP (Área Integrada de Segurança Pública), sob a responsabilidade de um comandante da PM e um ou mais delegados. As metas obrigaram a PM e a PC a trabalhar de forma minimamente integrada, pois quando as metas são atingidas, a bonificação é distribuída para todos os policiais civis e militares das respectivas delegacias e batalhão da área. Em janeiro de 2010 foi criada a DH, a Divisão de Homicídios da Capital, depois transformada em Divisão de Homicídios integrando as DHs da Capital, Baixada e Niterói. Finalmente, outra mudança percebida logo no início da gestão Cabral foi o tom do discurso da área da segurança. Cauteloso, o secretário Mariano Beltrame restabeleceu, em poucos meses, o diálogo que havia sido rompido há anos entre o setor de segurança e líderes comunitários, empresários, mídia, ONGs e pesquisadores.

Em dezembro de 2008, isto é, após dois anos de governo, o secretário Beltrame compareceu pessoalmente ao Morro Santa Marta, em Botafogo, e anunciou que a favela fora ocupada pelo BOPE e que, depois da ocupação, a comunidade receberia uma tropa fixa formada por policiais recém-ingressos na corporação, e que eles ali permaneceriam e respeitariam os moradores. Um mês depois, em janeiro de 2009, esse projeto piloto recebeu o nome de Unidade de Polícia Pacificadora, UPP.

UPP: UM PROGRAMA PARA MUDAR A POLÍCIA

Em mais de uma ocasião, quando apresentei o caso particular da violência criminal no Rio de Janeiro em seminários fora do Brasil e expus o programa das UPPs para mostrar o que estava mudando na cidade, ouvi a pergunta: *mas por que vocês demoraram tanto?* De fato, o Rio de Janeiro levou 30 anos para implantar um programa simples, inspirado nos princípios de policiamento comunitário, para policiar favelas sem infligir às populações locais mais danos que os traficantes infligem. Talvez a resposta à pergunta sobre o porquê de demorarmos tanto seja exatamente esta: porque o grande desafio do Rio de Janeiro não está em mudar o crime, mas em mudar as polícias – essas corporações em que cultura e institucionalidade se combinaram por décadas para reproduzir o binômio violência com fins lucrativos dentro das favelas.

Surpreendentemente, as UPPs não foram um programa de segurança previamente concebido, detalhadamente planejado e posteriormente implementado. Tiveram um formato muito particular de implantação, na medida em que foram se constituindo com grande dose de experimentação e improvisação, a partir de resultados práticos. São escassos os instrumentos de institucionalização e formalização do programa, tanto em sua criação como seis anos após.¹⁴ A estrutura normativa reduzida, composta apenas por três decretos governamentais, se, por um lado, valoriza as experiências práticas, por outro, denota baixa institucionalidade do programa e o torna pendente de um processo de formalização e sistematização que consolide um modelo claro que possa ser mantido ou alterado no futuro (Rodrigues & Siqueira 2012; Cano 2012). Além disso, como há baixa padronização de procedimentos, ocorrem duas tendências problemáticas: a primeira é que cada comandante imprime seu próprio estilo nas ações em campo, fazendo com que as favelas dependam desproporcionalmente de suas virtudes e dos seus defeitos. O segundo problema é a tendência quase inercial à deterioração da qualidade de serviços públicos dentro de favelas ao longo do tempo, que caracteriza todos os setores públicos e mais fortemente o setor de segurança. O desvirtuamento é favorecido onde não há procedimentos previamente estabelecidos e padrões escritos a serem mantidos. O terceiro e mais grave problema da baixa institucionalidade é a ausência de avaliação sistemática de metas e de práticas.

Ainda assim, desde as primeiras experiências, algumas características do projeto o tornaram um ponto de inflexão em anos de intervenção em favelas.¹⁵ Além de seus dois únicos objetivos principais – recuperação por parte do estado de territórios dominados

¹⁴ As UPPs contam com poucos instrumentos de institucionalização: Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009; Decreto-lei nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009; Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011. Os dois decretos de 2009, promulgados pelo governador um mês após o início da experiência no Santa Marta, apenas criam as UPPs e preveem um pagamento de gratificação de R\$ 500 para os policiais lotados nas UPPs. O decreto de 2011, dois anos após a primeira experiência e depois da implantação de mais cinco UPPs, é o primeiro instrumento formal que estabelece de forma enxuta as linhas gerais do programa, suas fases, sua doutrina de policiamento de proximidade e seus objetivos (cf. Cano 2012). Em fevereiro de 2015, o governador Luis Fernando Pezão publicou o Decreto nº 45.146 que “dispõe sobre a institucionalização, planejamento e controle da política de pacificação”. Entre outras providências, o instrumento prevê a articulação de secretarias para a realização de uma “ocupação social” nas favelas “pacificadas” e uma comissão de avaliação permanente para acompanhar cada área, coordenada pelo próprio governador.

¹⁵ Não é possível comparar as UPPs ao Mutirão pela Paz, experimentado na favela Pereira da Silva em 1999, ou ao GPAA (Grupo de Policiamento em Áreas Especiais) criado no morro do Cantagalo, Pavão, Pavãozinho em 2000, ou a outras inúmeras experiências típicas de policiamento ou ocupação em favelas ou fora delas vivenciadas no Rio de Janeiro ao longo das décadas anteriores. Isso inclui as duas gestões de Brizola no estado, com a implantação de experiências de policiamento comunitário lideradas pelo coronel Nazareth Cerqueira (ver Silva 2013; Ribeiro 2006). Embora todas sejam obviamente inspiradas na doutrina de policiamento comunitário, nenhuma teve nem remotamente a abrangência, a escala e o caráter de política de governo que tiveram as UPPs. Rodrigues (2014) se refere à experiência das UPPs no Rio de Janeiro (com aproximadamente 40 unidades e mais de 9.000 policiais) como uma experiência de policiamento de caráter comunitário sem nenhuma outra comparação no mundo.

por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados – alguns aspectos fundamentais e distintivos do programa foram: 1. A ideia de que uma tropa fixa, inspirada na estratégia de policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade, ou policiamento voltado para resolução de problemas, ocupa o território da favela anteriormente dominado por grupos armados e lá permanece; 2. A lógica de policiamento de saturação, em que a razão do número de policiais pelo número de moradores é, em média, quatro vezes maior do que a média da cidade e até oito vezes maior do que a média do estado; 3. A presença permanente de um oficial no campo: um capitão ou tenente é responsável pelos policiais na comunidade, tem razoável autonomia e serve não apenas como supervisor da tropa, mas como um elemento de contato com a população, facilitando o recebimento de reclamações de desvios de conduta de soldados, cabos e sargentos; 4. A determinação, nos primeiros cinco anos da experiência, de compor a tropa fixa com policiais predominantemente recém-formados (Musumeci *et al.* 2013) e “não viciados” em práticas antigas da PM nas favelas, como diversas vezes declarou o secretário de Segurança; 5. A valorização do policial que trabalha em UPPs por meio de pagamento de gratificação; 6. Forte estratégia de mídia que acompanhou a instalação das UPPs nos primeiros anos, insistindo na ideia de que se tratava de um programa de governo e não apenas de um programa de polícia.

Talvez, mais estratégicos e radicais do que os objetivos declarados das UPPs sejam os objetivos que não fazem parte do programa: o fim do narcotráfico, a vitória na guerra contra os traficantes, a salvação das favelas. Se a guerra contra o tráfico consistiu o paradigma tradicional da política de segurança no Rio de Janeiro por quase 30 anos dentro das favelas, com poucos períodos de exceção, a aceitação de que o tráfico não necessariamente será derrotado com a implantação das UPPs abre espaço para uma política em que a redução dos confrontos armados e a segurança da população local são as prioridades. Onde não há confrontos sistemáticos, não há licença para matar, e são reduzidas, ou mais controladas, as oportunidades de negociação com o crime, a venda de informações sobre operações policiais e a extorsão de traficantes.

Nesse sentido, na medida em que limitam a violência e controlam a corrupção policial, as UPPs são antes de mais nada um programa para mudar a polícia, um programa cujo mérito principal é conter a escalada de violência e corrupção exatamente ali onde elas tinham se institucionalizado, as favelas, e que caracterizaram as polícias fluminenses por três décadas, como vimos. Em outras palavras, as UPPs realmente representam, em boa medida, um programa de “pacificação da polícia” (Burgos *et al.* 2011).

Após os primeiros sete anos, com aproximadamente 40 unidades instaladas em mais de 250 favelas, envolvendo aproximadamente 9.000 policiais e beneficiando

em torno de 1,5 milhão de pessoas,¹⁶ o balanço é incerto. A redução das mortes nas favelas com UPPs e nas áreas adjacentes (Cano 2012) foi substantiva nos primeiros cinco anos (tendo atingido seu ponto mais positivo em 2012) e impactou as taxas do estado do Rio de Janeiro. Depois de 30 anos, os homicídios passaram da casa dos 60, 50 e 40 por 100.000 para a casa dos 20 por 100.000. A taxa de homicídios caiu para menos de 20 por 100.000 (na cidade do Rio de Janeiro, ela chegou a 18,6 por 100.000 em 2015). Se a queda das mortes não pode ser atribuída exclusivamente às UPPs, mas também a outras mudanças na área da segurança (DH, programa de metas, aumento do efetivo da PM, focalização nos crimes contra a vida na Baixada e São Gonçalo), é inegável que as UPPs demarcam uma mudança radical nas trajetórias das políticas para a área, no decorrer de três décadas, com o fim do discurso da guerra nas favelas. São essas mudanças que explicam a forte redução dos crimes violentos contra a vida no Rio de Janeiro. Mas a despeito da importância e da magnitude do projeto, maior do que qualquer esforço na área de segurança pública no Rio de Janeiro em 30 anos, alguns problemas tornaram o futuro da experiência preocupante.

Em primeiro lugar, uma das áreas mais frágeis do projeto é a relação entre a comunidade e os policiais. Não houve um esforço de institucionalizar a relação e tornar obrigatórios os encontros e as dinâmicas de escuta e consulta às comunidades por parte da polícia.¹⁷ Esse é um aspecto crucial da estratégia de policiamento de proximidade, o que levaria gradativamente à substituição da força pela legitimidade. Em muitas UPPs, percebe-se que o projeto ficou no estágio inicial: o território foi ocupado, policiais foram colocados, mas não se avançou na mudança das relações e no diálogo entre a polícia e a comunidade. Mesmo nos locais onde as UPPs são bem sucedidas, isto é, onde não ocorrem disputas ou tiroteios constantes entre policiais e traficantes, moradores se ressentem de não serem ouvidos, consultados e respeitados como os interlocutores soberanos do local. Especialmente entre os policiais e os jovens, as tensões e as hostilidades são grandes em toda parte. É surpreendente que após sete anos nenhum projeto voltado para a redução dos estigmas e dos preconceitos entre juventude e polícia tenha sido desenvolvido. É ainda menos compreensível que um programa que objetiva a retirada das armas dos territórios não tenha sido acompanhado de qualquer projeto com os jovens que anteriormente participavam dos

¹⁶ Os dados são da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, órgão da PMERJ. O cálculo de moradores beneficiados envolve uma contabilidade própria que soma moradores das favelas ocupadas com um número não especificado de moradores do entorno das favelas. Ver: <http://www.upprj.com/> Acesso em 28.06.2014.

¹⁷ Quase seis anos após a primeira experiência na favela Santa Marta, em 2 de setembro de 2014, foi inaugurado o primeiro Conselho de Gestão Comunitária de Segurança de UPP na favela da Mangueira, com a promessa de funcionar nos moldes dos Conselhos Comunitários de Segurança existentes nas AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública), isto é, com reuniões obrigatórias mensais.

grupos armados (apoio à integração social, busca de emprego, retomada dos estudos etc., como ocorre com dezenas de programas na Colômbia).

Um segundo aspecto crucial é a ausência de articulação entre o trabalho de policiamento ostensivo e o trabalho de investigação. Uma tropa num terreno, mesmo com um efetivo numeroso, pode pouco se o trabalho de polícia se resumir a grupos parados ou a patrulhas cegas pela favela. Por meio de rádios e celulares, grupos armados se reorganizam facilmente pelas costas dos policiais e passam a controlar faixas do território, num processo já bem conhecido em que o próximo passo é surpreender uma pequena guarnição policial e estabelecer um confronto num terreno que os traficantes conhecem melhor que os policiais. Ao longo de 2013, 2014 e 2015 houve vários episódios de ataques de traficantes a policiais, alguns deles com mortes. Em algumas áreas, correspondentes a aproximadamente um terço do conjunto das UPPs, de acordo com avaliação da PMERJ em 2015, como, por exemplo, Complexo do Alemão, da Penha, Rocinha, Coroa e Fallet, Lins e outras, tiroteios tornaram-se diários, criando situações constantes de tensão e revolta na população local. Segundo relatos de moradores, em algumas dessas áreas a insegurança tornou-se pior do que na época em que traficantes tinham domínio absoluto do território.¹⁸

Depois de décadas de fracassos, não deveria haver sombra de dúvida de que os grupos armados nas favelas têm que ser controlados e desmobilizados com investigação, inteligência e antecipação, e não aceitando o convite de criminosos para a guerra com tiroteios e confrontos. Mas o trabalho de polícia investigativa parece ausente do projeto. A desarticulação da PMERJ, da PCERJ e da PF aparentemente só se intensificou ao longo dos anos, quando se esperava o contrário. Os policiais vivem situação de isolamento e solidão nas UPPs, gerando sentimentos de abandono e pessimismo.

O terceiro problema estrutural das UPPs é a ausência de avaliação sistemática sobre o que está dando certo e o que não funciona em cada UPP (Rodrigues 2014). As experiências locais são heterogêneas e cambiantes ao longo do tempo (Mourão 2013). Daí ser ainda mais necessário um programa permanente de avaliação conjunta entre policiais e moradores sobre os resultados da ação da polícia em cada favela. Seja como for, está claro que, de modo geral, nas comunidades menores as UPPs tendem a ter mais sucesso, e o modelo parece ser adequado para a maioria das favelas pequenas

¹⁸ Em junho de 2015, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora classificava as UPPs da forma que segue. *Vermelhas* (com 14 a 49 confrontos nos cinco meses anteriores): Nova Brasília, Parque Proletário, Alemão, Rocinha, Vila Cruzeiro, Cidade de Deus, Mangueira, Lins, São Carlos, Caju, Turano, Camarista/Méier e São João); *Amarelas* (com cinco a 13 confrontos nos cinco meses anteriores): Mandela, Coroa/Fallet e Fogueteiro, Chatuba, Macacos, Adeus/Baiana, Ladeira dos Tabajaras, Providência, Salgueiro, Fazendinha, Manguinhos, Andaraí, Pavão/Pavãozinho, Mangueirinha, Vila Kennedy; *Verdes* (com menos de quatro confrontos nos cinco meses anteriores): Formiga, Borel, Jacarezinho, Cerro Corá, Batan, Chapéu Mangueira/Babilônia, Prazeres/Escondidinho, Vidigal, São Carlos, Formiga, Barreira/Tuiuti, Jacarezinho, Santa Marta, Fé e Sereno.

ou para as favelas isoladas. Mas nos grandes conjuntos de favelas e nas de grandes dimensões, a experiência vem encontrando muitas dificuldades. Basicamente, essas áreas não foram desarmadas, o que tem levado a tiroteios sistemáticos, com diversos episódios de mortes de pessoas consideradas inocentes pelos moradores. Há balas perdidas, erros e excessos na atuação policial (com alguns casos emblemáticos e rumorosos, como o desaparecimento do pedreiro Amarildo na Rocinha em 2013, o assassinato do dançarino Douglas da Silva, da TV Globo, em 2014, e a morte do menino Eduardo, em abril de 2015, no Complexo do Alemão).

Também tem havido casos traumáticos de mortes de policiais que são emboscados em serviço, quando caminham em torno da sede da unidade ou em confrontos nas vielas. As respostas dos comandos a esses erros, em geral, têm sido lentas e hesitantes, o que tem contribuído para desgastar o projeto não apenas nessas áreas. Cada tragédia reacende a memória traumática da cidade sobre a velha polícia que atira antes de perguntar, que é violenta ou ineficiente, ou que procura fraudar as evidências para que o jovem morto pareça um traficante, e assim por diante, em *scripts* conhecidos. As favelas em que a UPP não conseguiu desarmar os traficantes, retomar o território e onde os confrontos são constantes antecipam, de forma simbólica, o temido desvirtuamento de todo o programa, como se fosse uma profecia a se cumprir.

Em quarto lugar, a formação dos policiais não mudou substancialmente nos últimos anos. O modelo guerreiro da tropa de elite inspirado no BOPE continua forte na polícia fluminense, e mesmo entre muitos policiais das UPPs (Musumeci *et al.* 2013; Mourão 2013; Rodrigues 2014). Ainda que nas UPPs estejam envolvidos quase 10.000 policiais – parte expressiva e jovem da tropa da Polícia Militar do estado – elas não se tornaram um modelo alternativo e concorrente de polícia, como se esperaria de um projeto que teve o apoio do governo, da mídia e da sociedade, o que ocorreu nos cinco primeiros anos. Embora as resistências dentro da polícia às práticas de policiamento comunitário e de proximidade sejam previsíveis e universais (Skolnick & Bayley 2002; Ribeiro 2014; Rodrigues 2014), um número não desprezível de policiais das UPPs continua identificado com um ideal de polícia obsessivamente voltado para a derrota dos criminosos e, inclusive, para o confronto armado. Pesquisas realizadas pelo CEsEC com policiais que trabalhavam nas UPPs em 2010, 2012 e 2014 indicaram que ao longo dos anos práticas que visam à proximidade foram sendo substituídas por procedimentos que objetivam o combate (como a criação de grupamentos táticos, o aumento das abordagens e a redução das atividades comunitárias), como mostra análise de Musumeci (2015).

Por último, um aspecto fortemente problemático das experiências das UPPs diz respeito às intervenções sociais que supostamente se seguiriam à retomada das favelas das gangues armadas. O desenho de *UPP Social* baseado em coordenação e

articulação de políticas sociais nos territórios ocupados, estabelecido inicialmente no âmbito do governo estadual (Henriques e Ramos 2011), foi interrompido antes que completasse seis meses. Sua transferência para a esfera municipal foi suficiente para que o programa social não fosse inteiramente encerrado, mas o projeto enfrentou ao longo dos anos seguintes de existência dificuldades e descontinuidades.¹⁹ Na verdade, o conjunto de políticas para as favelas sofreu interrupção ou enfraquecimento após as reeleições dos governos estadual (2010) e municipal (2012) de Cabral e Paes. O mesmo se verificou com a interrupção do PAC das Favelas, do Morar Carioca ou do projeto Pouso, entre outros. A única intervenção pública forte em favelas – seja em âmbito federal, estadual ou municipal – que se mantém em pleno vigor após sua implantação é o projeto de polícia. E esta ocorre isoladamente. Por esta razão, muitos líderes comunitários afirmam que os governos só veem as favelas como espaços perigosos que devem ser controlados, e que a única política social que as elites oferecem para as comunidades é a polícia. Pela mesma razão, isto é, porque apenas as polícias entraram nas favelas por meio das UPPs, e não as contrapartidas sociais na proporção que se esperava, moradores e também policiais perguntam se as UPPs serão mantidas após os grandes eventos do Rio de Janeiro.

CONCLUSÕES

O estado do Rio de Janeiro, especialmente sua região metropolitana, foi durante muitos anos, recordista da violência no Brasil – lembrando que o Brasil se mantém há anos entre os dez países mais violentos do mundo, tomando por base as taxas anuais de homicídios. O ápice da violência fluminense ocorreu nos anos 1990, quando o estado atingiu taxas de homicídios de mais de 60 por 100.000 habitantes, enquanto o Brasil permanecia na faixa dos 20 por 100.000. Nos anos 2000, as taxas recuaram para um patamar ainda altíssimo, de 50 a 40 homicídios por 100.000 habitantes, com o agravante de que a modalidade da violência em algumas favelas cariocas se universalizou para todas as favelas e se enraizou nos morros, conjuntos habitacionais e em muitos bairros pobres, tornando o Rio um caso particular, com poucos paralelos em termos de violência e criminalidade. Centenas de áreas dentro da região metropolitana, em favelas situadas nas áreas ricas ou pobres, foram controladas por gangues que

¹⁹ Em setembro de 2014, o nome *UPP Social* foi alterado para *Rio + Social*. O programa continuou sob a gestão do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão do Município do Rio de Janeiro. Em fevereiro de 2015, o governo do estado publicou um decreto que dispunha sobre “institucionalização, planejamento e controle da política de pacificação no Estado do Rio de Janeiro”, identificando o governador como o coordenador das ações de 15 secretarias envolvidas com a prestação de serviços em favelas com UPPs, mas até meados de 2016 não se tinha notícias da atuação desse modelo coordenado.

fizeram desses territórios não apenas locais de venda de drogas. O tipo de mando sobre as populações dessas favelas inviabilizou a governança democrática local. Os traficantes se tornaram provedores de serviços públicos e privados que eram monopolizados e as armas passaram a ser um negócio bem mais preocupante e letal que as drogas.

Como isso foi acontecer em uma região que é a segunda mais rica de um país que tem uma das maiores economias do mundo? Como se explica que traficantes passaram a mandar em áreas dentro de regiões entre as mais abastadas do Brasil, como Ipanema e Copacabana? Não há nada de muito específico nos traficantes cariocas e fluminenses. Seu único objetivo é a venda de drogas, os roubos, o crime comum. Os grupos não têm conotação ideológica, religiosa ou étnica, como ocorre em situações complexas de violência em diversas partes do mundo. As quadrilhas são formadas por jovens com baixíssima escolaridade, que circulam pelas gangues em alta rotatividade devido às mortes e às prisões em quantidades que se contam na casa dos milhares por ano. Eles apresentam pequena ou nenhuma capacidade de ameaça ou articulação junto aos poderes Judiciário ou Legislativo, como acontece com as máfias ou os cartéis. Os traficantes cariocas se valem apenas da capacidade de negociar com fornecedores de drogas no atacado e com contrabandistas de armas, e também de corromper a polícia no varejo da venda das drogas nas favelas. Além disso, usam a violência como uma linguagem permanente de poder a ponto de torná-los donos, patrões e chefes absolutos dos territórios que ocupam, algumas vezes com crueldade desmedida.

O que houve de particular no Rio de Janeiro foi a combinação profunda, sofisticada e diversificada de brutalidade autorizada contra as populações mais pobres e extorsão praticada por policiais contra criminosos por décadas nas favelas cariocas e em outras áreas pobres da Região Metropolitana, como a Baixada Fluminense e São Gonçalo. Pelo menos desde os anos 1950, com raros períodos de exceção, como nas duas gestões de Leonel Brizola, essas práticas foram acobertadas por discursos oficiais sobre a guerra contra o crime. Muito frequentemente as práticas policiais foram acompanhadas pela promessa de limpeza da cidade por meio do extermínio de facínoras, com caráter heroico que emoldurou o convite para a guerra, aceito por tantos policiais honestos. Junto com a naturalização da violência policial, o direito tácito de matar concedido a policiais que sobem os morros, o fechar os olhos aos casos de desvios de conduta e a glorificação da ideologia da *tropa de elite*, o Rio de Janeiro conheceu outras especificidades. Entre elas, a interferência constante da política partidária na política de segurança, chegando ao limite de vereadores e deputados indicarem delegados titulares e comandantes de batalhões, por meio dos quais mantinham negociações com o mundo do crime.

As políticas de segurança, isto é, as “soluções” para acabar com o crime, sempre estiveram no centro dos debates eleitorais do Rio de Janeiro, ainda que os investimentos na polícia e na modernização da gestão da segurança tenham sido pouco

expressivos ao longo de décadas. O bordão “bandido bom é bandido morto” foi originalmente usado em campanha eleitoral pelo delegado Sivuca, um dos 12 “homens de ouro” que, junto com outros componentes do chamado Esquadrão da Morte, matou o bandido Cara de Cavalo na década de 1960 e posteriormente criou a Escuderie Le Cocq. A frase, usada frequentemente em campanhas eleitorais, continua elegendo bancadas da bala na ALERJ e na Câmara de Vereadores, embora o fenômeno não seja exclusivo do Rio de Janeiro. Apesar da intensa politização do tema da segurança, até pouco tempo os salários da PM do RJ estavam entre os piores do país.

Paralelamente a isso, a sociedade fluminense viveu mais de 30 anos um esquema ciclotímico que combinava indiferença pelo que se passava cotidianamente nas favelas com o susto provocado de tempos em tempos por cada tragédia que extravasava os limites dos morros. A maioria dessas tragédias envolveu policiais como protagonistas, como as chacinas e as execuções por vingança decorrentes do rompimento do esquema de propinas. Outras foram devidas a acidentes e equívocos, como erros de avaliação por parte de policiais e balas perdidas. De outro lado, criminosos passaram a atirar e a executar policiais mesmo em ocasiões em que não havia confrontos. O Rio de Janeiro chegou, no final da década de 2000, a uma situação do tipo “ardil 22”: se a polícia não fazia nada nas favelas, permitia ao tráfico ampliar seu poder, inclusive aumentando o controle de território para fora das favelas e ameaçando até o espaço aéreo; se fazia algo, causava danos ainda maiores aos moradores e às regiões no entorno, com o fechamento de escolas, tiroteios traumáticos, mortes de traficantes, de moradores e de policiais. O último degrau desse processo foram as milícias, grupos de policiais e ex-policiais que passaram a copiar o sistema de controle de território de traficantes para oferecer segurança e serviços que eles monopolizavam. No Rio de Janeiro, as polícias foram fundo nos negócios do crime e a sensação que predominava em meados da década de 2000 era que o Rio de Janeiro não tinha jeito.

Em dezembro de 2008, o governo do estado deu início a uma experiência de retomada dos territórios das favelas que estavam sob o controle das gangues armadas – sem que as fases de intervenção tática e estabilização priorizassem a morte ou a captura de traficantes, mas sim a segurança da população local – o que alterou, de forma inédita, o quadro anterior. As Unidades de Polícia Pacificadora foram capazes de acabar com os tiroteios em muitas áreas, reduzir de forma expressiva os homicídios dentro das comunidades e no entorno e controlar alguns crimes contra o patrimônio, como roubos de veículos e de cargas. De lá para cá, as taxas de homicídio caíram 26,5% e os autos de resistência recuaram 43,3%.

A redução das mortes no estado do Rio de Janeiro não pode ser atribuída exclusivamente às UPPs. Observadores indicam que a queda de homicídios nas áreas em que UPPs foram implantadas explica aproximadamente 10% das mortes que deixaram de ocorrer no estado. Outras mudanças nas políticas de segurança passaram a ser desenvolvidas, como

o estabelecimento de um sistema de gestão por metas, ao qual todos os batalhões e delegacias estão submetidos, a criação da Divisão de Homicídios e a determinação de interromper a tradição de interferência política em áreas técnicas de segurança. Meu ponto é que o conjunto de novas políticas de segurança e as novas determinações dadas às polícias foram as principais variáveis responsáveis pelos distintos patamares das taxas do estado, ainda que outros fatores possam ter influenciado esse movimento.

A principal pergunta para entender o Rio de Janeiro é por que demoramos 30 anos para criar respostas simples e óbvias para reduzir o controle de território por gangues, os tiroteios e as altas taxas de mortes. As UPPs e outras políticas implantadas a partir de 2008 são intervenções baseadas em noções de policiamento de proximidade e na ideia de substituir a força pela legitimidade. Elas protagonizam aquilo que especialistas e observadores defenderam durante décadas: que é possível controlar a violência de grupos armados nas favelas com inteligência, planejamento, policiamento efetivo e respeitoso em relação às populações locais, trocando o temor pela confiança. A chave da questão está na polícia e na política, e não nos criminosos ou nos moradores das favelas. Demoramos porque tem sido difícil mudar a polícia, alterar sua cultura e suas práticas ancoradas na brutalidade com os jovens negros e os mais pobres e na tolerância com a extorsão de criminosos, práticas que no caso do Rio de Janeiro datam dos anos 1950 e foram criativamente sendo reinventadas nas décadas seguintes.

Demoramos 30 anos e não sabemos se as mudanças até aqui serão sustentáveis ou se o processo iniciado pelas UPPs será revertido, porque o governo do estado, mesmo tendo tido coragem para implementar um importante programa de segurança que não se baseasse na lógica da guerra contra o crime, não teve até agora lucidez, disposição ou coragem para liderar uma reforma da polícia, especialmente da Polícia Militar, que aposente os velhos e os novos oficiais que defendem o modelo passado, que estabeleça sistemas modernos e ágeis de controles de gestão e reduza a corrupção, que modifique definitivamente a formação de oficiais e praças e que aposte na proximidade como padrão de polícia em todas as áreas do estado. Temos experiências de sobra para entender que comandos bem intencionados e honestos e até mesmo eficientes no QG da Polícia Militar não garantem que os soldados que servem à população e seus comandantes nos batalhões respeitem a filosofia que vem de cima enquanto esta for apenas uma filosofia. Para que a PMERJ vire uma página em relação à tradição que manteve nos últimos 30 anos, serão necessários um processo profundo de modernização e mudanças, que têm que se dar de fora para dentro, com a participação de cientistas, técnicos e lideranças sociais.²⁰

²⁰ Similar ao processo ocorrido na PCERJ há uma década e meia atrás, quando teve início, em 1999, o programa de Delegacias Legais.

A experiência nas UPPs chegou a reunir, em seus primeiros anos, uma quantidade de resultados positivos, apoios e aplausos a ponto de a inversão de expectativas ter feito a polícia, a mídia e parte da sociedade minimizarem os problemas que o modelo carrega e a necessidade de avaliações e ajustes, como em qualquer experiência de polícia, sob pena de sua falência. Segundo análise que desenvolvi neste artigo, as três principais fragilidades das UPPs são as escassas práticas de diálogo permanente entre polícia e moradores das favelas; o isolamento da Polícia Militar no território, sem o apoio de inteligência e trabalho investigativo profissional da Polícia Civil e Federal, com o consequente aumento de episódios de tiroteios entre policiais e traficantes; a ausência de programas para a reintegração de jovens envolvidos com os grupos armados que desejam sair das gangues. Além disso, as UPPs são apenas uma parte das políticas de segurança. Elas dizem respeito aos territórios dominados por quadrilhas. Tem havido respostas lentas a um conjunto de outras fragilidades estruturais de polícia no Rio de Janeiro, como a baixa taxa de esclarecimentos de crimes, inclusive de homicídios, a formação dos policiais ainda voltada predominantemente para o modelo guerreiro e não para o modelo comunitário, e outras.

Durante as duas gestões da administração Cabral e no primeiro ano da gestão Luiz Fernando Pezão (iniciada em 2015) acompanhamos uma política bipartida de segurança. Para as favelas com UPPs, a recomendação de respeito e trabalho de proximidade. Para as favelas sem UPPs prevalece a autorização para matar, os tiroteios, os excessos, as balas perdidas na hora da saída da escola, os helicópteros perseguindo traficantes e atirando do alto, ou seja, em vez de a UPP mudar a polícia convencional, parece que está ocorrendo o oposto. Se os gestores de segurança tiveram a ousadia de alterar o discurso sobre a violência e não repetiram o mantra da guerra ao crime e morte aos traficantes – e isso tem feito diferença na sociedade, nas favelas e nos comandos das polícias – as mesmas autoridades têm sido omissas nos discursos de que é imperioso mudar a própria polícia. Como procurei demonstrar aqui, essa variável será decisiva para sabermos o que ocorrerá com as dinâmicas de violência e criminalidade no Rio de Janeiro nos próximos anos.

TABELA 1_ TAXAS DE HOMICÍDIOS BRASIL E RIO DE JANEIRO E RESPECTIVOS GOVERNOS ESTADUAIS – 1980 A 2014

ANO	TX HOMICÍDIOS BRASIL	TX HOMICÍDIOS RJ	GOVERNOS ESTADUAIS
1980	11,7	26,1	
1981	12,6	22,0	CHAGAS FREITAS
1982	12,6	18,8	
1983	13,8	15,9	
1984	15,3	20,8	LEONEL BRIZOLA
1985	15,0	21,3	
1986	15,3	20,2	
1987	16,9	30,9	
1988	16,8	24,7	MOREIRA FRANCO
1989	20,3	34,2	
1990	22,2	56,1	
1991	20,8	39,5	
1992	19,1	35,0	BRIZOLA / NILO BATISTA
1993	20,2	41,0	
1994	21,2	48,7	
1995	23,8	61,9	
1996	24,8	60,0	MARCELLO ALENCAR
1997	25,4	58,8	
1998	25,9	55,3	
1999	26,2	52,5	
2000	26,7	51,0	GAROTINHO / BENEDITA
2001	27,8	50,5	
2002	28,5	56,5	
2003	28,9	52,7	
2004	27,0	49,2	ROSINHA GAROTINHO
2005	25,8	46,1	
2006	26,3	45,8	
2007	25,2	40,1	
2008	26,4	34,0	
2009	27,0	31,7	
2010	27,5	33,1	SERGIO CABRAL
2011	27,1	28,3	
2012	29,0	28,3	
2013	28,2	29,8	
2014	29,0	31,9	

FONTE: DADOS DO SIM-DATASUS/MS. COLETADOS POR WAISELFSZ (1980 A 2012). DADOS DE 2013 E 2014 FORNECIDOS PELO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DE DADOS PRELIMINARES DO SIM-DATASUS/MS PUBLICADOS EM 23/12/2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.
- BEATO, Cláudio; ZILLI, Luís Felipe. Organização social do crime. In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.
- BURGOS, Marcelo Baumann; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez, 2011, pp. 49-98.
- CALDEIRA, Cesar. Segurança Pública e sequestros no Rio de Janeiro, 1995-1996. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n.1, 1997, pp. 115-153.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- _____. *Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro*. In: *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008, pp. 48-103.
- CANO, Ignacio (coord.). *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública / LAVUERJ, 2012.
- CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. Milícias. In: LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.
- CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2001.
- HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 242-254.
- IMANISHI, Rute; RIVERO, Patricia Silveira. Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006). *Texto para Discussão do Ipea*, n. 1698, fevereiro de 2012.
- KAHN, Túlio. *Homicídios dolosos em São Paulo*. Texto produzido para a coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP), 2007.
- LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. *Vidas sob cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MANSO, Bruno Paes. *Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010 – uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2012.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Ednilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. *Missão prevenir e proteger*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.
- MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal legal, narcotráfico e violência no Rio. *Contemporaneidade e Educação*, Salvador, FAEBA/UNEB, v. 2, n. 1, 1997.

- _____. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2008, pp. 371-85.
- MOURÃO, Barbara Musumeci. *UPPs: uma polícia de que gênero?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2013.
- MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*, ano 1, n. 2, 2002.
- MUSUMECI, Leonarda et al. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 14, 2013.
- RAFAEL, Antonio. *Um abraço para todos os amigos. Algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: EdUFF, 1998.
- RAMOS, Silvia. Meninos do Rio. Jovens, violência armada e polícia nas favelas cariocas. *Boletim Segurança e Cidadania*, ano 8, n. 13, 2009.
- RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, 211, XLIX (2º), 2014, pp. 272-309.
- RISSO, Melina. Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 3, n. 1, p. Art. 19, 2014.
- RIVERO, Patrícia. Segregação urbana e distribuição da violência: Homicídios georreferenciados no município do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 9, jul./ago./set. 2010, pp. 117-142.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza; LISSOVSKY, Mauricio (coords.). *Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e reflexões. Comunicações do Iser*, ano 31, n. 67, 2012, pp. 9-52.
- RODRIGUES, Robson. The Dilemmas of Pacification: News of War and Peace in the “Marvelous City”. *Stability: International Journal of Security and Development*, [S.l.], v. 3, n.1, p. Art. 22, may 2014.
- SILVA, Bruno Marques. A Polícia é o público e o público é a Polícia: o policiamento comunitário e a política de segurança brizolista no Rio de Janeiro (1983-1994). In: *XXVII Simpósio Nacional de História - Conhecimento histórico e diálogo social*. Natal, RN, 2013.
- SILVA, Luciana Soares da. Agora abaixe o som: UPPs, ordem e música na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos CRH*, v. 27, n. 70, Salvador, jan./abr. 2014, pp.165-179.
- SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo et al. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- SOARES, Luiz Eduardo; BILL, MV; ATHAYDE, Celso. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- SOARES, Luiz Eduardo; FERRAZ, Cláudio; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. *Elite da tropa 2*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.
- SOUZA, Ednilsa Ramos; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Vitimização de policiais civis e militares brasileiros. In: *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, 2013, pp. 110-117.

VARGAS, Xico. O caminho do ouro. Site *No Mínimo*, 01/05/2006.

VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

WAISELFIZS, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil – Excerto Rio de Janeiro*. Brasília: Instituto Sangari, 2012.

_____. *Mapa da Violência 2014. Os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014.

ZALUAR, Alba. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Revan, UFRJ, 1994.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ENTRE O GRITO E O TIRO: POLÍCIA, DEMOCRACIA E ARMAS “MENOS LETAIS”

LEONARDA MUSUMECI

INTRODUÇÃO

A violência policial durante as grandes manifestações de 2013 trouxe para o centro do debate sobre segurança pública no Brasil a questão do uso e abuso das armas ditas “não-letais” ou “menos letais”: gás lacrimogêneo, balas de borracha, spray de pimenta e outras. Saudadas, por um lado, como possíveis substitutas das armas de fogo e potenciais aliadas na redução dos altíssimos níveis de letalidade das polícias brasileiras, as tecnologias “não-letais” são denunciadas, por outro, como novos instrumentos de controle político, cerceamento do exercício democrático, brutalidade policial e violação de direitos humanos. Entre os fatores que reduzem os possíveis efeitos benéficos da opção por essas armas apontam-se a falta de regulação adequada e o treinamento falho dos agentes, assim como o belicismo e o autoritarismo entranhados nas instituições de segurança, que parecem não ter ainda emergido do período de ditadura.

Mas a ambivalência em relação às armas não-letais está longe de ser exclusivamente brasileira. Desde que se generalizou, na década de 1990, o uso desses dispositivos pelas polícias norte-americanas e de outros países, o assunto tornou-se alvo de permanente e acirrada polêmica em quase todo o mundo. Polêmica que só fez recrudescer durante as grandes manifestações dos anos 2010 nos EUA, na Europa, no Oriente Médio, no norte da África e na América Latina, e que contempla também a mudança de paradigma que estaria ocorrendo nas atividades rotineiras de policiamento das grandes metrópoles, com a adoção de concepções e práticas cada vez mais seletivas, repressivas e militarizadas.

São poucos os fóruns de discussão sobre o tema no Brasil¹ e ainda não existem aqui estudos abrangentes e consolidados, motivo pelo qual o CESeC desenvolve desde

¹ Por exemplo, o blog e a página no Facebook do *Coletivo Menos Letais*: [<http://www.menosletais.org/>; <https://www.facebook.com/menosletais?ref=ts&fref=ts>. Último acesso: 02/05/2015], espaços essencialmente críticos. Outro exemplo é o do blog e da página no Facebook intitulados *Tecnologia não letal*, aparentemente frequentados sobretudo por policiais e membros das forças armadas [<http://tecnologiaoaletal.blogspot.com.br/>; <https://pt-br.facebook.com/TecnologiaNaoLetal>. Último acesso: 02/05/2015].

2014, com apoio das Open Society Foundations, um projeto sobre armas ditas não ou menos letais cujo objetivo é subsidiar o debate público no país em torno de vantagens e problemas do emprego de tais armas pela polícia e da possibilidade de fazer convergir o seu uso com o respeito aos direitos humanos e às garantias constitucionais.²

A fase inicial da pesquisa foi dedicada ao mapeamento do debate internacional contemporâneo. Consistiu em buscas no *Google* e no *Google Acadêmico* por meio de expressões em português, inglês, francês, espanhol e italiano, e na filtragem e organização do grande volume de material levantado, de modo a gerar uma cartografia preliminar dos principais tópicos em discussão. Além de matérias jornalísticas, compilaram-se textos de fabricantes de armas, organismos internacionais, institutos de pesquisa, blogs ativistas, órgãos públicos e revistas técnico-científicas. Utilizou-se inicialmente a expressão-chave “armas não-letais” (*non-lethal weapons, armes non létales, armas no letales, armi non letali*) e, em seguida, o termo “armas menos letais” (*less lethal weapons, armes à létalité réduite, armas menos letales, armi a bassa letalità*). Alguns pontos mais recorrentes nas discussões foram pesquisados com palavras-chave específicas – por exemplo, *taser, balas de borracha, gás lacrimogêneo*; aspectos relacionados à legislação internacional e às possibilidades e dificuldades de regulação dos dispositivos ditos não-letais foram investigados complementarmente em documentos da ONU, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, da Anistia Internacional e de outras organizações de direitos humanos, assim como em estudos de especialistas no tema.

O relatório resultante desse levantamento aborda o debate internacional por diversos ângulos, desde a querela em torno do nome das armas (“não-letais” X “menos letais”) até a preocupação quanto à influência do *lobby* industrial-militar nas políticas de segurança de numerosos países, passando pelo contexto histórico da disseminação das novas armas entre as polícias e forças armadas contemporâneas; pela defasagem da legislação internacional de Direitos Humanos e Direito Humanitário face à vertiginosa proliferação de tais armas, e pela polêmica em torno das pesquisas médicas sobre efeitos das novas tecnologias na saúde humana. Outro foco importante desse debate é a possível tendência à afirmação de um paradigma militarizado de “policimento por conformidade” (*policing by compliance*) mesmo em países com democracias consolidadas – tendência da qual decorreria um aumento geral do uso da força pelas polícias, o emprego cada vez mais frequente de dispositivos ditos não ou menos letais tanto em atividades cotidianas de policimento quanto em resposta ao protesto civil, e também sinais de deterioração da legitimidade

² Agradeço ao coronel Robson Rodrigues da Silva, ex-comandante do Batalhão de Choque da Polícia Militar do Rio de Janeiro, ex-coordenador do Programa de Polícia Pacificadora e atual chefe do Estado Maior da PMERJ, pela entrevista exploratória que concedeu e que muito auxiliou na orientação dos rumos da pesquisa.

da ação policial em diversas partes do mundo (Musumeci 2015). Este artigo se concentra no último aspecto: o da relação entre emprego crescente de armas não-letais, níveis de uso da força, legitimidade da polícia e exercício da democracia nas sociedades contemporâneas.³

MAIS ARMAS NÃO-LETAIS SIGNIFICAM MENOR USO DA FORÇA?

Os *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo*, adotados pela ONU em 1990, recomendavam expressamente o emprego de armas não-letais pelas instituições de segurança pública. De acordo com a 2ª disposição geral do documento,

Os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei deverão preparar uma série tão ampla quanto possível de meios e equipar os responsáveis pela aplicação da lei com uma variedade de tipos de armas e munições que permitam o uso diferenciado da força e de armas de fogo. Tais providências deverão incluir o aperfeiçoamento de armas incapacitantes não-letais, para uso nas situações adequadas, com o propósito de limitar cada vez mais a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimentos às pessoas. (ONU 1990).

Não obstante a ressalva quanto à necessidade de estrito controle do desenvolvimento, da distribuição e do uso dessas armas, “visando minimizar o perigo para as pessoas não envolvidas” (3ª disposição geral), a recomendação de 1990 pode ser lida hoje como apoio quase irrestrito ao emprego de ANLs pelas polícias. É o que diz a própria ONU, num relatório de 2014:

Given the relative lack of information on the risks associated with various weapons when the Basic Principles were drafted, it is not surprising that this reads almost like an unqualified endorsement of what today are commonly referred to in law enforcement as “less-lethal weapons”. Modern developments require a more nuanced and analytical approach. (ONU 2014).

À luz do debate atual, contudo, não é só o desconhecimento dos riscos que explica a visão altamente positiva das ANLs em 1990, mas também dois pressupostos que àquela altura pareciam pouco suspeitos, ou mesmo inquestionáveis, a saber:

³ Por comodidade de exposição, utilizaremos indiferentemente aqui os dois termos mais comuns: “armas não-letais” (ou a sigla ANL) e “armas menos letais”. Para a discussão dos prós e contras de cada uma dessas denominações, ver Musumeci, coord. (2015: seção 1).

- a. O uso de armas não-letais ocorre em situações nas quais normalmente se empregariam armas de fogo; logo, ele *substitui* o emprego de armas letais, contribuindo, assim, para reduzir as mortes e os ferimentos irreversíveis causados pela ação da polícia.
- b. O uso de armas não-letais, oferecendo um variado leque de meios intermediários entre a simples advertência e o emprego da arma de fogo, favorece a aplicação do uso gradual e progressivo da força.

Sobre ambas as suposições, incorporadas aos conceitos oficiais e à propaganda dos fabricantes de ANLs (Bonomo 2009), a experiência posterior mostraria ser necessária “uma abordagem mais nuançada e analítica”, como diz o documento recente da ONU. Ambas constituem hoje objeto de pesquisa, questionamento e polêmica, tendo como foco não só os efeitos de tais armas na saúde humana, mas também seus impactos nos níveis de uso da força pelas polícias e na própria legitimidade da ação policial.

ANLs SUBSTITUEM ARMAS DE FOGO?

Uma demonstração apresentada em conferência do TEDx pelo especialista em ética aplicada Stephen Coleman ilustra com ironia a fragilidade do primeiro pressuposto. Coleman diz que a adoção do spray de pimenta por todos os policiais do estado australiano de Queensland, em 2000, foi explicitamente justificada como recurso para dotar a polícia de *alternativas ao uso de armas letais*. De 2000 a 2007 os policiais de Queensland utilizaram spray de pimenta 2.226 vezes. A crer-se na retórica oficial, conclui-se que sem o spray eles poderiam ter matado uma média de 318 pessoas por ano; entretanto, nos dez anos anteriores, a média anual de mortes causadas pela polícia *em toda a Austrália* fora de cinco pessoas (Coleman 2011).

Ironias à parte, hoje há forte evidência de que o emprego de ANLs geralmente ocorre em situações nas quais antes *não se usavam nem se usariam armas de fogo* (Mas-singham 2012: 682); logo, de que aquelas não são necessariamente *substitutadas* destas, nem contribuem necessariamente para reduzir a letalidade policial. Mas apesar dessas evidências, a “nobreza” da mensagem veiculada pelo pressuposto da substituição torna difícil questioná-lo objetivamente, como sublinha o pesquisador francês Olivier Razac:

Présentée comme une sorte d'ersatz de l'arme habituelle, celle qu'on prétend peu ou pas mortelle, ou moins mortelle, suscite logiquement des questions sur ce qu'elle est vraiment, sur les conséquences réelles ou supposées de son utilisation, sur les effets pervers qui peuvent se cacher sous des appellations alambiquées. Mais le débat paraît ainsi difficile, puisque le présupposé est tenu pour honorable: ne pas tuer. La noblesse du métier policier s'en trouverait considérablement renforcée puisque le policier chercherait à ne plus tuer celui qui pourtant en veut à sa vie. (Razac 2008: 8).

Ademais, diz Razac, tal pressuposto pode fazer sentido em países onde é altíssimo o número de mortes por arma de fogo perpetradas tanto pela polícia quanto por criminosos, mas não tem significado algum em países com tradição de baixo uso da força letal, onde, ainda assim, está havendo enorme disseminação das armas ditas menos letais. Nos primeiros seriam compreensíveis a tentativa de “introduzir uma lógica menos mortífera” e a adesão à promessa “quase encantatória” de redução da letalidade, mas em muitos outros, como o Canadá ou a maioria das nações europeias, essa justificativa para o crescente emprego de ANLs seria totalmente implausível. Em tais países, lembra o autor,

L'existence de lois restreignant la détention et la circulation des armes à feu se conjugue avec une diffusion limitée de la « gun culture », et relègue aux extrêmes de la violence les usages criminels des armes à feu. Il s'ensuit que l'usage des armes par les forces de police est considérablement réduit, voire même devient négligeable. Dans ce contexte, l'introduction des armes de neutralisation n'est pas anodine et ne répond plus du tout au paradigme précédemment énoncé. (idem, ibidem).

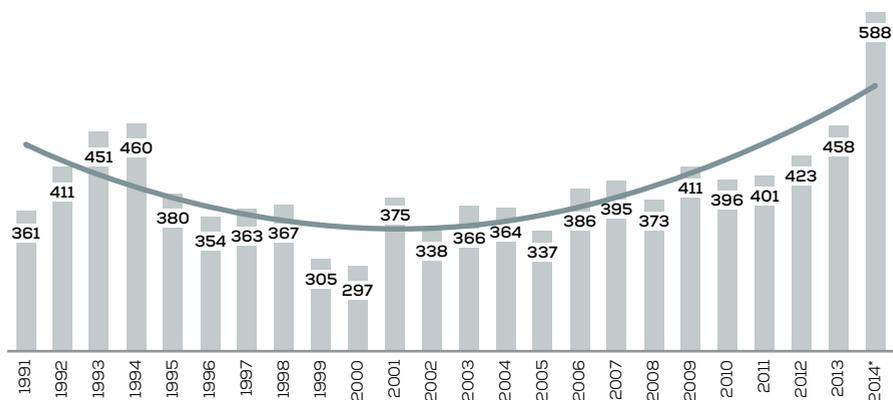
Mesmo nos EUA, contudo, onde se supõe que as ANLs poderiam diminuir a letalidade policial, não há indício algum de que isso esteja ocorrendo. Considerando, por exemplo, a vertiginosa disseminação das pistolas elétricas nas agências de segurança pública norte-americanas, seria de esperar uma expressiva queda dos homicídios cometidos com armas de fogo pelas polícias. É o que sugere o site da Taser®, principal fabricante de dispositivos de eletrochoque para uso policial, quando afirma que estes se tornaram “quase ubíquos” nos EUA, sendo hoje usados por mais de 97% dos departamentos de polícia do país e supostamente salvando milhares de vidas.⁴ No entanto, quando se examinam as estatísticas norte-americanas de letalidade policial, não parece haver qualquer relação entre a “ubiquidade” das *tasers* ou de outras ANLs e a redução do número de mortes causadas pela polícia com armas de fogo: ao contrário, como mostra o gráfico abaixo, construído a partir de dados do FBI, houve *aumento* desse número entre 2001 e 2014, revertendo a tendência de queda verificada de 1994 a 2000.⁵

⁴ Cf. <https://www.taser.com/press/stats>. Último acesso: 28/04/2015. Na página “Lives saved” do site da Taser”, um contador permanente informava em 10/08/2015 que armas de eletrochoque haviam sido usadas mais de 2,8 milhões de vezes e que, graças a isso, mais de 150 mil vidas já haviam sido salvas (não diz se só nos EUA ou no mundo todo). [<https://www.taser.com/lives-saved>]. Para uma análise da estratégia “biopolítica” de propaganda da empresa Taser”, cf. Razac (2010: 91-103).

⁵ De acordo com as estatísticas do FBI, a proporção de óbitos por armas de fogo sobre o total de mortes provocadas anualmente pelas polícias dos EUA variou de 98,4 a 100% no período 1991-2013; em média, 99,2% (cf. FBI/Uniform Crime Reports – Expanded Homicide Data – Justifiable homicide, by weapon, law enforcement – Total firearms) [<http://www.fbi.gov/stats-services/crimestats>. Último acesso: 20/06/2015]. Vale registrar que, segundo pesquisa apoiada pelo Departamento de Justiça, mais de 90% das agências de segurança pública norte-americanas só incorporaram *tasers* aos seus arsenais depois do ano 2000 (SMITH *et al.* 2010: 3-6). Paradoxalmente, é justo a partir daí que aumentam as mortes causadas pela polícia com armas de fogo.

GRÁFICO 1. ESTADOS UNIDOS: NÚMERO OFICIAL DE CIVIS MORTOS PELA POLÍCIA COM ARMA DE FOGO – 1991/2014

FONTE: ELABORADO COM DADOS DO FBI/UNIFORM CRIME REPORTS – EXPANDED HOMICIDE DATA – JUSTIFIABLE HOMICIDE, BY WEAPON, LAW ENFORCEMENT – TOTAL FIREARMS
[[HTTP://WWW.FBI.GOV/STATS-SERVICES/CRIMESTATS](http://www.fbi.gov/stats-services/crimestats)]



(*) Para 2014, só há dados sobre total de mortes, não por instrumento. A estimativa para esse ano baseia-se na média de 99,2% de mortes por arma de fogo entre 1991 e 2013.

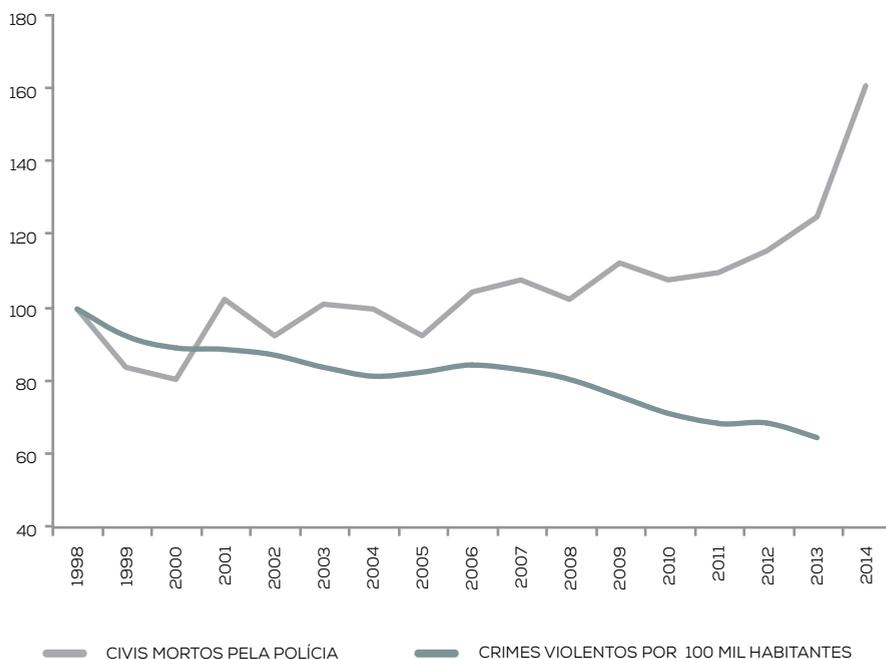
Note-se que, desde 1991, a polícia norte-americana nunca usou tanto a força letal como em 2014, quando oficialmente matou quase 600 pessoas com armas de fogo. Dizemos “oficialmente” porque há substanciais indícios de que os números do gráfico acima estão fortemente subestimados: visto ser voluntária a notificação ao governo federal das mortes causadas pela ação da polícia, os dados do FBI refletiriam muito precariamente o nível de letalidade policial no país. A subnotificação dessas ocorrências foi recentemente investigada por uma força-tarefa do Departamento de Justiça – criada após a crise de Ferguson, Missouri, em 2014 –, que estimou em 928 a média anual de pessoas mortas pela polícia de 2003 a 2011, mais que o dobro da registrada pelas estatísticas do FBI no mesmo período (Banks *et al.* 2015: 13).⁶

⁶ Ver também as matérias de Tom McCarthy, “Police killed more than twice as many people as reported by US government”. *The Guardian*, 4 March 2015. [<http://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/04/police-killed-people-fbi-data-justifiable-homicides>]. Último acesso: 26/04/2015], e de Reuben Fischer-Baum, “Reminder: The FBI’s ‘Police Homicide’ Count Is Wrong”. *Five Thirty Eight*, November 12, 2014. [<http://fivethirtyeight.com/datalab/reminder-the-fbis-police-homicide-count-is-wrong/>]. Último acesso: 26/04/2015]. Segundo a contagem feita pelo jornal *The Guardian*, em 2015, só de 1º de janeiro a 11 de agosto, a polícia norteamericana matou 708 pessoas, sendo 87,1% por tiro de arma de fogo; 5,2% por disparo de taser; 3,4% por atropelamento e 4,2% por causa não especificada. Cf. “The Counted: People killed by police in the US”. *The Guardian* [<http://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-police-killings-us-database>]. Último acesso: 11/08/2015].

Cabe ressaltar também que o crescimento das mortes provocadas pela polícia não parece ter nenhum nexos com a evolução da criminalidade violenta, pois esta vem caindo nos EUA desde a década de 1990. A divergência entre as duas curvas pode ser visualizada no gráfico a seguir.⁷

GRÁFICO 2_ ESTADOS UNIDOS: NÚMERO OFICIAL DE CIVIS MORTOS PELA POLÍCIA E TAXA DE CRIMINALIDADE VIOLENTA – 1998/2014 (NÚMERO-ÍNDICE: 1998=100)

FONTE: ELABORADO COM DADOS DO FBI/UNIFORM CRIME REPORTS – EXPANDED HOMICIDE DATA – JUSTIFIABLE HOMICIDE, BY WEAPON, LAW ENFORCEMENT [HTTP://WWW.FBI.GOV/STATS-SERVICES/CRIMESTATS] E FBI, CRIME IN THE UNITED STATES BY VOLUME AND RATE PER 100,000 INHABITANTS, 1994-2013 [HTTP://WWW.FBI.GOV/ABOUT-US/CJIS/UCR/CRIME-IN-THE-U.S./2013/CRIME-IN-THE-U.S.-2013/TABLES/1TABLEDATADE-COVERVIEWPDF/TABLE_1_CRIME_IN_THE_UNITED_STATES_BY_VOLUME_AND_RATE_PER_100000_INHABITANTS_1994-2013.XLS. ÚLTIMO ACESSO: 30/05/2015]



⁷ Cf. Bonnie Kristian, “FBI: Violent crime is down, but police killing civilians is up”, *The Week*, November 13, 2014 [http://theweek.com/speedreads/441954/fbi-violent-crime-down-but-police-killing-civilians. Último acesso: 30/05/2015]. Tal como os dados do FBI, que se baseiam nos crimes registrados, as estatísticas da pesquisa nacional de vitimização norte-americana (*National Crime Victimization Survey*) também apontam queda da criminalidade violenta no país (cf. Bureau of Justice Statistics/USDoJ, *Violent and property victimization, 1993–2013* [http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv13.pdf. Último acesso: 30/05/2015]).

Assim, a despeito da propaganda e do fascínio que as novas tecnologias exercem sobre as polícias, cresce o ceticismo quanto ao “nobre” pressuposto de que as ANLs funcionam como *substitutadas* da força letal e *poupam vidas* que de outro modo seriam ceifadas por armas de fogo.⁸ Vale notar que, em 1990, mesmo ano da aprovação do documento da ONU citado mais acima, um estudo já questionava o consenso então generalizado nos círculos de *law enforcement* de que as armas menos letais seriam poderosos redutores da letalidade policial (Bailey 1996: 535-552).⁹ Após analisar uma vasta amostra de departamentos de segurança pública nos EUA, o trabalho não encontrou nenhuma evidência de que as taxas de letalidade fossem afetadas pela disponibilidade de ANLs e concluiu que

*the findings show overwhelmingly negligible results, thus suggesting that despite the high hopes of many law enforcement authorities, less-than-lethal weapons simply do not provide an improvement over ‘business as usual’ in preventing police-citizen killings.*¹⁰ (*idem*: 549).

Vinte anos depois – quando o emprego de *tasers* e *sprays* de pimenta já se tornara quase onipresente nas polícias dos EUA – uma nova pesquisa apoiada pelo National Institute of Justice constatou significativas reduções dos ferimentos (*injuries*) em suspeitos durante procedimentos de detenção envolvendo uso da força, mas não apresentou nenhuma evidência que permitisse relacionar o uso crescente de armas não-letais à diminuição do número de mortes provocadas pela polícia (Smith *et al.* 2010).¹¹ Passados mais cinco anos, em abril de 2015, uma matéria da revista

⁸ Veja-se, por exemplo, o artigo de Radley Balko, “Five myths about America’s police”, *The Washington Post*, December 5, 2014 [http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-americas-police/2014/12/05/35b1af44-7bcd-11e4-9a27-6fdb6c12bfff_story.html. Último acesso: 03/05/2015]: “It would be one thing if all those stun gun bars were being fired in place of bullets. But according to FBI statistics, the number of justifiable homicides by police has been increasing since about 2000. That data is also incomplete, but to the extent that it’s flawed, it probably undercounts such incidents.”

⁹ Exemplo da adesão dos comandos policiais a esse pressuposto é um artigo de 1993 republicado num box do relatório de 2005 do Police Executive Research Forum (PERF), em que a pergunta do título – “Do Non-Lethal Weapons Prevent Lethal Consequences?” – é respondida afirmativamente (Fridell & Pate 2005).

¹⁰ Na época em que essa pesquisa foi realizada, só uma minoria dos departamentos de polícia norte-americanas autorizava seus agentes a usarem armas de eletrochoque: 4% das polícias estaduais, 22% das municipais e 34% das locais (*county sheriffs*). Mas a maioria facultava a utilização de armas químicas (61, 70 e 69%, respectivamente) e cassetetes (respectivamente 65, 77 e 78%). Por meio de análise bi e multivariada, o estudo comparou cidades com maior ou menor disponibilidade e variedade dessas armas, e suas respectivas taxas de letalidade policial, controlando os resultados por indicadores demográficos e socioeconômicos das localidades, como raça, pobreza e desemprego, além de horas de treinamento e experiência de campo dos policiais.

¹¹ No site da empresa Taser® faz-se referência a outra pesquisa, publicada em 2006, segundo a qual 5,4% dos acionamentos de *tasers* claramente previniram o emprego da força letal (https://www.taser.com/press/kit. Último acesso: 29/05/2015). Além de muito baixo para uma arma apregoada como “protetora da vida”, esse percentual resultou de apenas 426 observações, como informa o resumo do artigo mencionado (cf. EASTMAN *et al.* 2008: 1567-72.).

norte-americana *Governing* ainda perguntava: “*Have Non-Lethal Weapons Reduced Deadly Police Force?*” E respondia, de forma nada encorajadora: “*No one seems to know*”!¹²

ANLs AMPLIAM O LEQUE DE RECURSOS INTERMEDIÁRIOS?

Sobre o segundo pressuposto mencionado acima – de que as armas não-letais ampliam o espectro de meios intermediários “entre o grito e o tiro” (“*between the shout and the shot*”) (Coleman 2011), favorecendo, assim, o uso gradual e progressivo da força – também pairam dúvidas. Entre elas, a possibilidade de o crescente emprego de ANLs estar, ao contrário, implicando um *aumento* geral do uso da força pela polícia e um *encurtamento* do leque de respostas policiais às situações enfrentadas no cotidiano, mesmo àquelas de baixíssimo potencial ofensivo.

Como se viu, a utilização de dispositivos menos letais não parece substituir o recurso às armas de fogo, nível máximo do gradiente de força. O que ela frequentemente substitui, segundo a já mencionada pesquisa feita com apoio do National Institute of Justice, é o emprego de *meios intermediários tradicionais* como cassetetes, cães e força corporal, contribuindo com isso para diminuir a quantidade de danos e lesões não fatais causados pela ação da polícia. Nesse aspecto, portanto, seus efeitos seriam positivos: de acordo com a referida pesquisa, pessoas imobilizadas com *taser* ou spray de pimenta sofreriam 60 a 70% menos ferimentos (*injuries*) do que aquelas dominadas com cassetetes ou imobilização corpo-a-corpo (Smith *et al.* 2010: 5-23; 5-24).¹³

A dúvida é se o uso de ANLs não poderia estar substituindo também *passos anteriores ou inferiores do gradiente de força*, vale dizer, meios *não-violentos* ou *menos violentos* de ação policial, como advertência, persuasão, negociação, mediação e força corporal leve. Por exemplo, ao prender uma pessoa resistente mas desarmada, irá

¹² Tod Newcombe, “Have Non-Lethal Weapons Reduced Deadly Police Force?” *Governing*, April 15, 2015. [http://www.governing.com/columns/tech-talk/gov-non-lethal-weapons-police.html. Último acesso: 26/04/2015].

O ceticismo aumenta quando se levam em conta as mortes decorrentes do uso das próprias ANLs pelas polícias: só por *tasers*, 602 pessoas teriam sido mortas nos EUA entre 2001 e 2014, segundo a Anistia Internacional (Amnesty International 2015a). Desde os anos 1990, ademais, alguns autores alertam para o risco de as ANLs não só *não* reduzirem as mortes como poderem servir de “forças multiplicadoras” das armas letais, primeiro incapacitando os alvos para em seguida destruí-los mais facilmente. A atuação das forças de segurança russas na crise dos reféns em 2002 mostrou que essa possibilidade não era tão remota quanto pareceria à primeira vista, tampouco se restringindo ao âmbito estritamente militar: depois de imobilizados pelo gás *fentanyl*, vários rebeldes chechenos que haviam invadido o Teatro Dubrovka foram mortos a tiros, em aberta violação à regra do Direito Internacional Humanitário que proíbe atacar combatentes *hors de combat* (Fidler 2005: 531-3).

¹³ Tais conclusões se basearam na análise de cerca de 25 mil situações de detenção em 12 polícias estaduais e locais norte-americanas. Entretanto, a pesquisa não computou como “*injuries*” irritações cutâneas causadas pelo spray de pimenta, nem lesões provocadas pelos dardos das *tasers*, salvo quando em partes do corpo não recomendadas, como rosto ou virilha (*idem*: 5-7).

o policial esgotar os recursos dissuasórios mais *soft* antes de disparar sua *taser* ou borrifar seu spray de pimenta? Por que o faria se pode obter a imediata imobilização do detento sem nenhum esforço, com baixa probabilidade de matá-lo ou feri-lo gravemente e com menos riscos para si próprio? Outro exemplo: de posse de gás lacrimogêneo, disparadores de balas de borracha e canhões de água, quanto esforço será feito para advertir e dissuadir por megafone um grupo de manifestantes turbulentos antes de alvejá-los com essas armas?

Tais perguntas desembocam num questionamento mais amplo: em que medida o próprio princípio do *uso gradual e progressivo da força* não estaria sendo enfraquecido pela disponibilidade e facilidade de emprego das armas menos letais? Até que ponto a regulamentação formal, o treinamento e o controle poderiam, por si mesmos, evitar esse enfraquecimento? E, mais genericamente ainda: não estaria o massivo emprego de ANLs respondendo a transformações globais na própria concepção do papel da polícia e, por conseguinte, das relações entre polícia e população?

Essas são questões que parecem ocupar lugar central no debate em países cujas polícias matam pouco e onde, portanto, a promessa de reduzir a letalidade policial não constitui justificativa plausível para a proliferação de dispositivos não-letais nas agências de segurança pública. Mas também estão presentes em países com polícias tradicionalmente violentas, onde tais dispositivos podem servir de instrumentos adicionais para a brutalidade policial. Tanto nuns como noutros, ainda que de formas distintas, coloca-se o problema do encurtamento do leque de alternativas e seus efeitos crescentemente “desumanizadores” na relação entre polícia e população – problema subsumido muitas vezes sob a temática da *militarização* das polícias. Coloca-se, além disso, a questão do cerceamento do exercício democrático de expressão e protesto decorrente da facilidade com que as forças de segurança podem hoje conter, reprimir e dispersar agrupamentos sem precisar recorrer às armas letais e sem depender tampouco de estratégias não-violentas de negociação e dissuasão. Examinaremos esses aspectos a partir de exemplos da França, do Reino Unido, dos EUA e da Espanha, deixando para outra etapa do trabalho a discussão de como eles se configuram atualmente no caso específico do Brasil.¹⁴

Na França, uma pesquisa qualitativa sobre a introdução de ANLs, sobretudo de *tasers*, no sistema prisional captou visões essencialmente otimistas por parte dos agentes penitenciários, para quem não só o enquadramento regulamentar como a

¹⁴ A segunda fase da pesquisa apoiada pelas Open Society Foundations consistirá na realização de entrevistas com policiais militares do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo com responsáveis pela formação e pelo treinamento para uso de armas não-letais, e na análise do material legislativo, curricular e de instrução disponível sobre a matéria. Embora não focalize diretamente a questão do emprego dessas armas, uma referência importante para a discussão sobre uso da força pelas polícias militares brasileiras é a dissertação de Tania Pinc Luciano (2006).

própria natureza da profissão seriam capazes de garantir por si mesmos o uso “justo” e proporcional da força contra os prisioneiros (Razac 2008: 64).¹⁵

le cadre réglementaire doit permettre de respecter les étapes du règlement d'un conflit de telle manière que l'arme n'intervienne qu'une fois toutes les autres compétences mises en oeuvre. Plus profondément, la nature relationnelle du métier de surveillant protégerait contre les abus et les solutions de facilité. Il existerait un frein, intrinsèque au métier, à l'utilisation disproportionnée ou « injuste » de la force dans la mesure où le surveillant continue à être en relation avec le détenu ainsi maltraité.

Mas, como sublinha o coordenador do estudo, Olivier Razac,

cet argument, extrêmement important, est en même temps réversible. Le développement des armes peut contribuer à affaiblir de plus en plus ce lien relationnel en contribuant à étanchéifier les deux sphères ou les deux mondes du surveillant et du détenu. (idem, ibidem).

Razac identifica, assim, a possibilidade de aumento do recurso à força, concomitante à ampliação da distância que separa o agente do seu “alvo” (*idem*: 8). Segundo o autor, é a proteção dos agentes, mais que a incolumidade dos presos ou dos cidadãos em geral, que torna tão atrativo o emprego de ANLs pelas instituições do sistema de segurança e justiça (Razac 2010). Esse efeito protetor, embora desejável por um lado, pode resultar, por outro, em distanciamento e desumanização, com o abandono de outros meios de prevenir ou gerenciar conflitos.

No caso das prisões francesas, a justificativa para o emprego de “armas de neutralização momentânea” é de que a população penal vem-se tornando cada vez mais perigosa e imprevisível; portanto, de que as respostas não-violentas aos conflitos são cada vez mais ineficazes e os meios técnicos, cada vez mais necessários. Segundo Razac,

Il ne s'agit pas de dire que cette équation est fausse mais qu'il y a d'autres conclusions possibles qui mériteraient d'être explorées même si elles sont effectivement plus complexes et qu'elles impliqueraient des changements autrement plus profonds. Pourquoi la population pénale est de plus en plus dangereuse et comment réduire cette dangerosité? Comment promouvoir un professionnalisme capable de faire face avec des moyens humains à la violence carcérale? Et enfin, ne faudrait-il pas privilégier les méthodes préventives de règlement des conflits? (Razac 2008: 65)

¹⁵ Na França, o uso de *tasers* foi inicialmente autorizado para a Polícia Nacional, a Gendarmerie e unidades especiais da administração penitenciária, mas em 2010, em meio a grande polêmica, foi estendido também às polícias municipais (cf. République Française – Le défenseur des droits 2013: 5).

O autor conclui, não muito otimisticamente, que é enorme a dificuldade de limitar o uso das armas não-letais, cujo emprego mostra-se extremamente “sedutor” para os agentes de segurança:

Quand un outil technique rend possible quelque chose, à quel critère suffisamment fixe et solide peut on encore s'accrocher pour se priver de cette possibilité? La question ici n'est pas celle de la dotation ou de la non dotation de tel ou tel matériel mais de la nature de la réflexion mise en oeuvre pour arriver à ces décisions. Au minimum, les aspects complexes, voire problématiques, des enjeux soulevés ici par le développement des armes de neutralisation momentanée impliquent une évaluation complète de tout ce qu'elles impliquent d'une manière spécifique dans le cadre pénitentiaire afin d'échapper à la séduction immédiate d'une efficacité parfois trompeuse. (idem: 66).

Preocupações análogas aparecem no relatório de 2013 do Defensor dos Direitos francês a propósito do emprego de *tasers* e disparadores de balas de borracha pela Polícia Nacional e pela Gendarmerie (cf. République Française – Le défenseur des droits 2013). Embora mais otimista quanto à possibilidade de estrita regulação do uso dessas armas para coibir abusos, o relatório registra diversos casos de emprego inadequado, desnecessário ou excessivo de *tasers* e subscreve a orientação do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT), segundo o qual

le recours à ces armes ne devrait être autorisé que lorsque d'autres méthodes moins coercitives (négociation et persuasion, techniques de contrôle manuel, etc.) ont échoué ou sont inopérantes, et lorsqu'il s'agit de la seule alternative possible à l'utilisation d'une méthode présentant un plus grand risque de blessures ou de décès. (idem: 16).¹⁶

No Reino Unido, também causam receio as pressões para que se estenda a todos os segmentos da polícia o uso de *tasers* – restrito, até 2008, aos agentes autorizados a usar a força letal e treinados no emprego de armas de fogo.¹⁷ No país que sempre se

¹⁶ O trecho citado é do 20º Relatório Geral do CPT europeu, que abrange o período de agosto de 2009 a julho 2010 e dedica um capítulo às armas de eletrochoque (a íntegra do relatório está disponível em <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-20.pdf>. Último acesso: 14/05/2015).

¹⁷ *Specialist Firearms Command*, ou SCO19 (atualmente, CO19), é o nome da divisão armada da Polícia Metropolitana de Londres. Em julho de 2005, o brasileiro Jean Charles Menezes, de 27 anos, foi morto com oito tiros por policiais do SCO19, após uma sucessão de graves erros que o apontaram falsamente como homem-bomba envolvido dias antes em atentados terroristas à capital inglesa. Cf. Fernando Duarte, Sete erros que contribuíram para morte de Jean Charles há dez anos. *BBC Brasil*, 21 de julho de 2015. [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/07/150717_jean_charles_sete_errores_fd. Último acesso: 13/08/2015].

orgulhou da sua polícia *desarmada*,¹⁸ a generalização de ANLs não poderia deixar de suscitar fortes apreensões. Como sublinha um dos coordenadores do *Bradford Non-Lethal Weapons Research Project*,

A crucial point about this proposal is that it would represent a scaling up in the 'visible' arming of police officers in the UK. It is claimed by opponents that such an extended use of Taser would actually result in an increase in the level of force used by police in the UK, a concern also echoed by the Independent Police Complaints Committee (IPCC) (...). Of course we must support the police so that they can carry out, on our behalf, often difficult and dangerous duties, but we are concerned that such a wider deployment of the Taser will further undermine the ethos of 'policing by consent' and increase a perception of armed officers 'policing by compliance'. (Lewer & Davison 2006: 1-3).

Apesar da oposição de diversas entidades e vários chefes de polícia, o uso de *tasers* foi estendido em 2008 a unidades não portadoras de armas de fogo, submetidas a um treinamento especial (*Specially Trained Units – STUs*). E, entre abril de 2012 e julho de 2013, a polícia metropolitana de Londres expandiu esse uso a todos os distritos, que passaram a contar, cada um, com duas viaturas e 40 agentes dotados da arma elétrica (London Assembly – Police and Crime Committee 2013: 6).

É fácil perceber o rápido impacto dessa política: segundo dados do Home Office britânico, mais do que triplicou, em quatro anos (2009 a 2013), o número de vezes em que policiais da Inglaterra e de Gales empregaram *tasers*.¹⁹ Além das inquietações acerca dos riscos para a saúde humana derivados do emprego frequente dessas armas e além das queixas de falta de transparência e *accountability* nas decisões de equipar com *tasers* a polícia britânica, consideram-se muito pouco convincentes as justificativas apresentadas para tais decisões. Entre elas a de que os policiais estariam recebendo cada vez mais chamadas emergenciais envolvendo pessoas violentas, drogadas, mentalmente perturbadas e imprevisíveis; logo, de que precisariam de recursos como a *taser*, capazes de neutralizar tais pessoas a uma distância segura, sem necessidade de acionar as unidades armadas (London Assembly – Police and Crime Committee 2013: 10). Mas não só o número de chamadas de urgência vem

¹⁸ “Policing by consent remains the bedrock of the relationship between the police and the public; the visual manifestation of which is our largely unarmed police force” (London Assembly – Police and Crime Committee 2013: 6).

¹⁹ Home Office, *Police use of taser statistics, England and Wales*. [<https://www.gov.uk/search?q=Police+use+of+taser+statistics>]. Último acesso: 27/05/2015]. Sempre de acordo com o Home Office, em 75% das vezes em que se empregaram essas armas, não houve descarga elétrica (disparo dos dardos ou choque de contato), apenas ameaça de uso do dispositivo (arma sacada, apontada ou com raio vermelho acionado).

caindo na capital, segundo dados obtidos pela *London Assembly* (2013:11), como a criminalidade violenta está em queda no país desde meados dos anos 1990. Daí a interrogação estampada no título de uma matéria do jornal *The Guardian*: “Se o crime está em declínio, por que utilizar *tasers*?”²⁰ O gráfico abaixo, mostrando a evolução recente das duas variáveis, ilustra bem a perplexidade dessa pergunta.



Não obstante, a pressão sobre os chefes de polícia e o Home Office para ampliar ainda mais a disponibilidade de *tasers* ganhou força no início de 2015, quando a *Police Federation of England and Wales*, entidade que representa 124 mil sargentos, inspetores e agentes (*constables*) britânicos, votou em peso a favor da autorização do emprego de armas elétricas por todos os policiais uniformizados do Reino Unido,

²⁰ Henry Porter, “With falling crime, why deploy Tasers?” *The Guardian*, 17 December 2009 [http://www.theguardian.com/commentisfree/henryporter/2009/dec/17/taser-labour-police. Último acesso: 20/05/2015].

alegando necessidade de defesa contra a ameaça terrorista.²¹ Organizações de direitos humanos e especialistas em segurança, por seu turno, responderam alertando para a guinada radical que isso ocasionaria no bicentenário modelo de policiamento inglês. Segundo um chefe de polícia entrevistado pelo *Guardian*,

*The idea of arming every police officer with a Taser is alien to 200 years of police culture. It is a stepping stone to arming the police; something strapped to your hip that looks like a firearm is a huge shift in what we stand for.*²²

Além da suposição altamente duvidosa de que pistolas elétricas possam deter ataques terroristas,²³ o alvo das críticas e preocupações é a clara intenção de militarizar toda a polícia britânica.²⁴ Outro ex-chefe de polícia lembra que essa ameaça já servira de argumento em 2012, ano das Olimpíadas na cidade de Londres, para grupos de interesse defenderem a generalização do uso de armas de fogo:

*We pushed back against that approach because this would have significantly affected our style of policing, which is the envy of the world. Adhering to this light-touch policing, our security strategy was seen as a resounding success – not only because there were no significant terrorist or violent incidents but also because it showed how effective and efficient the highly visible “bobby on beat” can be in preventing crime in partnership with the public.*²⁵

²¹ “Tasers for all front-line officers” - Police Federation, *BBC News*, 31 January 2015 [<http://www.bbc.com/news/uk-31071922>]. Último acesso: 31/05/2015]; Police Federation of England and Wales, *Federation vote for policy change on Taser*, 09 February 2015 [<http://www.polfed.org/newsroom/2537.aspx>]. Último acesso: 31/05/2015].

²² Vikram Dodd, “Give UK officers Tasers to help fight terror threat, says Police Federation”, *The Guardian*, 30 January 2015 [<http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/30/frontline-police-tasers-terror-threat-federation-leader>]. Último acesso: 31/05/2015].

²³ Amnesty International UK, “Tasers ‘not a panacea’ - concerns at Police Federation vote”, *Press releases*, 10 Feb 2015 [<http://www.amnesty.org.uk/press-releases/tasers-not-panacea-concerns-police-federation-vote>]. Último acesso: 31/05/2015].

²⁴ Desde o início do boom das tasers no Reino Unido, a Anistia Internacional já advertia para essa possibilidade: “Amnesty has always feared that the wider deployment of Tasers could be the start of a slippery slope towards arming all UK police officers. With the latest Home Office figures suggesting a clear increase, it is highly possible that our fears may yet be realised” (Kate Allen, “Tasers: less lethal, but still potentially deadly”. *The Guardian*, 6 August 2008). [<http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/aug/06/police.civilliberties>]. Último acesso: 21/06/2015].

²⁵ Leroy Logan, “Giving all officers Tasers will lead to the militarisation of the police”, *The Guardian*, 11 February 2015 [<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/11/police-officers-tasers-militarisation-police-federation>]. Último acesso: 31/05/2015].

Não se trata de apego a uma idealização romântica, assegura o autor, mas da constatação de que

policing by consent model has stood the test of time – throughout the IRA bombings in the 70s, 80s and 90s, right up to present day. We have to guard against sleepwalking into the militarisation of police. We've seen the issue of baton rounds – rubber bullets – during the Northern Ireland troubles, followed by CS spray being issued, and Darth Vader-like officers deployed in policing public unrest and public demonstrations; not to mention stun guns, and London mayor Boris Johnson's water cannon acquisition last year (without the home secretary's authority).

To see what happens when we blur the lines between the police and military, witness the images of last year's demonstrations in Ferguson in the US, where the police were seen by many as an occupying force. This was not only in the officers' tactics but in the military hardware they had at their disposal: from side arms, tear gas, automatic weapons, right up to military vehicles. We have to learn from these scenes and prevent our UK officers believing their first option is to feel for their Taser or CS spray before fully assessing the threat they are facing.²⁶

Os dados do Home Office sobre uso de *tasers* mostrados mais acima sugerem que já está havendo um aumento do uso da força nas atividades rotineiras da polícia britânica e, segundo o *Police and Crime Committee* da Assembleia de Londres, os principais alvos seriam os jovens, as minorias e pessoas com distúrbios mentais ou emocionais:

Taser use disproportionately affects communities which already demonstrate lower confidence in the police. According to analysis of the latest available figures, black people represented half of those subjected to Taser deployment. During the period 2008/2009 to 2010/2011, the proportion of Emotionally or Mentally Distressed (EMD) people subject to Taser rose from 20 per cent to 30 per cent of the total numbers. Haringey Council's Overview and Scrutiny Panel and Black Mental Health UK have also raised concerns about the use of Taser on young people, particularly those from a Black and Minority Ethnic (BAME) background. Against the backdrop of ongoing controversy over the use of stop and search, the use of Taser is seen as potentially worsening relations between young people and the police. (London Assembly – Police and Crime Committee 2013: 7).

²⁶ Leroy Logan, "Giving all officers Tasers...", *op. cit.*

Não sendo utilizadas apenas em última instância, para proteger a vida dos policiais e dos cidadãos, e sim como *meios fáceis de se obter obediência*, tais armas estariam favorecendo, portanto, o aumento do uso da força e a transição do icônico modelo inglês de “policimento por consenso” (*policing by consent*) para um paradigma mais militarizado e repressivo de “policimento por conformidade” (*policing by compliance*) (Lewer & Davison 2006: 3).²⁷



Os críticos dessa mudança, como se viu acima, enxergam nos EUA um exemplo negativo, um caminho que as polícias europeias não deveriam percorrer. Mas mesmo naquele país – onde, ao lado das armas de fogo, grande parte dos policiais dispõe de *tasers*, sprays de pimenta e outras ANLs – a vertiginosa disseminação desses meios intermediários de força continua motivando muitas polêmicas e preocupações. Sucessivos relatórios da Anistia Internacional, da American Civil Liberties Union, de outras entidades defensoras de direitos e de especialistas em segurança pública têm criticado não só abusos e desvios na utilização de ANLs como a tendência ao aumento generalizado da força que acompanha a crescente militarização das polícias norte-americanas.²⁸

Em 2004, a Anistia já encontrava evidências de que, longe de substituírem o recurso às armas letais ou “preencherem um nicho” no *continuum* de uso da força, as *tasers* estavam sendo utilizadas por muitas agências de segurança pública como opção de rotina para dominar indivíduos resistentes ou perturbados, mesmo quando não ofereciam sério risco a si próprios, aos policiais ou a terceiras pessoas – contribuindo com isso para ampliar, em vez de reduzir, os níveis “aceitáveis” de uso da força pela polícia:

In some departments, tasers have become the most prevalent force tool. They have been used against unruly schoolchildren; unarmed mentally disturbed or intoxicated individuals; suspects fleeing minor crime scenes and people who argue with police or fail to comply immediately with a command. Cases described in this report include the stunning of a 15-year-old schoolgirl in Florida, following a dispute on a bus, and a 13-year-old girl in Arizona, who threw a book in a public library. (Amnesty International, 2004: 2-3).

²⁷ Veja-se também a matéria de Sophie Khan no jornal *The Independent*, “A less lethal weapon? As Taser use is rolled out across London, the public has much to fear”, 15 October 2013 [<http://www.independent.co.uk/voices/comment/a-less-lethal-weapon-as-taser-use-is-rolled-out-across-london-the-public-has-much-to-fear-8881351.html?origin=internalSearch>]. Último acesso: 06/06/2015].

²⁸ Cf., entre outros, Amnesty International (2004: 3); American Civil Liberties Union, Aclu (2014); Rahr & Rice (2015).

Pouco tempo depois, um *survey* nacional realizado pelo *Police Executive Research Forum* (PERF), com uma amostra de 950 das 16.072 agências de segurança pública estaduais, municipais e locais então existentes no país, mostrou não serem exageradas nem alarmistas as apreensões da Anistia com relação ao uso de *tasers* e de outras armas menos letais.²⁹ Os dados a seguir, extraídos da pesquisa do PERF, não retratam abusos ou desvios, mas sim *políticas de uso da força* expressamente assumidas pelos comandos policiais que responderam ao questionário:

- Cerca de 45% das agências autorizavam o uso de spray de pimenta e 20 a 30%, o disparo de armas de eletrochoque em situações de baixíssima periculosidade, como resistência passiva à voz de prisão por parte de pessoa desarmada (Smith *et al.* 2010: 3-10).³⁰
- A maioria autorizava o emprego desses dois tipos de armas em cenários de periculosidade reduzida, como resistência muscular (defensiva) à colocação de algemas por indivíduo detido sem nenhum tipo de arma (82% permitiam spray de pimenta e 59 a 65%, dispositivos de eletrochoque).³¹
- Apenas 10% do total de agências da amostra reservavam o disparo de *taser* para situações de alto risco, por exemplo, quando um suspeito (mesmo sem nenhuma arma visível) avança sobre o policial, ameaçando agredi-lo fisicamente (Alpert & Dunham 2010: 246).
- Salvo na proximidade de substâncias inflamáveis, em que o uso de *tasers* era proibido por 70% das agências, a grande maioria não impunha qualquer restrição ao emprego de tais armas, nem mesmo nas circunstâncias conhecidamente potencializadoras do risco de morte ou lesão grave para as pessoas atingidas. Por exemplo, só 26, 17 e 5% das agências, respectivamente, desautorizavam o disparo

²⁹ Essa pesquisa constatou que 99% das agências utilizavam *handheld chemical agents*, sobretudo spray de pimenta, e 47% empregavam *Conducted Energy Devices*, sobretudo *tasers* (cf. SMITH *et al.* 2010: 3-6). Segundo o site da Taser®, 97,5% das agências de segurança pública norte-americanas (17.800 em 18.250) empregam atualmente armas de eletrochoque (cf. <https://www.taser.com/press/stats>. Último acesso: 15/05/2015).

³⁰ No questionário do PERF foram traçados cinco cenários, com situações hipotéticas de risco crescente, para conhecer a autorização do emprego de ANLs ao longo do gradiente de risco. Os percentuais acima referem-se ao cenário “A”, de mínima periculosidade, no qual “*When told by the officer that he is under arrest, the suspect sits down on the ground, hands clearly visible. He silently refuses repeated commands to get up or to place his hands behind his back. His only statement to the officer is ‘I don’t want to go to jail’*” (*idem*: 3-9).

³¹ Cenário “B”: “*When told by the officer that he is under arrest, the suspect initially cooperates, but when the officer grasps his wrists to guide his hands behind his back, he tenses his arms and refuses to comply with the officer’s orders to stop resisting. He continues to tense and pull against the officer for 15-20 seconds*” (Smith *et al.* 2010: 3-10).

de *taser* contra motorista de veículo em movimento, pessoa dentro ou próxima de água e pessoa fugindo a pé. Apenas 31% proibiam o uso dessa arma contra mulher aparentemente grávida; só 21%, contra pessoa com problemas cardíacos conhecidos ou aparentes e só 11%, contra portador de deficiência física. Apenas 6 e 8% das agências, respectivamente, vedavam o emprego de arma elétrica contra pessoa emocionalmente perturbada ou em “*excited delirium*” (“delírio agitado” decorrente de doença mental e/ou uso de drogas) (Smith *et al.* 2010: 3.24).³²

- Apesar de o uso de *tasers* estar associado a uma quantidade muito maior de mortes e lesões graves do que o emprego de gases irritantes, as *tasers* eram 4 a 5 vezes mais usadas que o spray de pimenta na época da pesquisa. Entrevistas qualitativas indicaram como motivos dessa preferência o fato de as armas de eletrochoque não exigirem descontaminação posterior do ambiente nem apresentarem o “efeito bumerangue” que frequentemente ocorre quando se empregam o spray de pimenta ou outros tipos de armas químicas (Smith *et al.* 2010: 8.6).

O survey do PERF fez parte de uma ampla pesquisa sobre armas não-letais apoiada pelo Departamento de Justiça dos EUA e já citada anteriormente. As conclusões dessa pesquisa, como se viu, são essencialmente otimistas: indicam que, substituindo meios intermediários tradicionais de uso da força, ANLs contribuem para reduzir a quantidade de danos e ferimentos não-fatais em situações de detenção de suspeitos ou transgressores. Ainda assim, o estudo não deixa de apontar o problema da *superutilização* de ANLs, muito especialmente de *tasers*. Sugere mesmo que pode estar havendo uma *tendência ao encurtamento do gradiente “normal” de força*, induzida, seja pela abundância e fácil utilização das armas de eletrochoque, seja pela frouxa regulação do seu uso, seja ainda por novas percepções sobre o grau de risco envolvido nos encontros entre polícia e população:

We noted above that CEDs can be used too much and too often. A critical research question focuses on the over-reliance of the CED. During our interviews with officers and trainers, we heard comments that hinted at a “lazy cop syndrome.” That is, some police officers may turn to a CED too early in an encounter and may rely on a CED rather the officer’s skills in conflict resolution or even necessary hands-on applications. Just as we have seen research on the sequence of events during use of force situations, we need to investigate how threats are perceived by officers

³² Alpert & Dunham (2010: 246, 252) chamam atenção para esse “silêncio” da maioria das agências policiais norte-americanas em relação às populações tradicionalmente consideradas vulneráveis, contra as quais o uso de ANLs deveria ser expressamente vedado ou permitido apenas em último caso.

who have CEDs compared to officers who do not have them. Additionally, it is important to determine when during an encounter an officer deploys the CED. (Smith et al. 2010: 8.9).³³

Entretanto, o recurso crescente e precoce às ANLs no cotidiano das polícias norte-americanas não parece se explicar pela “preguiça” de alguns policiais.³⁴ Trata-se, para outros observadores, de um sintoma do processo mais amplo de militarização da segurança pública nos EUA, que vem acarretando um generalizado aumento do uso da força e o abandono ou enfraquecimento dos modelos de policiamento comunitário e gestão negociada da ordem que se tentou difundir nos anos 1980 e 1990. Vale a pena, assim, abrir parênteses para um exame desse tema, que parece crucial ao entendimento do contexto de expansão das ANLs e que levanta questões específicas acerca da legitimidade da atuação da polícia no mundo contemporâneo.

MILITARIZAÇÃO E LEGITIMIDADE DA AÇÃO POLICIAL

De acordo com Radley Balko, autor do livro *Rise of the Warrior Cop: The Militarization of America's Police Forces* (2014), a polícia norte-americana utiliza mais força hoje do que no passado e o treinamento dos policiais para o uso da força enfatiza cada vez menos a resolução e a desescalada dos conflitos: “*The problem*”, conclui Balko, “*isn't cops breaking the rules — the rules themselves are the problem*”.³⁵

O mesmo processo é focalizado num relatório recente da *American Civil Liberties Union*, segundo o qual o policiamento nos EUA tornou-se “desnecessária e perigosamente militarizado”, em grande parte por incentivo de programas federais que

³³ A mesma tendência ao superdimensionamento do risco e à passagem para o estilo “*must resolve quickly*”, associada à difusão da *taser* e do *spray* de pimenta no policiamento cotidiano, foi identificada na atuação das polícias da Austrália e do Canadá (cf. *Review of the Use of Force by and against Victorian police*. Melbourne, Office of Police Integrity, July 2009, pp. 28-29). [<http://www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/opi-parliamentary-reports/review-of-the-use-of-force-by-and-against-victorian-police---july-2009.pdf?sfvrsn=4>. Último acesso: 25/06/2015].

³⁴ Uma pesquisa realizada em 2007 no Departamento de Polícia de Dallas, Texas, concluiu que a política de uso da força adotada pela agência de segurança pública influencia sensivelmente a frequência do uso de ANLs no policiamento cotidiano. A pesquisa observou a mudança com relação ao emprego de *taser* ocorrida naquele Departamento – de uma política extremamente frouxa, que autorizava o disparo da arma mesmo em casos de resistência passiva, para outra mais rigorosa, que só permitia esse disparo num nível bem mais alto da escala de risco – e constatou notável queda do número de vezes em que os policiais recorreram ao dispositivo de eletrochoque. Cf. Bishopp, Klinger & Morris (2014).

³⁵ Radley Balko, “Five myths about America's police”. *The Washington Post*, December 5, 2014. [http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-americas-police/2014/12/05/35b1af44-7bcd-11e4-9a27-6fdb-c612bff8_story.html. Último acesso: 03/05/2015].

municipiaram as polícias estaduais e locais com armas e táticas de guerra, “sem praticamente nenhum debate ou controle público”:

Using these federal funds, state and local law enforcement agencies have amassed military arsenals purportedly to wage the failed War on Drugs, the battlegrounds of which have disproportionately been in communities of color. But these arsenals are by no means free of cost for communities. Instead, the use of hyperaggressive tools and tactics results in tragedy for civilians and police officers, escalates the risk of needless violence, destroys property, and undermines individual liberties. (American Civil Liberties Union 2014: 2.)³⁶

Um artigo publicado pelo National Institute of Justice ressalta ainda que, depois de duas décadas em que se buscou disseminar a filosofia do policiamento de proximidade, o modelo de *law enforcement* norte-americano teria voltado a privilegiar o estabelecimento de uma “distância segura” entre policiais e cidadãos, valendo-se da utilização dos novos equipamentos e tecnologias hoje acessíveis a grande parte dos agentes. Assim,

In some communities, the friendly neighborhood beat cop — community guardian — has been replaced with the urban warrior, trained for battle and equipped with the accouterments and weaponry of modern warfare. Armed with sophisticated technology to mine data about crime trends, officers can lose sight of the value of building close community ties. (Rahr & Rice 2015: 2).³⁷

O processo de militarização, relacionado não apenas à ameaça terrorista como ao recrudescimento da “guerra às drogas” e às políticas conservadoras de “tolerância zero”, seria claramente perceptível na formação atual de boa parte dos policiais norte-americanos:

The current culture in some American law enforcement agencies tends toward the warrior mentality. The seeds of that culture are planted during recruit training, when some recruits are trained in an academy environment that is modeled after military boot camp, a model designed to produce a warrior ready for battle and ready to follow orders and rules without question. As Radley Balko points out in

³⁶ Sobre a “economia política” da militarização, ver também Hall & Coyne (2013).

³⁷ Vale ressaltar, nesse contexto, a campanha da War Resisters League norte-americana intitulada *Demilitarize Health & Security*, cuja visão é de que “*Militarism is guns, armored tanks and drones, but it’s also a state of mind. Militarized mentalities have permeated U.S. police departments and amplified dramatically the force of police violence against our communities*” e cujos objetivos são “(1) *Challenge U.S. militarism by dismantling police power in our communities & internationally;* (2) *End the Urban Areas Security Initiative (UASI), a Department of Homeland Security grant program;* (3) *Communities define priorities for public safety and emergency preparedness*”. [<http://facingteargas.org>. Último acesso: 24/06/2015].

his noted book, *Rise of the Warrior Cop*, the warrior mentality threatens Fourth Amendment principles and casts the relationship between officers and citizens as a battle between “us” and “them”. (idem: 4).

Derivaria daí a supervalorização da hierarquia, da obediência automática e da punição, tanto no interior dos departamentos de polícia quanto nas ruas:

We do not encourage the rank and file to question authority. We cling to the belief that fear of punishment for rule violations leads to greater rule adherence and better police performance (...). Though well-intentioned, this style of leadership has the unintended but powerful consequence of conveying a distrust of officers by their leaders. It is no wonder that one of the hallmarks of law enforcement culture is the reciprocated distrust and disdain of police leadership by rank-and-file officers. (...)

This culture is mirrored on the street when police actions focus primarily on aggressive enforcement (zero tolerance) in the belief that fear of arrest is the best way to prevent criminal behavior. Just as it does internally, this overfocus on enforcement conveys the same level of distrust between those in power (police) and those under their authority (the public). Just as we measure internal organizational success by employee adherence to rules, we measure external operational success through crime rates and arrest statistics. (idem: 6-7).

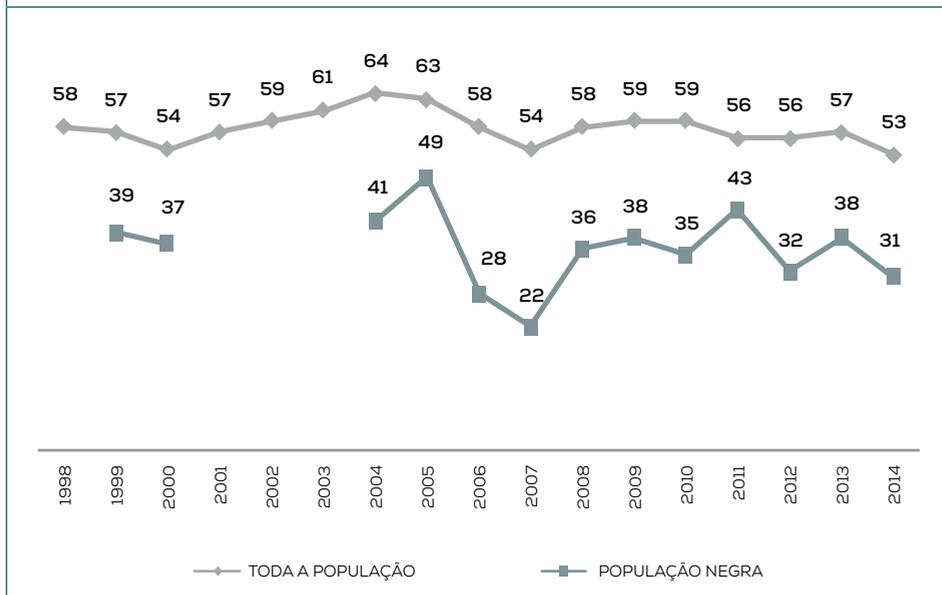
Como enfatiza outro autor,

Current policing policies and practices in Anglo-American jurisdictions – and in many other developed countries – reflect the use or the threat of the use of punishment to motivate behavior. This model supports policies such as Broken Windows or zero tolerance policing (...), and the resultant widespread use of police stops, fines, arrest and incarceration as a law enforcement strategy (...). By a forceful intrusion into the lives of those who might consider committing offense, the police make salient that those who break the rules can and will be punished. The Broken Windows perspective is that this intervention should occur for minor offenses as a way of deterring later more serious crimes. And, of course, stops allow for searches that can either detect evidence of more serious crime occurring at the time (for example, drugs offenses) or prevent more serious crimes in the future (for example, offenses using guns). (Tyler 2011: 256).

Alguns analistas atribuem à proeminência desse modelo repressivo e intrusivo a estagnação ou mesmo queda dos níveis de confiança na polícia, como mostra o gráfico a seguir, que aponta também índices mais baixos de confiança entre a população negra dos EUA, segmento mais direta e constantemente atingido pela cultura da guerra e da punição (Tyler, Fagan & Geller 2014: 9).

GRÁFICO 4_ MUITA E MÉDIA CONFIANÇA NA POLÍCIA (“A GREAT DEAL” OU “QUITE A LOT”) – 1998/2014 (EM %)

FONTE: ELABORADO COM DADOS DA PESQUISA GALLUP SOBRE CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES. OBTIDOS EM: (A) [HTTP://WWW.GALLUP.COM/POLL/1597/CONFIDENCE-INSTITUTIONS.ASPX](http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx); (B) [HTTP://WWW.ROPERCENTER.UCONN.EDU/CONFIDENCE-POLICE-RACE/](http://www.ropercenter.uconn.edu/confidence-police-race/); (C) SOURCEBOOK OF CRIMINAL JUSTICE STATISTICS ONLINE: [TP://WWW.ALBANY.EDU/SOURCEBOOK/TOC_2.HTML](http://www.albany.edu/sourcebook/toc_2.html)



O fato de, mesmo com as taxas de criminalidade em queda, a confiança geral na polícia ter aumentado somente nos quatro anos que se seguiram aos ataques terroristas de 2001 e ter voltado a cair em 2005 poderia ser explicado pela intensificação do paradigma bélico-punitivo, que fez crescer exponencialmente a quantidade de abordagens policiais, detenções e prisões nos anos 2000 (Tyler 2011: 255). Em Nova York, de 2003 a 2007, o número de *street stops* teria aumentado nada menos que 500%, registrando-se o mesmo padrão em outras grandes cidades dos EUA (*idem*: 256). E a população carcerária, que já vinha crescendo aceleradamente no país desde os anos 1970, atinge seu ponto máximo em 2009, com mais de um milhão e 600 mil pessoas atrás das grades.³⁸

Um estudo empírico realizado em Nova York buscou identificar o impacto das numerosíssimas abordagens policiais sobre os níveis de legitimidade percebidos

³⁸ Entre 2003 e 2007, a população carcerária do país aumentou cerca de 2% ao ano; em 2008 e 2009 continuou crescendo, mas a taxas menores, e de 2010 a 2012 declinou ligeiramente. Cf. Carson (2014).

pelos jovens, especialmente pelos jovens negros, alvo mais frequente desse tipo de operação e da violência que muitas vezes o acompanha. De acordo com os autores da pesquisa, cerca de metade das mais de 4,5 milhões de “abordagens proativas” feitas pela polícia nova-iorquina entre 2004 e 2012 revistaram jovens de 16 a 24 anos; numa enquete de 2006, 80% dos adolescentes negros de 16 e 17 anos disseram ter sido parados uma ou mais vezes pela polícia da cidade, enquanto a percentagem para adolescentes hispânicos da mesma faixa etária foi de 38% e para brancos, de 10% (Tyler, Fagan & Geller 2014: 9). Além de recorrentes e seletivas, tais abordagens caracterizavam-se muitas vezes pela truculência física e/ou verbal:

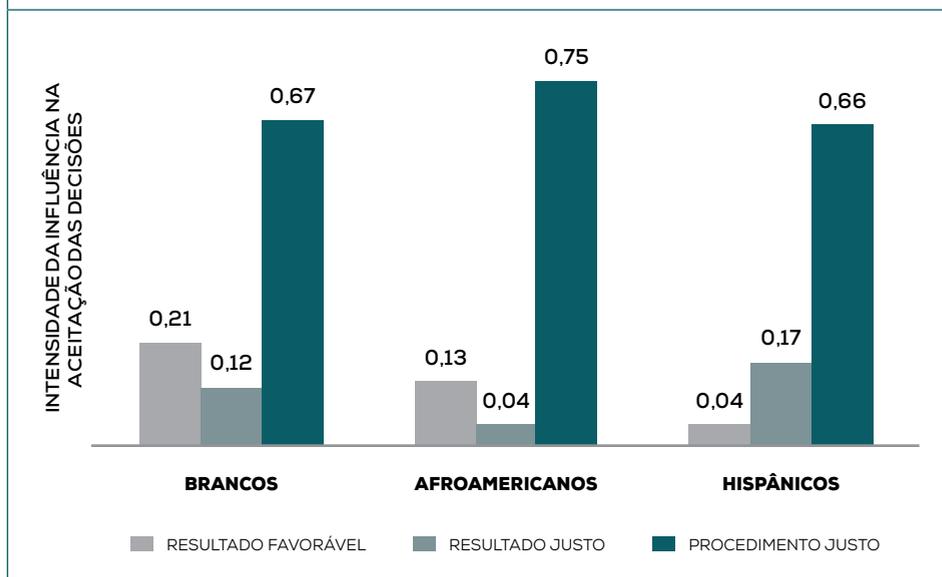
Despite the low sanction or seizure rates, these stops have the potential to be physically invasive and psychologically distressing. Qualitative research both in New York City and elsewhere suggests that young men are often handcuffed, thrown to the ground, or slammed against walls while their bodies and belongings are searched (...). Force is significantly more likely to be used against minority suspects in street stop encounters than whites (...), compounding the assaults on dignity by including a dimension of racial targeting for the most extreme forms of police contact. In interviews, both young men and women report that street stops are laced with violence, threats, hypermasculine and homophobic invective, and degrading and racially tinged language (...). Some young women stopped by the police report feelings of embarrassment and sexual intimidation when stopped, particularly when they are frisked by male officers. (idem: 10-11).

Mesmo entre os que não vivenciam diretamente essas situações, mas ouvem falar delas ou presenciam-nas em variadas mídias, os sentimentos de injustiça, ilegitimidade, desumanização e vulnerabilidade teriam forte influência sobre a “socialização legal” de adolescentes e jovens, entendida como “internalização da lei, das regras e acordos sociais, e da legitimidade da autoridade para lidar de forma justa com cidadãos que violam as regras da sociedade”. Encontros diretos ou indiretos com a polícia percebidos como injustos, seletivos, arbitrários e violentos poderiam contribuir, assim, para atitudes de desprezo pela lei e pela autoridade, de cinismo, resistência e revolta (*idem*: 11-12).

Outras pesquisas mostram, com efeito, que a percepção de legitimidade da ação policial é fortemente influenciada pela qualidade do tratamento recebido (*procedural fairness*) durante os encontros entre cidadãos e polícia. No caso das abordagens, o gráfico abaixo mostra como responderam 1.656 pessoas brancas, negras e hispânicas paradas por policiais nas ruas das cidades californianas de Oakland e Los Angeles à pergunta sobre o que as fazia aceitar decisões tomadas pelos policiais:

GRÁFICO 5. DISPOSIÇÃO A ACEITAR DECISÕES POLICIAIS DURANTE UMA ABORDAGEM NA RUA

FONTES: TYLER (2010: 16). TRADUÇÃO DA AUTORA



De acordo com o coordenador dessa pesquisa, a qualidade do encontro com a polícia é avaliada sobretudo pelos aspectos seguintes: (a) tratamento cordial e digno; (b) respeito aos direitos; (c) sensação de que os policiais se preocupam com as necessidades da pessoa abordada; (d) sensação de que os argumentos da pessoa são levados em conta na tomada de decisão (Tyler 2010: 17). Não admira, portanto, que um modelo de policiamento baseado primariamente em sanções, na intensificação do uso da força e na manutenção de uma “distância segura” entre polícia e cidadãos pouco favoreça o aumento do grau de confiança nas instituições policiais.

Os estudos citados, sobre relação entre qualidade do tratamento e confiança na polícia, não focalizam especificamente o uso de armas menos letais, mas traçam o contexto no qual podem ser avaliados os efeitos do crescente emprego dessas armas pelas agências de segurança no policiamento do dia a dia. Contexto, como se viu, de crescente prevalência da cultura bélica e punitiva, que tende a transformar ANLs em instrumentos de acréscimo, não de decréscimo, do uso da força pela polícia, mesmo em cenários de baixíssimo potencial ofensivo. Assim, ao lado da discussão em torno dos ferimentos, mortes e danos à saúde causados por ANLs, é necessário considerar também os possíveis impactos da maciça utilização dessas armas sobre a confiança

dos cidadãos na lei, nas autoridades e nas instituições – aspecto fundamental para a solidez e o funcionamento de uma sociedade democrática.

Não por acaso, o “primeiro pilar” enunciado no relatório final da *Força-tarefa para o policiamento do século XXI (President’s Task Force on 21st Century Policing)* criada pelo presidente Obama após a crise de Ferguson, Missouri, é *Building Trust and Legitimacy* (construir confiança e legitimidade) nas relações entre forças de segurança e população.³⁹ Uma das preocupações do governo federal, desencadeada pelos violentos protestos em Ferguson, seria a de *desmilitarizar* as polícias locais: além de proibir ou limitar o uso de equipamentos letais pesados – tanques, baionetas, lançadores de granadas, armas e munições de grosso calibre – pelas agências de segurança pública,⁴⁰ a proposta seria “pôr fim a práticas que tensionam as relações polícia-comunidade e promover práticas que constroem confiança entre uma comunidade e sua força policial”.⁴¹

Todavia, na rápida referência que o documento da força-tarefa faz ao uso de ANLs, ainda prevalece a visão otimista de que essas armas reduzem a letalidade policial e ajudam, assim, a mitigar as dramáticas consequências das mortes causadas pela polícia, como a ocorrida poucos meses antes na cidade de Ferguson. Bem ao estilo dos anos 1990, recomenda-se que o governo federal apoie o desenvolvimento de novas tecnologias “menos letais” para ajudar no controle de suspeitos “combativos” e que as agências militares e policiais atuem juntas nessa tarefa:

Relevant federal agencies, including the U.S. Departments of Defense and Justice, should expand their efforts to study the development and use of new less than lethal technologies and evaluate their impact on public safety, reducing lethal violence against citizens, constitutionality, and officer safety. (President’s Task Force on 21st Century Policing 2015: 38).

Segue-se, é verdade, um alerta sobre a necessidade de submeter as novas tecnologias às restrições apropriadas do *continuum* de uso da força e sobre os perigos da excessiva dependência de armas não-letais na ação policial (*idem*), mas o intuito

³⁹ President’s Task Force on 21st Century Policing (2015). “*Ferguson Crisis*” ou “*Ferguson Unrest*” refere-se à onda de manifestações ocorridas nessa cidade em agosto e novembro de 2014, em protesto contra a morte pela polícia de Michael Brown, um rapaz negro de 18 anos, e contra a absolvição do policial que o assassinou. A morte do jovem e a resposta extremamente militarizada da polícia local aos protestos reacendeu o debate no país sobre o modelo do *warrior cop*, sobre uso excessivo da força e sobre racismo na atuação das polícias norte-americanas.

⁴⁰ Desde 1997, o Departamento de Defesa dos EUA estava autorizado a repassar equipamentos militares “excedentes” para as agências de polícia estaduais e locais (cf. Hall & Coyne 2013: 497).

⁴¹ Tanya Somanader, “Why President Obama Is Taking Steps to Demilitarize Local Police Forces”. *The White House Blog*, May 18, 2015. [<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/05/18/why-president-obama-taking-steps-demilitarize-local-police-forces>. Último acesso: 25/07/2015].

de desmilitarizar as polícias e incrementar sua “confiança e legitimidade” junto ao público não parece incorporar ainda uma reflexão sobre o papel desempenhado pelo uso crescente de ANLs no processo de *militarização* das últimas duas décadas. Entretanto, como mostrou a própria crise de Ferguson, motivadora do esforço presidencial de intervenção na segurança pública, a exibição de agentes vestidos para a guerra, ostentando armas convencionais pesadas, e o emprego massivo de gás lacrimogêneo, balas de borracha e canhões de som para dispersar os manifestantes não parecem ser fenômenos dissociados, mas partes integrantes do mesmo modelo.⁴²

E aqui entramos num terreno especialmente sensível do debate sobre armas não-ou menos letais: o das estratégias contemporâneas de “manutenção da ordem” frente a manifestações de protesto popular e o da compatibilidade de tais estratégias com o exercício da democracia – tema que será focalizado a seguir, tomando como exemplo privilegiado o caso espanhol.

POLÍCIA E DEMOCRACIA: RESPOSTAS AO PROTESTO CIVIL

A aplicação de um modelo não-letal ou “incruento” de polícia antidistúrbios teve início na primeira metade do século XIX, com a criação da polícia desarmada inglesa, mas só se difundiu globalmente a partir dos anos 1960 (Palacios Cerezales 2007). Embora seja tentador associar essa difusão ao avanço da democracia e do processo civilizatório, é necessário levar em conta os dois aspectos seguintes:

- 1.** Estratégias e meios não-letais de contenção de manifestações convivem em muitos países (entre eles, como se viu, os Estados Unidos) com o generalizado uso de armas de fogo e altos índices de letalidade nos outros campos de atuação da polícia.
- 2.** Técnicas modernas e eficazes de repressão de protestos, que causem poucas vítimas fatais, podem ser instrumentos valiosos de controle político em regimes autoritários ou em regimes formalmente democráticos com viés conservador.

⁴² Cf. Amnesty International USA (2014: 10-14). A tendência a dissociar os dois temas aparece explicitamente no seguinte comentário de um articulista da revista *Forbes* sobre possíveis impactos da crise de Ferguson no mercado de gás lacrimogêneo: “Among the indelible images arising from that national tragedy are billowing clouds of tear gas dispersing crowds in riotous scenes uncomfortably reminiscent of Cairo. Tear gas, of course, is ostensibly non-lethal and therefore its discussion is not quite the same as the debate over police militarization. Yet it’s a discussion nonetheless as the purported hazards of the gas now raise questions about closer control or even outright illegalization”. Richard Levick, “Non-Lethal Weapons: The Ferguson crisis challenges a billion-dollar industry”, *Forbes*, 8/28/2014. [<http://www.forbes.com/sites/richardlevick/2014/08/28/non-lethal-weapons-the-ferguson-crisis-challenges-a-billion-dollar-industry/>. Último acesso: 25/07/2015].

Para o historiador espanhol Diego Palacios Cerezales (2007), ambos os aspectos se relacionam à questão da legitimidade do uso da força por parte do Estado ou ao que denomina os *custos políticos* desse uso. Ele ressalta que, em praticamente todo o mundo, desde os anos 1960, aumentaram muito os custos políticos do emprego da força letal contra manifestantes, seja em virtude de transformações internas aos países (democratização, acesso de novos grupos ao sistema político), seja por necessidade de garantir reputação junto à opinião pública internacional, independentemente de qualquer mudança democratizante no plano doméstico. Os Estados Unidos exemplificariam o primeiro tipo, com o *boom* dos movimentos por direitos civis e o crescente repúdio interno às formas brutais de repressão do protesto pre-valetentes até então.⁴³ Já as ditaduras portuguesa, espanhola e chilena ilustrariam o segundo motivo, com a incorporação, nos anos 1960 e 1970, do modelo não-letal de polícia antidistúrbios sob pressão dos “critérios éticos” que as grandes potências passaram a adotar no estabelecimento de suas alianças internacionais.⁴⁴

Outra pesquisadora espanhola, Ester Blay, sublinha que, além de evitar o emprego de armas de fogo contra manifestantes, diversas polícias norte-americanas e europeias buscaram adotar, nas décadas de 1980 e 1990, um modelo de “gestão negociada” da ordem pública, assentado no reconhecimento dos direitos de reunião, manifestação e expressão; em relativa tolerância às alterações da convivência urbana produzidas pelas manifestações; na comunicação prévia entre manifestantes e polícia para negociação das condições do protesto (local, forma, duração, cordões de isolamento etc.); na responsabilização das lideranças civis pelo cumprimento dos acordos; e no recurso a prisões e ao uso da força somente em última instância, frente a violações das normas pactuadas e apenas contra os indivíduos ou grupos visivelmente transgressores.⁴⁵

Desde o início dos anos 2000, porém, junto com a vertiginosa disseminação das novas armas não-letais para controle de multidões, as mesmas polícias estariam transitando para um outro modelo, privilegiador não mais da negociação, e sim da “incapacitação estratégica” de manifestações e tipos de manifestantes considerados ameaçadores. A grande diferença entre os dois modelos, esclarece Blay, é que, no segundo,

⁴³ O premiado filme *Selma* (intitulado no Brasil *Selma: Uma luta pela igualdade*), de 2014, reconstitui a marcha de Selma até Montgomery, Alabama, em 1965, liderada por Martin Luther King – um momento emblemático na virada da opinião pública norte-americana em relação não só aos movimentos por direitos civis, mas também aos métodos tradicionais de polícia antidistúrbios, especialmente no sul do país (cf. <http://www.selmamovie.com/>. Último acesso: 04/07/2015).

⁴⁴ Cf. Palacios Cerezales (2007: 20-21). O autor lembra que a primeira campanha da Anistia Internacional, criada em 1961, dizia respeito à ausência de liberdade de expressão em Portugal.

⁴⁵ Cf. Blay (2013: 6-10). A autora se baseia na literatura criminológica internacional para descrever três diferentes modelos de controle de protestos: o da “força intensificada”, prevalecente até os anos 1970; o da “gestão negociada” (anos 1980-90) e o da “incapacitação estratégica”, de que se falará a seguir.

as fronteiras entre o legítimo e o ilegítimo não se referenciam a nenhuma pactuação prévia: sua definição cabe à polícia e a outros órgãos de Estado, que, de forma seletiva e unilateral, estipulam regras e limites para o exercício da liberdade de expressão e protesto. Embora possa continuar havendo comunicação entre manifestantes “convencionais” e a polícia, ganham peso crescente nessa nova estratégia variadas formas de vigilância e controle destinadas a identificar e neutralizar indivíduos e grupos tidos como “problemáticos”. Entre elas a investigação prévia (buscas, escutas, vasculhamento de redes sociais); o uso de informantes ou agentes infiltrados nos movimentos; filmagens policiais; prisões preventivas; blindagem de espaços para impedir que os manifestantes se aproximem dos principais alvos do protesto (prédios públicos, por exemplo) e, *last but not least*, emprego maciço de armas menos letais (Blay 2013: 6-10).

A seletividade desse novo modelo não diz respeito apenas ao tratamento diferenciado para manifestantes “convencionais” e “transgressores”, pois se presume que qualquer modelo de estratégia policial deva incluir meios para conter e neutralizar quem recorre à violência ou ameaça de algum modo a segurança pública. O que o caracteriza como seletivo é sobretudo a prerrogativa que o Estado assume de traçar unilateralmente a linha divisória entre o protesto “aceitável” e o “inaceitável”, e de calibrar o uso da força de acordo com o grau de ameaça que atribua à forma, ao conteúdo ou aos tipos de participantes de cada manifestação.

A principal justificativa para respostas mais “duras” por parte da polícia é de que movimentos e manifestantes “transgressores”, muitas vezes infiltrados em protestos “convencionais”, tendem hoje à imprevisibilidade, ao radicalismo, à violência, à volatilidade das lideranças, ao caráter abstrato das demandas e à resistência a acatar limites ou dialogar com as autoridades, tornando inviável o modelo de negociação adotado em países democráticos nas décadas precedentes (Blay 2013: 7). Mesmo que esse diagnóstico possa ter algum fundamento, parece claro a diversos analistas que ele vem servindo para sustentar e legitimar um modelo conservador e seletivo de “manutenção da ordem”, que faz par com a militarização das polícias e o endurecimento das suas formas rotineiras de atuação, como se viu mais acima. Na União Europeia, por exemplo, uma definição muito ampla de “terrorismo” teria favorecido a crescente equiparação entre manifestantes “radicais” e terroristas, motivando propostas de aplicação da legislação antiterror a determinados tipos de movimentos sociais.⁴⁶ Outra justificativa para abandonar ou deixar em segundo plano estratégias baseadas no diálogo e na negociação seria a atribuição dos comportamentos violentos de certos grupos de manifestantes à infiltração de “criminosos” ou “delinquentes”

⁴⁶ Cf. Hayes (2009), *apud* Blay (2013: 25).

nos movimentos – reforçando-se aí também a tendência à criminalização do protesto e a tentativa de legitimar o cerceamento de direitos civis e políticos.

Escrevendo em 2013, com base em pesquisa empírica sobre a evolução do controle policial de manifestações na Espanha entre 1998 e 2011, Ester Blay identificava a vigência de um regime “híbrido” no país: para a maioria dos protestos, segundo ela, continuava-se adotando o paradigma de gestão negociada, mas

en el caso de protestas transgresoras, se están empleando formas de control policial más duras, próximas al modelo de incapacitación selectiva (...). Conviven, pues, dos tendencias distintas en este ámbito, con la facilitación y negociación de protestas tradicionales o contenidas, y de estrategias más duras para protestas transgresoras. El tipo de estrategias descritas tienden a limitar cómo los ciudadanos expresan sus opiniones políticas y ‘sitúan en la policía el poder de configurar el campo de la protesta’ mediante intervenciones unilaterales y si es necesario coactivas (...). (idem: 26).

A autora não deixa de alertar para “o custo social elevado” da nova estratégia “em termos de legitimidade da polícia e, por extensão, do Estado” (*idem*). Mesmo assim, sua conclusão hoje soa bastante otimista, considerando-se o subsequente endurecimento da política antidistúrbios na Espanha, que culminou com a aprovação, em dezembro de 2014, da nova *Ley de Seguridad Ciudadana*, entrada em vigor em 1º de julho de 2015 e rebatizada popularmente de *Ley Mordaza*.⁴⁷ Essa lei impõe drásticos limites às manifestações políticas no país, estipulando uma série de sanções para

*cualquier “perturbación grave de la seguridad ciudadana” que se produzca frente a las sedes del Congreso, el Senado y los parlamentos autonómicos, fotografías a las Fuerzas de Seguridad del Estado, “el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes y actos como los que busquen impedir desahucios [despejos], los escraches y las sentadas pacíficas, entre otras.*⁴⁸

⁴⁷ Cf. Fernando Garea, “El PP aprueba su ‘ley mordaza’ en solitario y entre protestas”. *El País*, 11 dic 2014. http://politica.elpais.com/politica/2014/12/11/actualidad/1418305773_390197.html. Último acceso: 04/07/2015] e “La ‘ley mordaza’, la norma más protestada, entra hoy en vigor”. *El País*, 30 jun 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/30/actualidad/1435681186_822374.html. Último acceso: 04/07/2015]; J. Jiménez Gálvez, “Cinco cosas que la ‘ley mordaza’ impide hacer”. *El País*, 1 jul 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/25/actualidad/1435244324_666533.html. Último acceso: 04/07/2015].

⁴⁸ Fernando Garea, *La ‘ley mordaza’...*, op. cit.

Ademais, transforma a punição de condutas transgressoras leves em multas administrativas impostas diretamente pela polícia, com controle judicial apenas a posteriori, ou seja, somente em caso de recurso:

*Al eliminar el control judicial previo, la palabra de un agente que acuse a un manifestante de desobediencia leve servirá para imponer la multa con pago ejecutivo inmediato y sin juicio ante un juez como ocurre ahora. La multa máxima es de 600.000 euros, pero a diferencia de lo que ocurre hasta ahora con las faltas en el Código Penal, las sanciones no están graduadas en función del nivel de ingresos.*⁴⁹

Segundo partidos de oposição ao governo, a lei agride nove artigos da Constituição espanhola, inclusive os que garantem liberdade de informação, na medida em que proíbe tanto a jornalistas quanto a leigos fotografar policiais em ação durante os protestos:

*Las cámaras de vídeo se han multiplicado en las manifestaciones durante los últimos años. Y las redes sociales se han convertido en el instrumento utilizado para difundir grabaciones, que han permitido en varias ocasiones captar abusos policiales y servir como prueba para la condena de los agentes. Toda esta práctica se complica a partir del 1 de julio. La Ley Mordaza sanciona “el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales” de policías “que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación”.*⁵⁰

A aprovação da *Ley Mordaza* deu ensejo à primeira manifestação política de que se tem notícia feita por meio de hologramas:⁵¹ em 10 de abril de 2015, cerca de 18 mil “manifestantes virtuais” de várias partes do mundo “reuniram-se” em frente ao prédio do Congresso, área proibida pelas novas normas, para protestar contra a restrição dos direitos de manifestação. Segundo um dos líderes da iniciativa, o intuito era denunciar ironicamente o desejo do governo de que os cidadãos protestassem sem sair às ruas.⁵²

Mesmo antes de a *Mordaza* entrar em vigor, já se percebiam sinais de um generalizado endurecimento em relação à onda de protestos contra as políticas de aus-

⁴⁹ Fernando Gareia, La ‘ley mordaza’..., *op. cit.*

⁵⁰ J. Jiménez Gálvez, Cinco cosas..., *op. cit.*

⁵¹ Projeção de imagens tridimensionais.

⁵² Ver <http://www.hologramasporlibertad.org/#home>. Último acesso: 05/07/2015; Rodrigo Carretero, “Madrid acoge la primera manifestación de hologramas en protesta por la ‘Ley Mordaza’”. *El Huffington Post*, 10/04/2015. [http://www.huffingtonpost.es/2015/04/10/manifestacion-hologramas_n_7039782.html]. Último acesso: 05/07/2015].

teridade econômica na Espanha. Segundo dados do próprio governo, citados pelo jornal *El País*, o número total de manifestações diminuiu 9% entre 2013 e 2014 (de 44.427 para 40.825), mas as sanções aplicadas a manifestantes cresceram 17%. De acordo com entidades de direitos humanos e civis, esses dados oficiais sobre punições estariam, ainda por cima, fortemente subestimados.⁵³

Em 2014, um relatório da Anistia Internacional alertava para as crescentes ameaças ao direito de protestar no país e ressaltava que o aumento de sanções administrativas a organizadores e participantes dos movimentos vinha funcionando claramente como dissuasor das manifestações, pois, em meio à crise econômica e ao desemprego, muitas pessoas não tinham como pagar as multas, impostas com frequência de forma arbitrária. Advertia, além disso, para a tentativa, apoiada por veículos da mídia, de criminalizar as lideranças dos movimentos, sob alegação de que estariam planejando ataques a altos organismos de Estado (Amnistía Internacional 2014: 17-28). Outras preocupações expressas no relatório incluíam uso excessivo e indiscriminado da força e de material antidistúrbios; emprego abusivo da força na detenção de manifestantes; maus-tratos a detentos e a jornalistas, e obstrução do trabalho da imprensa (*idem*: 29-47).

Diversos vídeos documentaram pessoas sendo repetidamente agredidas por cassetetes, uma das armas mais usadas pela polícia espanhola na repressão a protestos, ou gravemente feridas por balas de borracha.⁵⁴ Tornaram-se emblemáticos, seja das novas formas de configuração dos protestos, seja dos novos modos de ação da polícia, os episódios da evacuação do acampamento de *Indignados* na Praça da Catalunha, Barcelona, em maio de 2011, e da batalha campal entre manifestantes e policiais em que se converteu o ato de “Rodeo al Congreso” em Madrid, em setembro de 2012.⁵⁵ No que toca à atuação da polícia, o uso intensivo de cassetetes e balas de borracha por policiais sem nome ou número de identificação visível transformou-se em ícone

⁵³ J. Jiménez Gálvez, “Las sanciones a manifestantes suben en 2014 pese a disminuir las protestas”. *El País*, 22 junio 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/06/22/actualidad/1434986964_878758.html]. Último acesso: 04/07/2015].

⁵⁴ Cf. *Asociación Stop Bales de Goma* [<http://stopbalesdegoma.org/>]. Em 30/04/2014 entrou em vigor uma lei proibindo o uso de balas de borracha pelos *Mossos d'Esquadra*, a polícia da Catalunha. Para substituí-las, porém, estudava-se a introdução de novas ANLs antidistúrbios, como canhões de água e de som, projéteis viscoelásticos e granadas desorientadoras. No início de 2015, cogitou-se também a incorporação de *tasers* às atividades rotineiras das forças de segurança catalãs – o que motivou fortes reações dos organismos de Direitos Humanos internacionais e regionais. Cf. “Interior estudia sustituir las pelotas de goma por cañones de sonido y granadas aturdidoras”. *La Vanguardia*, 17/11/2013. [<http://www.lavanguardia.com/politica/20131117/54394192651/interior-pelotas-goma-canones-sonido-granadas-aturdidoras.html>]. Último acesso: 11/07/2015] e Andrés García Berrio, “¿Qué son las pistolas Taser y por qué nace una campaña en su contra?” *El Diario.es*, 11/02/2015. [http://www.eldiario.es/catalunya/opinions/pistolas-Taser-nace-campana_6_355624450.html]. Último acesso: 11/07/2015].

⁵⁵ Mais de 60 pessoas saíram feridas desse último episódio, entre elas 27 policiais. Cf. (Amnistía Internacional, 2014: 29).

do novo modelo de “incapacitação estratégica” das manifestações que passou a prevalecer não só na Espanha como em outros países com democracias – ao menos formalmente – consolidadas.⁵⁶

Com efeito, apesar das peculiaridades do caso espanhol, que o tornam objeto privilegiado para a investigação das mudanças recentes nas formas de lidar com o protesto civil, várias das características aí apontadas verificam-se também em outras nações de diversas partes do mundo. É o que mostra, por exemplo, um relatório de 2013 do *International Network of Civil Liberties Organizations* (INCLO), entidade composta por dez organizações defensoras de direitos civis, atuantes em quatro continentes. A partir de estudos de caso sobre respostas governamentais a manifestações nos EUA, Canadá, Israel, Argentina, Egito, Hungria, Quênia, África do Sul e Reino Unido, o relatório sublinha diferenças entre padrões de reação, mas identifica por trás delas a tendência comum a “transformar indivíduos exercendo um direito democrático fundamental – o direito de protesto – em ameaça percebida que requer uma resposta enérgica do governo”:

Across the regions where our organizations operate, States are engaged in concerted efforts to roll back advances in the protection and promotion of human rights – and often, regressive measures impacting the right to protest follows in lockstep. And across the globe, social movements are pushing for change and resisting the advancement of authoritarian policies; dozens, hundreds, thousands or hundreds of thousands of individuals are marching in the roads and occupying the public space. (...)

Our organizations have witnessed numerous instances of direct state repression during protests: mass arrests, unlawful detentions, illegal use of force and the deployment of toxic chemicals against protesters and bystanders alike. At other times the state action is less visible: the increased criminalization of protest movements, the denial of march permits, imposition of administrative hurdles and the persecution and prosecution of social leaders and protesters. (INCLO 2013: 1).⁵⁷

⁵⁶ Sobre os abusos no emprego de armas não letais no primeiro episódio, ver Comité Europeo Para La Prevención De La Tortura Y De Las Penas O Tratos Inhumanos O Degradantes (2011: 53). Ambos os casos são mencionados no relatório da Anistia espanhola de 2014, que ressalta também o fato de ausência de identificação dos policiais de unidades antidistúrbios dificultar a investigação das ocorrências individuais de uso excessivo da força e favorecer a impunidade (Amnistia Internacional 2014: 50-51).

⁵⁷ Cf. Especificamente sobre os métodos de repressão do protesto em Ferguson, Missouri, EUA, em 2014, ver Amnesty International USA (2014).

Além dos nove países estudados pela INCLO, poderiam entrar na lista vários outros – democráticos ou nem tanto – que também vivenciaram grandes manifestações populares no início dos anos 2010 e onde se verificou a mesma tendência repressiva, quase sempre respaldada no abundante uso de armas menos letais: Tunísia, Iêmen, Grécia, Turquia, Rússia, Mianmar, Bahrein e China (Hong Kong), para citar apenas alguns.⁵⁸

Da parte dos governos, já se viu, respostas mais “duras” são geralmente justificadas pela necessidade de fazer face a novas formas de protesto em que indivíduos e grupos “transgressores” – equiparados com frequência a terroristas ou delinquentes – comandam as manifestações ou infiltram-se nelas, gerando sérias ameaças à ordem e à segurança públicas. De outro ponto de vista, porém, parece evidente que esse “endurecimento” não se limita à tarefa de conter e neutralizar manifestações ou manifestantes violentos, mas vale-se dos meios e métodos de “incapacitação estratégica” para reprimir ou dissuadir todo tipo de protesto definido unilateralmente como “transgressor”, decorrendo daí um generalizado aumento do controle político e policial limitador do exercício democrático de manifestação e expressão.

Seguindo as indicações de Palacios Cerezales (2007), um melhor entendimento dessa tendência deveria identificar os fatores que podem estar *reduzindo os custos políticos da repressão estatal ao protesto*, tanto no interior dos países quanto no cenário internacional. A ameaça terrorista, real ou alegada, é certamente um deles, sobretudo desde setembro de 2001. Outro parece ser a própria disseminação de armas não-letais como meios de contenção de manifestações: ao municiar governos democráticos (ou nem tanto) de instrumentos de repressão politicamente menos custosos que as armas de fogo, o “mercado” de ANLs estaria favorecendo o avanço da tendência repressiva nas formas de lidar com o protesto.⁵⁹ Nesse sentido, as insistentes denúncias de organismos de direitos humanos acerca dos usos e abusos de ANLs desempenhariam a importante função de *eleva*r, perante as opiniões públicas nacionais e internacional, os *custos políticos do emprego de tais armas*, numa resistência não tanto às armas em si, mas sobretudo ao avanço de modos conservadores, quando não autoritários, de governar.

⁵⁸ Cf. “U.S. Tear Gas, Rubber Bullets Suppress Peaceful Uprisings Around the World”. *Public Intelligence*, June 30, 2011. [<https://publicintelligence.net/u-s-tear-gas-rubber-bullets-suppress-peaceful-uprisings-around-the-world/> Último acesso: 16/07/2015]; Physicians For Human Rights (2012); Bektas, (2013); Feigenbaum (2013); Human Rights Watch (2014).

⁵⁹ Sobre o pujante “mercado” internacional de armas não-letais e sua influência nas políticas de segurança de diversos países, ver a última parte do relatório da pesquisa de que este artigo se originou (MUSUMECI coord. 2015: seção 8).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALPERT, G. P., & DUNHAM, R. G. Policy and training recommendations related to police use of CEDS: Overview of findings from a comprehensive national study. *Police Quarterly*, v. 13, n. 3, September 2010, pp. 235-259.
- AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION (ACLU). *War Comes Home. The Excessive Militarization of American Policing*. New York, June 2014. [https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/jus-14-warcomeshome-report-web-rell_1.pdf. Último acesso: 06/06/2015]
- AMNESTY INTERNATIONAL. *United States of America: Excessive and lethal force? Amnesty International's concerns about deaths and ill-treatment involving police use of tasers*. London, November 2004. [<https://www.amnesty.org/download/Documents/92000/amr511392004en.pdf>. Último acesso: 27/05/2015]
- _____. *'Less than lethal'? The use of stun weapons in US law enforcement*. London, December 2008. [<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR51/010/2008/en/530be6d6-437e-4c77-851b-9e581197ccf6/amr510102008en.pdf>. Último acesso: 13/06/2015]
- _____. *Report 2014/15: The state of the world's human rights*. London, 2015a. [http://www.amnestyusa.org/pdfs/AIR15_English.PDF. Último acesso: 06/06/2015]
- _____. *The human rights impact of less lethal weapons and other law enforcement equipment*. London, 2015b. [<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Human-Rights-Impact-Less-Lethal-Weapons-Doha-Paper.pdf>. Último acesso: 29/04/2015]
- AMNESTY INTERNATIONAL USA. *On the streets of America: Human Rights abuses in Ferguson*, October 2014. [<http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/onthestreetsofamericaamnestyinternational.pdf>]
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *España: el derecho a protestar, amenazado*. Madrid, 2014. [<http://ep00.epimg.net/descargables/2014/04/24/e0627c1168603adc55792448c51d265f.pdf>. Último acesso: 04/07/2015]
- BAILEY, William C. Less-than-lethal weapons and police-citizen killings in U.S. urban areas. *Crime & Delinquency*, v. 42, n. 4, October 1996, pp. 535-552. [http://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=clsoc_crim_facpub. Último acesso: 26/04/2015]
- BALKO, Radley. *Rise of the Warrior Cop: The Militarization of America's Police Forces*. New York: Public Affairs, 2013.
- BANKS, Duren *et al.* *Arrest-Related Deaths Program Assessment – Technical Report*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics/USDoJ (NCJ 248543), March 2015, p. 13. [<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=5259>. Último acesso: 26/04/2015]
- BEKTAŞ, Ali. Crisis, City and Democracy: on the uprising in Turkey. *Occupied London*, n. 5, Fall 2013. [<http://www.occupiedlondon.org/crisis-city-and-democracy-notes-on-the-uprising-in-turkey/>. Último acesso: 16/07/2015]
- BISHOPP, Stephen A.; KLINGER, David A.; MORRIS, Robert G. An Examination of the Effect of a Policy Change on Police Use of TASERS. *Criminal Justice Policy Review*, July 21 2014, pp. 1-20. [<http://cjp.sagepub.com/content/early/2014/07/21/0887403414543558.abstract>. Último acesso: 31/07/2015]
- BLAY, Ester. El control policial de las protestas em España. *InDret – Revista para el Análisis del Derecho*, n. 4, Octubre 2013, pp. 2-30. [<http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/270197/357773>. Último acesso: 12/04/2015]

- BONOMO, Silvia. *Le armi cosiddette “non letali”*: Tecnologie, effetti biologici, implicazioni giuridiche, fattori limitanti. Roma: Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS)/Ministero della Difesa, 2009. [http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMISS/Pubblicazioni/Documents/96367_NLW_2009_pdf.pdf. Último acceso: 20/06/2015]
- CARSON, E. Ann. *Prisoners in 2013*. Washington: Bureau of Justice Statistics/USDoJ, September 30, 2014. [http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p13.pdf. Último acceso: 06/06/2015]
- COLEMAN, Stephen. *Os riscos morais de armas não-letais*. Vídeo TEDxCanberra, filmado em setembro de 2011. Legendas em português por Roberto Paes, revistas por Isabel Villan. [https://www.ted.com/talks/stephen_coleman_the_moral_dangers_of_non_lethal_weapons?language=pt-br#t-22874. Último acceso: 26/04/2015]
- COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y DE LAS PENAS O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES (CPT). *Informe al gobierno español sobre la visita a España realizada por el CPT. Llevada a cabo del 30 de mayo hasta el 13 de junio de 2011. II – D: Fuerzas de seguridad en Cataluña*. Estrasburgo, 30 de abril de 2013. [http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-06-inf-esp.pdf. Último acceso; 11/07/2015]
- EASTMAN, A. L. *et al.* Conductive electrical devices: a prospective, population-based study of the medical safety of law enforcement use. *The Journal of Trauma*, v. 64, n. 6, Jun 2008, pp.1567-72. [Abstract disponível em http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18545125#. Último acceso: 29/05/2015]
- FEIGENBAUM, Anna. A hundred years of toxic humanitarianism. *Open Democracy*, 24 July 2013. [https://www.opendemocracy.net/opensecurity/anna-feigenbaum/hundred-years-of-toxic-humanitarianism. Último acceso: 20/06/2015]
- FIDLER, David P. The meaning of Moscow: “Non-lethal” weapons and international law in the early 21st century. *International Review of the Red Cross*, v. 87, n. 859, September 2005, pp. 525-52.
- FRIDELL, Laurie A.; PATE, Anthony M. Do Non-Lethal Weapons Prevent Lethal Consequences?. In: EDERHEIMER, Joshua A.; FRIDELL, Lorie A. (eds.). *Chief concerns: Exploiting the challenges of police use of force*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, April 2005, pp. 70-71. [http://www.policeforum.org/assets/chiefconcernsuseofforce.pdf. Último acceso: 20/04/2015]
- HALL, Abigail R.; COYNE, Christopher J. The Militarization of U.S. Domestic Policing. *The Independent Review*, v. 17, n. 4, Spring 2013, pp. 485–504. [https://www.independent.org/pdf/tir/tir_17_04_01_hall.pdf. Último acceso: 06/06/2015]
- HAYES, Bem. El ‘enemigo interno’: la respuesta de la Unión Europea al movimiento antiglobalización. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n. 21, noviembre 2009, pp. 81-93. [http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/167145. Último acceso: 04/07/2015]
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Hong Kong: Free Peaceful Protesters; Avoid Excessive Force*, September 30, 2014. [http://www.hrw.org/news/2014/09/30/hong-kong-free-peaceful-protesters-avoid-excessive-force. Último acceso: 11/07/2015]
- INCLO – INTERNATIONAL NETWORK OF CIVIL LIBERTIES ORGANIZATIONS. ‘Take back the streets’. *Repression and criminalization of protest around the world*, October 2013. [https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/global_protest_suppression_report_inclo.pdf. Último acceso: 10/07/2015]
- LEWER, Nick & DAVISON, Neil. *Electrical stun weapons: alternative to lethal force or a compliance tool?* Bradford, UK: Bradford Non-Lethal Weapons Research Project (BNLWRP), Centre for Conflict Resolution, Department of Peace Studies, University of Bradford, January 2006, pp. 1-3. [http://www.brad.ac.uk/acad/nlw/research_reports/docs/BNLWRP_electricalweapons_Opinion_Jan06.pdf. Último acceso: 26/05/2015]

- LONDON ASSEMBLY – Police And Crime Committee. *Arming the Met: The deployment of less-lethal weapons in London*. London, October 2013. [<http://www.london.gov.uk/sites/default/files/13-10-15-Arming-the-Met-the-deployment-of-less-lethal-weapons-in-London.pdf>. Último acesso: 31/05/2015]
- LUCIANO, Tânia Maria Pinc. *O uso da força não letal pela polícia nos encontros com o público*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, dezembro de 2006. [<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28052007-151500/pt-br.php>. Último acesso: 11/08/2015]
- MASSINGHAM, Eve. Conflict without casualties... a note of caution: non-lethal weapons and International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, v. 94, n. 886, Summer 2012. [<https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2012/irrc-886-massingham.pdf>. Último acesso: 05/05/2015]
- MUSUMECI, Leonarda (coord.). *Polícia, democracia e armas “menos letais”. Relatório preliminar: mapeamento do debate internacional*. Rio de Janeiro: CESeC, 2015.
- ONU. *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*. Adotados por consenso em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. [<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/PRINC%c3%8dPIOS%20B%c3%81SICOS%20SOBRE%20O%20USO%20DA%20FOR%c3%87A%20E%20ARMAS%20DE%20FOGO%20PELOS%20FUNCION%c3%81RIOS%20RESPONS%c3%81VEIS%20PELA%20APLICA%c3%87%c3%83O%20DA%20LEI.doc>. Último acesso: 26/04/2015]
- _____. *Report to the Human Rights Council of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. 26th Session of the Human Rights Council, A/HRC/26/36, Section II, E (Less-lethal weapons), 2014, p. 17. [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/AnnualReports.aspx>. Último acesso: 26/04/2015]
- PALACIOS CEREZALES, Diego. *Botes de Humo: por un análisis histórico-político de la adopción de medios antidisturbios no letales*. Barcelona: IX Congreso Español de Sociología, Grupo de Trabajo XI – Seguridad, conflicto y orden internacional, 13, 14 y 15 de Septiembre de 2007. [http://eprints.ucm.es/8143/1/Botes_de_humo_env_FES.pdf. Último acesso: 26/06/2015]
- PHYSICIANS FOR HUMAN RIGHTS (PHR). *Weaponizing Tear Gas: Bahrain’s Unprecedented Use of Toxic Chemical Agents Against Civilians*. Cambridge, MA/Washington DC, 2012. [https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/Bahrain-TearGas-Aug2012-ExecSumm.pdf. Último acesso: 16/07/2015]
- PRESIDENT’S TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING. *Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, May 2015. [http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/TaskForce_FinalReport.pdf. Último acesso: 25/07/2015]
- RAHR, Sue; RICE, Stephen K. *From Warriors to Guardians: Recommitting American Police Culture to Democratic Ideals*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice (New Perspectives in Policing Bulletin), April 2015. [<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/248654.pdf>. Último acesso: 03/05/2015]
- RAZAC, Olivier. *Dossier: L’utilisation des armes de neutralisation momentanée en prison – Une enquête auprès des formateurs de l’ENAP*. Agen (Fr.): École Nationale d’Administration Pénitentiaire (Dossiers Thématiques, 5), juillet 2008. [http://www.enap.justice.fr/files/dossier_arme_neutraulisation_08.pdf. Último acesso: 26/05/2015]
- _____. *Taser et biopolitique*. *Chimères*, v. 3, n. 74, pp. 91-103, 2010. [http://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=CHIME_074_0091%20%20. Último acesso: 26/04/2015]

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE – LE DÉFENSEUR DES DROITS. *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire: le pistolet à impulsions électriques de type Taser x26®, le Flash-Ball superpro®, le lanceur de balles de défense 40x46*. Paris, 2013. [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130528_moyens_force.pdf. Último acesso: 29/07/2015]
- SMITH, Michael R. et al. *A Multi-Method Evaluation of Police Use of Force Outcomes*. Final Report to the National Institute of Justice. Columbia: Department of Criminology and Criminal Justice/ University of South Carolina, July 2010. [<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/231176.pdf>. Último acesso: 05/05/2015]
- TYLER, Tom R. *Trust and legitimacy in the USA and Europe*. Eurojustis conference (apresentação de slides). Parma, 27/05/2010, p. 17. [<http://www.eurojustis.eu/fotoweb/c18.pdf>. Último acesso: 01/06/2015]
- _____. Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, v. 8, n. 4, July 2011, p. 256. [<http://euc.sagepub.com/content/8/4/254.short?rss=1&ssource=mfc>. Último acesso: 03/06/2015]
- TYLER, Tom R.; FAGAN, Jeffrey; GELLER, Amanda. *Street stops and police legitimacy: Teachable moments in young urban men's legal socialization*. New York: Columbia Law School, January 2014. [http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/tax-policy/files/LTW/police_stops_and_legitimacy_january_22_2014.pdf. Último acesso: 06/06/2015]
- UNITED NATIONS. *Report to the Human Rights Council of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. 26th Session of the Human Rights Council, A/HRC/26/36, Section II, E (Less-lethal weapons), 2014, p. 17. [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/Annual-Reports.aspx>. Último acesso: 26/04/2015]

2

POLÍCIA DE PROXIMIDADE?

“ELES NOS DETESTAM”. TROPEÇOS DO POLICIAMENTO DE PROXIMIDADE EM FAVELAS

RESULTADOS DA PESQUISA UPP: O QUE PENSAM
OS POLICIAIS, 2014

LEONARDA MUSUMECI

Na sua terceira rodada, o *survey* sobre experiências e percepções de policiais de ponta das UPPs, realizado previamente pelo CESeC em 2010 e 2012, gerou resultados que reforçam inquietações manifestas desde o início da pesquisa e ecoam um cenário de reversão de expectativas que vem sendo apontado também por outros estudos recentes sobre o processo de “pacificação” de favelas.¹ Este artigo apresenta os resultados do levantamento de 2014, buscando sempre que possível contextualizá-los, não só em comparação com os das rodadas anteriores,² mas também em diálogo com algumas pesquisas qualitativas sobre moradores e policiais de UPPs desenvolvidas nos últimos anos.

O trabalho de campo teve duração bem superior à dos precedentes, estendendo-se por três meses e meio, de 30 de julho a 19 de novembro. Isso se deveu tanto à situação conturbada em algumas favelas quanto a outros tipos de obstáculos encontrados no processo de aplicação dos questionários, como a não-divulgação prévia da pesquisa para os policiais sorteados ou a particular dificuldade de entrevistar mulheres, dado que a amostra desta vez foi estratificada por gênero. Em várias unidades, o pequeno número de policiais

¹ Ao longo do texto, o termo “pacificação” será utilizado sempre entre aspas para assinalar que se trata de uma categoria do discurso oficial e midiático, sujeito a diversas leituras e críticas. Como lembra Oliveira (2014), esse termo aponta para uma visão militar, tutelar e “civilizatória”, que se aplica sempre a um Outro percebido como social e moralmente inferior. Naturalizá-lo implica, portanto, ocultar todo um conjunto de significados culturais e políticos que se transmite de experiências históricas à situação atual: segundo o autor, muitas analogias podem ser traçadas entre a “pacificação” de grupos indígenas no passado e a dos moradores das favelas cariocas contemporâneas, particularmente o pressuposto de uma ação tutelar exercida sobre uma população vulnerável e desprovida de “civilização”.

² Os resultados da pesquisa de 2010 encontram-se em CESeC (2010) e Soares *et al.* (2012); os do *survey* de 2012, em CESeC (2012), Soares (2012) e Musumeci *et al.* (2013). Algumas perguntas do questionário foram alteradas em 2014 e introduziram-se algumas novas, por isso nem sempre se podem comparar os dados dos três levantamentos.

femininas tornou necessário entrevistar todas ou quase todas para garantir a consistência dos resultados, o que deixou pouca ou nenhuma margem para substituições. Como se sabe, afastamentos temporários por licença médica, resposta a inquéritos e outros motivos são muito frequentes na Polícia Militar. Quanto mais o levantamento se estendia, mais a lista original que servira para sortear a amostra tornava-se obsoleta. Testes realizados posteriormente mostraram, porém, que os critérios de substituição adotados e mesmo a perda de algumas entrevistas com mulheres policiais não prejudicaram a abrangência e aleatoriedade da amostra, nem alteraram a margem de erro dos resultados (4%).

Foram ouvidos ao todo 2.002 policiais (1.896 soldados e 106 cabos; 1.548 homens e 454 mulheres) em amostra aleatória representativa do universo de 7.643 policiais de ponta alocados naquele momento em 36 UPPs da cidade.³ Embora extensa (cerca de ¼ do universo), essa amostra não representa estatisticamente as unidades individuais, apenas o conjunto delas e alguns subconjuntos construídos por agregação. Sacrifica-se assim a grande diversidade entre as favelas e perde-se a possibilidade de captar variações nas experiências e percepções dos policiais que possam estar associadas a diferenças locais.⁴ Mas, para obter resultados desagregáveis por unidade, seria necessário um levantamento bem mais amplo, quase um censo geral dos policiais militares das UPPs, cujo custo tornaria a pesquisa inviável.

³ Em julho de 2014, quando teve início a pesquisa, já havia, na verdade, 38 UPPs, mas duas foram excluídas do levantamento por serem recentes demais: Manguerinha, em Duque de Caxias, única fora do município do Rio, inaugurada em abril, e Vila Kennedy, na Zona Oeste da cidade, criada em maio daquele ano. O total de policiais também já era maior, mas a nossa lista só incluiu os das 36 UPPs e, entre estes, só os que estavam “prontos” (isto é, não afastados ou licenciados) na data inicial do levantamento.

⁴ Esta é decerto a maior limitação da pesquisa, pois obriga a tratar implicitamente as favelas com UPP como se fossem um conjunto homogêneo – o que, alerta Valladares (2005: 151-2), pode ter fortes implicações negativas, ao unificar “situações com características muito diferentes nos planos geográfico, demográfico, urbanístico e social”, reduzindo “favela” (no singular) pura e simplesmente ao “locus da pobreza” ou “território urbano dos pobres”. Ou, ainda, ao território da violência e da ilegalidade, a que se aplicariam políticas de segurança homogêneas, com resultados supostamente uniformes (Leite 2014; Machado da Silva 2015).

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Se os resultados dos dois *surveys* anteriores sugeriam uma tendência à crescente feminização da tropa das UPPs, tendo a participação de mulheres aumentado de 0,8% em 2010 para 11,4% em 2012, os de 2014 contrariam essa expectativa, pois mostram ligeiro recuo (na margem de erro da pesquisa) da parcela de policiais femininas que trabalham em favelas “pacificadas”: 9,7%.⁵ Em relação ao perfil etário, houve certo envelhecimento do efetivo, registrando-se acréscimo da parcela de policiais com mais de 33 anos (16,4 contra 6,7% em 2012) e redução da faixa mais jovem, com idades entre 18 e 24 anos (de 11,5% em 2012 para 4,9% em 2014). Isso talvez reflita um ritmo menor de incorporação de policiais recém-formados e/ou a entrada de agentes mais velhos, oriundos de outros setores da PM. De todo modo, a faixa amplamente majoritária continua sendo de 24 a 33 anos, com uma pequena variação entre 2012 e 2014 (de 81,7 para 78,6%), dentro da margem de erro da pesquisa.

O grau de instrução alterou-se pouco entre os dois últimos levantamentos, com ligeira queda da proporção de policiais que têm curso superior completo ou incompleto (de 47,5 para 42,6% do total), mas aumentou bastante o percentual dos que disseram estar estudando na época da pesquisa (de 30,2 para 41,2%).

Em 2014, como em 2012, os evangélicos prevaleceram sobre os católicos (41,9 contra 37,3%); os autodeclarados pretos e pardos sobre os brancos (67,6 contra 30,8%), e os casados sobre os solteiros (63,5 contra 36,5%). Quanto à renda pessoal, observa-se desde o primeiro *survey* uma concentração na faixa de três a cinco salários mínimos por mês, variando de 63 a 65% nas três rodadas do levantamento. Entre 2010 e 2014, contudo, dobrou a parcela de policiais que disseram ter renda mensal superior a cinco salários mínimos (de 14,8 para 30,1%) – o que possivelmente se deve à instituição dos programas Proeis e RAS, em 2011 e 2012, que permitiram aos funcionários de segurança pública prestar legalmente serviços remunerados nos seus horários de folga.⁶ Ainda assim, em 2014, uma parcela muito alta dos entrevistados (83,2%) afirmou que o rendimento, incluindo gratificações, era insuficiente para sustentar a família.

A grande maioria (76,3%) do efetivo de 2014 ingressara na corporação dois a cinco anos antes. Praticamente metade já trabalhava em UPP havia mais de dois

⁵ Uma análise do contingente feminino das UPPs, com base no *survey* de 2014 e uma reflexão mais ampla, a partir de pesquisa qualitativa, sobre concepções e papéis de gênero entre policiais dessas unidades, encontram-se, respectivamente, em Mourão (2015b) e Mourão (2013).

⁶ O Proeis (Programa Estadual de Integração na Segurança), criado em 2011, permite aos policiais militares prestarem serviços, mediante convênio, a órgãos estaduais, municipais e concessionárias de serviços públicos; o RAS (Regime Adicional de Serviços), regulamentado em abril de 2012, autoriza todos os servidores de segurança pública a desempenhar tarefas especiais de policiamento ostensivo durante os períodos de folga (ver <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=850254>. Último acesso: 16/09/2015).

anos, mas só 31,7% estavam há mais de dois anos alocados na unidade atual, o que sugere a existência de alguma rotatividade entre as UPPs. De fato, respondendo a outra pergunta, 38% dos soldados e cabos disseram já ter passado por duas ou mais unidades. Além disso, 20,4% já haviam trabalhado anteriormente em outros setores da PMERJ, a maior parte deles (83,6%) em batalhões convencionais.⁷

Embora minoritárias, essas parcelas são significativas por sugerir certo afastamento em relação a dois princípios originais do programa: (a) de que todos os agentes de ponta fossem desde o ingresso na PM especialmente designados e treinados para trabalhar em UPP, a fim de evitar a reprodução dos “vícios” da polícia tradicional, e (b) de que os policiais permanecessem nos mesmos territórios, de modo a criarem laços de convivência e confiança com os moradores, conhecerem bem as características e os problemas de cada favela, e poderem com isso desenvolver o chamado “policimento de proximidade”. Mas, segundo Albernaz e Mazzurana (2015: 78), o último princípio foi alterado com o tempo, restringindo-se os novatos a 2/3 do efetivo da UPP e passando-se a preencher o outro terço com policiais deslocados de outras unidades, para “compartilharem a experiência adquirida em outras áreas em processo de pacificação”. Independentemente do sucesso maior ou menor dessa estratégia, explica-se assim a percentagem relativamente próxima de 1/3 dos policiais que disseram já ter passado por mais de uma unidade. O que não fica esclarecido é o percentual de 20,4% de cabos e soldados oriundos de batalhões convencionais e de outros setores da PM: esse deslocamento está previsto para os sargentos e subtenentes responsáveis pela supervisão, mas nenhuma das duas categorias foi incluída na nossa amostra.

“MUITO BLÁ-BLÁ-BLÁ” E “ESTÁGIO NA PRAIA”: CRÍTICAS À FORMAÇÃO

Assim como na pesquisa anterior, cerca de metade dos policiais ouvidos em 2014 (51,7%) não se considera adequadamente formada para trabalhar em UPP. Essa apreciação genérica aparentemente diverge do fato de mais de 70% dos entrevistados considerarem *adequadamente* ministrados alguns conteúdos essenciais ao tipo de trabalho proposto pelo programa, como policiamento comunitário, policiamento de proximidade, direitos humanos e uso gradual da força.⁸ Entretanto, há outros

⁷ A pergunta sobre passagem anterior por outros setores excluía expressamente o estágio realizado durante a formação e a prestação de serviços complementares via Regime Adicional de Serviço (RAS). O percentual se refere, portanto, a policiais que haviam de fato pertencido a outras unidades fora do programa UPP.

⁸ Os conteúdos avaliados não correspondem, necessariamente, a disciplinas do Curso de Formação de Soldados da PM. Trata-se de temas propostos no questionário do CESeC para que os entrevistados classificassem o ensino de cada tema como “adequado”, “inadequado” ou “inexistente”.

conteúdos também importantes para esse trabalho que a maioria considerou *inadequadamente* ensinados ou *inexistentes*: prática de policiamento cotidiano em favelas, mediação de conflitos, procedimentos para violência doméstica e uso de armamento menos letal. Ademais, a uma pergunta aberta (feita só aos que se disseram despreparados) sobre o que achavam que havia faltado na formação, a maior parte (52%) reclamou da falta de conhecimento da realidade das favelas ou da completa ausência de treinamento direcionado especificamente ao trabalho em UPP. Isso parece indicar que mesmo os conteúdos avaliados como “adequadamente” ministrados podem ser vistos como excessivamente teóricos: ensina-se bem a doutrina do “policiamento comunitário” ou “de proximidade”, mas não se promove a aproximação cognitiva e prática dos formandos aos ambientes específicos em que deveriam aplicá-la.

“Muita teoria e pouca prática”; “muito blá-blá-blá”; “a realidade não corresponde ao que é ensinado no curso”; “faltou mostrar o que é a realidade da comunidade e que existem diferentes comunidades”; “o que se mostra é diferente do que vemos aqui”; “faltou psicologia para [lidar com] a hostilidade da comunidade”; “a formação foi para batalhão, não para UPP”; “o estágio foi feito na praia” [sic], ou “em batalhão”, quando “deveria ter sido feito em UPP” – são algumas das respostas que ilustram essa crítica. Seguem-se a ela 13,7% de apreciações negativas gerais sobre o curso (má qualidade dos professores e instrutores; estrutura e organização ruins; tudo ou quase tudo péssimo) e 8% de reclamações sobre o período muito curto da formação.⁹

Já se sublinhara, na rodada anterior da pesquisa, a grande defasagem existente entre a pretensão de disseminar um “novo paradigma” de polícia, baseado na noção de proximidade, e a permanência dos velhos conteúdos e métodos de ensino oferecidos aos policiais militares (Musumeci *et al.* 2013: 4-5; 21). Ainda que com muito atraso – quase oito anos depois da inauguração da primeira UPP –, a PMERJ promoveu recentemente uma atualização do Curso de Formação de Soldados (CFSd), que deve entrar em vigor no final de 2015. A nova grade curricular não só aumenta a carga horária total do curso de 1.182 para 1.437 horas como cria as disciplinas *Polícia de Proximidade* (pela fusão das antigas *Policiamento Comunitário* e *Prática Policial Cidadã*); *Tecnologias Não-Letais* (antes parte da disciplina *Armamento*) e *Administração Institucional de Conflitos*, antes inexistente. Além disso, o estágio prático passará a durar dois meses e todas as disciplinas do curso terão de abordar ao menos três estudos de caso (Cortes e Mazzurana 2015).

⁹ A maioria dos policiais entrevistados em 2014 (57,2%) disse que seu curso de entrada na PM, incluindo estágio, havia durado de 7 a 9 meses; 39,6% afirmaram que durara de 10 a 14 meses e 3,2%, disseram tê-lo concluído em menos de 6 meses. A malha curricular do Curso de Formação de Soldados da PMERJ vigente desde 2012 previa uma carga horária total de 1.182 horas, incluindo estágio, o que equivalia a 7 meses ou mais de duração (Cortes e Mazzurana 2015: 14-15).

Tais mudanças representam sem dúvida um avanço importante. Resta saber se serão suficientes para transformar o “policciamento de proximidade” na “filosofia (...) orientadora das formas de atuação e policiamento da corporação” (*idem*: 6), abrindo caminho para a superação da lógica bélica hoje predominante. E sobretudo se conseguirão reduzir o abismo entre teoria e prática, no qual florescem o “currículo oculto” e a “pedagogia informal”, muitas vezes em completa oposição ao que os cursos formais pretendem transmitir:

“Estes procedimentos [informais] podem se tornar lesivos à proposta educacional oficial por concorrer ou desconstruir conteúdos do currículo formal quando trazem o entendimento de que a construção do que é *ser e fazer polícia* ocorre exclusivamente pela tradição (experiência de trabalho dos mais antigos) e quando reforçam valores e atitudes contrários aos explicitados no currículo formal”. (*idem*: 8).

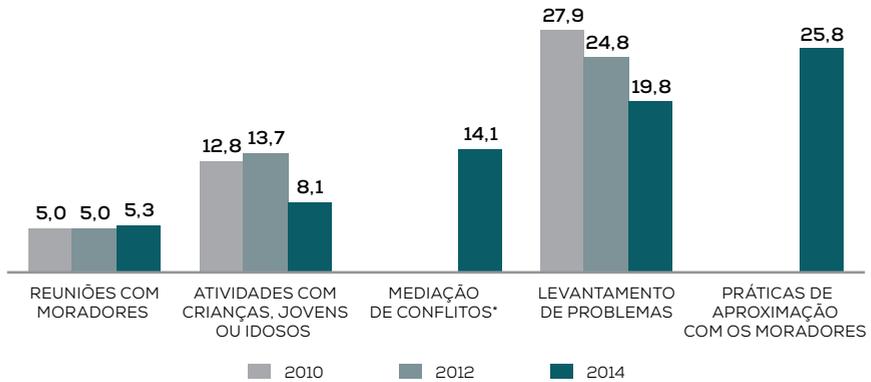
Como se verá logo a seguir, a pesquisa do CESeC indica que está ocorrendo nas UPPs uma crescente reprodução de concepções e práticas tradicionais de polícia, em detrimento do que possa ser entendido como “policciamento de proximidade”. Não é o caso de atribuir tal tendência unicamente a lacunas de formação ou à vitória do currículo oculto. Mas certamente reside aí um dos flancos deixados abertos até agora pelo programa de “pacificação” de favelas e só o futuro dirá se e em que medida as inovações pedagógicas de 2015 terão sido capazes de reverter esse quadro. No início do programa, quando questionados sobre a necessidade de mudança urgente e radical na formação dos policiais, os gestores diziam que tinham de “trocar o pneu com o carro andando”. Resta torcer para que os oito anos de rodagem sem pneu não tenham danificado de vez a roda e o eixo do carro.

O QUE FOI FEITO DO POLÍCIAMENTO DE PROXIMIDADE?

Ao lado das críticas à formação, os resultados do levantamento de 2014 apontam uma fraca presença, quando não um encolhimento, de atividades identificáveis ao “policciamento de proximidade” nas UPPs,¹⁰ como mostra, abaixo, o Gráfico 1.

¹⁰ Por “polícia de proximidade”, segundo a definição oficial, deve-se entender “um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. Os policiais da UPP não são policiais de confronto e ‘guerra’, e sim de mediação de conflitos e de relação com as comunidades. A polícia de proximidade busca, ainda, instaurar novas formas de interação e parceria entre as instituições policiais e a sociedade, privilegiando o atendimento preventivo. Os policiais são orientados a estreitar laços com a comunidade em que atuam, conhecendo os moradores e os problemas que possam gerar crimes e conflitos. São pressupostos básicos do policiamento comunitário: ação pró-ativa; ação preventiva; integração dos sistemas de defesa pública e defesa social; transparência; cidadania e ação educativa” (Página “FAQ” do site UPPRJ: <http://www.upprj.com/index.php/faq>. Último acesso: 16/09/2015).

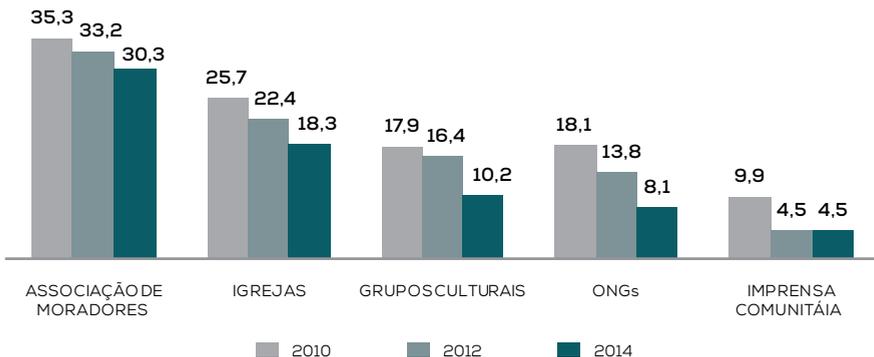
GRÁFICO 1_ ATIVIDADES DE “PROXIMIDADE” QUE OS POLICIAIS DIZEM REALIZAR COM MUITA FREQUÊNCIA NAS UPPs (% DE ENTREVISTADOS)



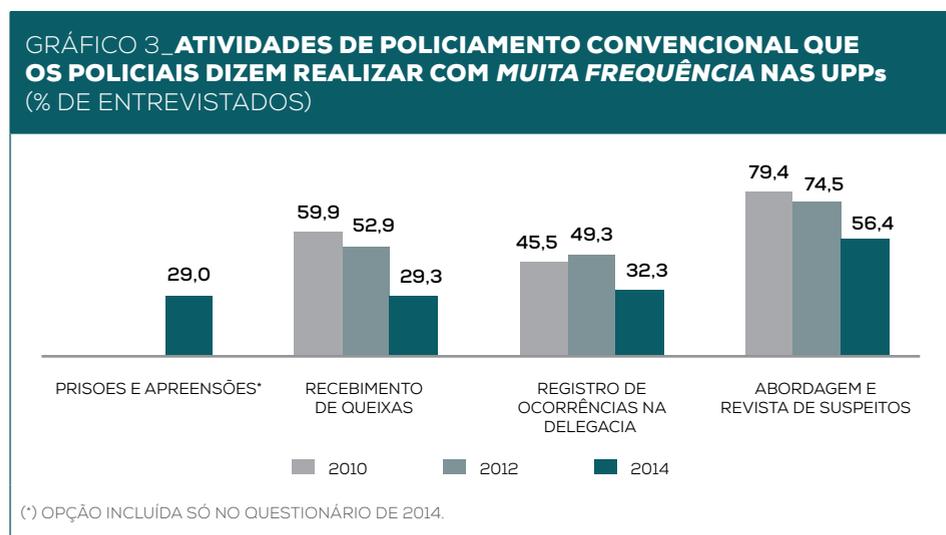
(*) OPÇÕES INCLUÍDAS SÓ NO QUESTIONÁRIO DE 2014.

Vê-se que pouco mais de ¼ dos policiais realizava com frequência, em 2014, algum tipo (não especificado) de prática de aproximação com moradores; menos de 20% buscavam levantar problemas da comunidade; cerca de 14% realizavam frequentemente mediação de conflitos; pouco mais de 8% participavam de atividades voltadas para crianças ou jovens e só 5,3% participavam frequentemente de reuniões com moradores. Observa-se, além disso, no Gráfico 2, um progressivo declínio dos percentuais de agentes que dizem manter algum contato com instituições locais.

GRÁFICO 2_ INSTITUIÇÕES COM QUE OS POLICIAIS MANTÊM ALGUM CONTATO (% DE ENTREVISTADOS)



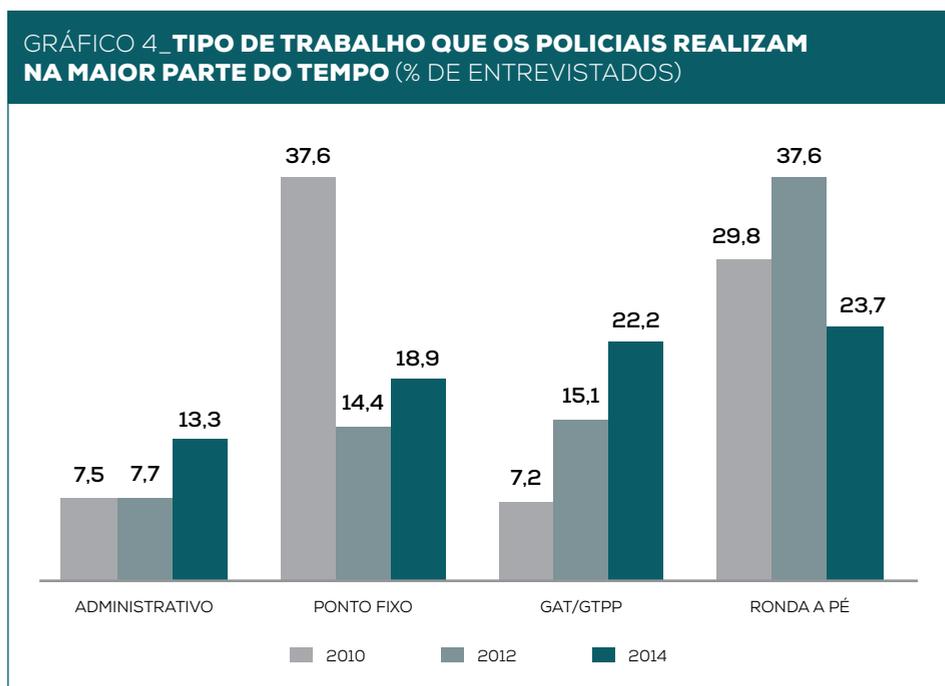
Em compensação, vão de 29 a 56,4% as parcelas de entrevistados na última pesquisa que disseram fazer *com muita frequência* prisões e apreensões, recebimento de queixas, registros de ocorrências em delegacia e abordagem e revista de suspeitos – tarefas típicas do policiamento ostensivo tradicional (Gráfico 3). Apesar de todos os percentuais desse grupo de atividades também terem decrescido bastante desde 2012, ele parece ser bem mais generalizado no trabalho cotidiano dos policiais de UPP do que as práticas indicativas de aproximação e interlocução com os moradores. Os resultados confirmam, assim, uma tendência já apontada em pesquisas precedentes: a restrição do chamado “policiamento de proximidade” a um grupo mais ou menos especializado de “articuladores comunitários”, enquanto, para a grande maioria dos policiais, “proximidade” se traduziria apenas na presença contínua e ostensiva dentro das favelas, com pouco ou nenhum diálogo com a população local (Cano, Borges e Ribeiro 2014: 157; Musumeci *et al.* 2013: 17).



Outra indicação de que o “novo paradigma” de policiamento vem perdendo terreno, como mostra o Gráfico 4, está na redução do percentual de policiais que dizem realizar ronda a pé¹¹ e no acréscimo dos que trabalham em patrulhas atualmente denominadas

¹¹ Feita pelos *Grupos de Policiamento de Proximidade* (GPPs) formados por 2 a 4 policiais, que desempenham atividades de polícia ostensiva e se deslocam a pé (Albernaz e Mazzurana 2015: 69, 71). O GPP é considerado estratégico para os objetivos da “pacificação” porque, ao menos em tese, “descentraliza e personaliza a prestação de serviços de policiamento, permitindo maior aproximação entre comunidade e policiais militares” (*idem*: 75). Em algumas localidades, porém, o que é chamado GPP é o policiamento em ponto fixo (Soares 2015: 194).

Grupamentos Táticos de Polícia de Proximidade (GTPP). Estas últimas, apesar de trazerem “proximidade” no nome, são destacamentos “operacionais” que transitam livremente por todas as ruas e becos da favela com policiais fortemente armados, desempenhando tarefas eminentemente repressivas ou modos tradicionais de “prevenção proativa”: perseguição às drogas, às armas e aos “esticas” (pequenos traficantes que permanecem no território); abordagem e revista de “suspeitos”; contenção de protestos ou “perturbações da ordem” na comunidade. Quando há situações consideradas críticas em outras UPPs, o efetivo desses grupos pode ser deslocado temporariamente para apoiá-las (Albernaz e Mazzurana 2015: 69).



Observações etnográficas feitas por outros pesquisadores mostram que, pelo menos em algumas favelas, os integrantes dos GTPPs buscam mimetizar as tropas de elite dos batalhões (Gates) e das unidades especiais da PM (Bope, BPChoque), podendo manter para tanto uma atitude deliberada de distanciamento em relação à população. O que inclui, por exemplo, não cumprimentar os moradores e tratar com rispidez, quando não com violência, os incontáveis “suspeitos” revistados diariamente (Esperança 2014: 137-43). Ou empenhar-se em exibições de força que atemorizam a população e justificam o apelido de “bondes” dado a esses destacamentos em alguns lugares, por

analogia com os grupos de traficantes que, com o mesmo propósito, desfilavam fortemente armados pelas ruas da comunidade (Soares 2015: 287).¹²

A julgar por tais relatos, chega a ser irônica a presença da expressão “polícia de proximidade” no nome dos GTPPs, salvo se ela abarcar a pura e simples coexistência no território, ou os contatos verbais e físicos durante abordagens policiais. Nem a própria descrição oficial fornece alguma pista do que possa significar “proximidade” num grupamento como esse, definido da seguinte maneira:

efetivo de uma patrulha com treinamento operacional especializado e munição de equipamento especial, empregada em ações de Polícia Ostensiva específicas que demandam ação rápida e repressão qualificada. Exemplos de sua atuação: controle de tumultos e ações para restauração da ordem pública de maior magnitude. Por suas características de natureza e emprego possuem base territorial ampla, atuando em toda área da Unidade Policial de Proximidade, respondendo diretamente ao Comandante desta. (PMERJ, *Diretriz Geral de Polícia de Proximidade*, Boletim da PM, n. 139, 2014, *apud* Viva Rio 2014: 15-16; Albernaz e Mazzurana 2015: 69, 71)¹³

A série de dados do ISP sobre as 36 UPPs abrangidas em 2014¹⁴ reforça ainda mais os indícios de reiteração do velho paradigma de policiamento, centrado em prisões e apreensões de drogas. Como mostra o Gráfico 5, à medida que a “pacificação” se estende a um número maior de favelas, cresce o volume de ocorrências tradicionalmente usadas para aferir a “produção policial”, exceto no caso das armas apreendidas, cujo número diminui no período.¹⁵ Vale sublinhar que o aumento dos

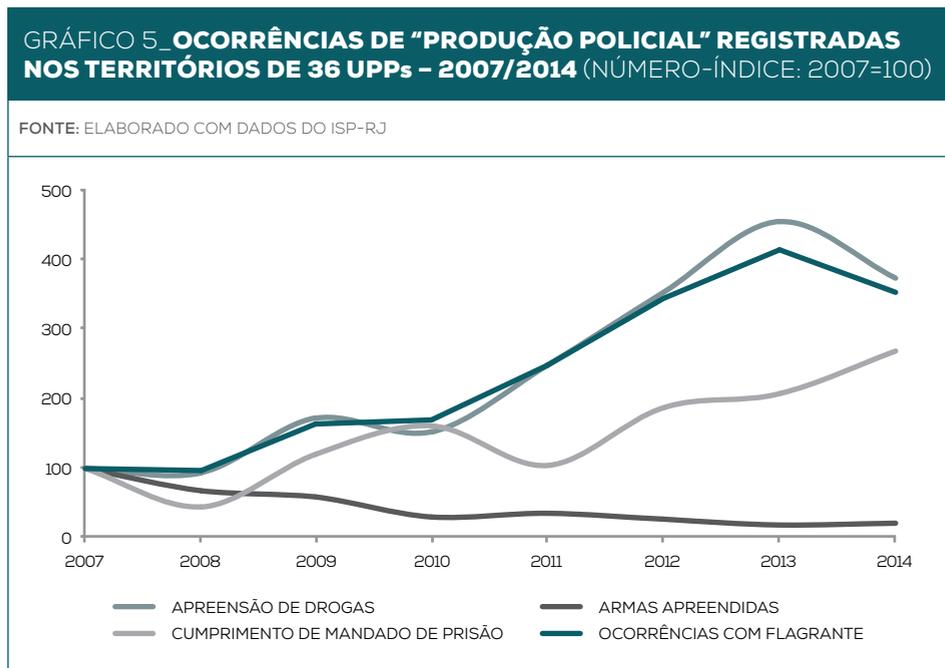
¹² O termo “bonde” também pode ser usado para designar “um grupo de policiais que trabalha[m] juntos, fazendo o mesmo plantão, cobrindo o mesmo turno”, não necessariamente integrantes de GTPP (Menezes 2014: 673). Trata-se, em geral, dos grupos mais agressivos, liderados por agentes que os moradores (e os próprios policiais) identificam como “truculentos” (Soares 2015: 212, 287).

¹³ É possível que haja significativas variações na atuação desses policiais em diferentes favelas, mas, pelo menos em algumas, o nome mais adequado para o destacamento talvez fosse “Polícia de Pouca Proximidade”, como sugere o pesquisador Vinicius Esperança (2014: 137), que acompanhou diretamente várias operações do GTPP em Nova Brasília.

¹⁴ Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ) – Indicadores por AISPs e por UPPs [http://www.isp.rj.gov.br/mapasite.asp?flag=003. Último acesso: 05/09/2015]. As séries para as UPPs iniciam-se em 2007, último ano antes da implantação do programa, que serve de “marco zero” para a análise da evolução das ocorrências nos territórios que foram sendo progressivamente ocupados.

¹⁵ A “produção policial” divulgada pelo ISP, seja para as UPPs ou para o resto do estado, não inclui, porém, a condução à delegacia de indivíduos detidos em abordagens policiais sem flagrante ou mandado judicial, simplesmente para realização do “sarque” (checagem de antecedentes penais). Essa prática é ilegal, mas bastante comum na UPP de Nova Brasília – onde o pesquisador Vinicius Esperança (2014: 144) contou mais de 200 TROs (Termos de Registro de Ocorrência) de “sarques” no intervalo de um ano – e provavelmente também em outras favelas “pacificadas”.

outros registros não reflete necessariamente um aumento da criminalidade ou da quantidade de drogas em circulação, assim como a queda do número de armas apreendidas não significa necessariamente que haja menos armas ilegais nas favelas. O que essas ocorrências informam, sobretudo, é o *direcionamento dado ao trabalho policial*.¹⁶ E o fato de elas terem crescido em todo o estado no mesmo período indica que a “caça” às drogas e aos traficantes continuou sendo foco privilegiado da ação policial dentro e fora das UPPs.¹⁷



¹⁶ Isso fica claro quando se examina a evolução dos registros de “produção policial” desagregados por UPP. No caso das apreensões de armas, é possível perceber um padrão que corresponde às etapas planejadas de “pacificação” dos territórios: em muitos deles, há um pico de armas apreendidas logo antes da inauguração da UPP e em seguida um declínio da curva, com eventual aumento no último ano da série. As apreensões de drogas, ao contrário, não seguem um padrão perceptível: em algumas áreas, como Pavão-Pavãozinho, Providência, Turano, Macacos, Mangueira e Nova Brasília, elas crescem significativamente após a instalação da UPP; em outras, como Cidade de Deus e Rocinha, elas diminuem, e em várias outras mostram uma mesma tendência, ou uma oscilação aleatória, antes e depois da UPP. Tais diferenças precisariam ser mais bem estudadas, mas uma hipótese é de que reflitam distintas e mutáveis orientações dos comandos locais.

¹⁷ Por outro lado, em 2014, diversas áreas “pacificadas” tiveram uma brusca e inexplicável queda dos registros tanto de apreensão de drogas quanto de prisões em flagrante, o que não ocorreu no resto do estado, onde ambos os tipos de ocorrências continuaram em alta. Para a evolução dos indicadores de “produção policial” no Estado do Rio entre 1991 e 2014, ver CESeC/Estatísticas/Evolução e Distribuição/Indicadores de segurança pública no Rio de Janeiro [<http://www.ucamcesec.com.br/estatisticas/>].

Voltando aos resultados do *survey*, nota-se que o percentual de entrevistados em 2014 que disseram trabalhar a maior parte do tempo em GTPP (22,2%) é apenas um pouco inferior ao dos que afirmaram realizar com frequência alguma espécie de atividade de aproximação com os moradores (25,8%). Isso poderia indicar, à primeira vista, uma especialização dual e contraditória nas UPPs: de um lado, “articuladores comunitários”, mediadores de conflitos e “policiais sociais”, que buscam desenvolver atividades capazes de aproximá-los ao menos de alguns segmentos da população;¹⁸ de outro, mini-Bopes e mini-Choques, cujas atuação, atitude e ideologia parecem destinadas a promover o movimento oposto, de distanciamento e tensionamento das relações entre polícia e população.

Essa imagem, porém, pode resultar algo simplista. Como mostram as Tabelas 1 e 2, a seguir, existem de fato diferenças enormes entre as atividades dos que atuam em GTPPs e dos que trabalham a maior parte do tempo em outros tipos de serviço, especialmente quanto à frequência de abordagens, registros de ocorrência, prisões e apreensões.¹⁹ Mas também há uma surpreendente convergência no que se refere a práticas genéricas de aproximação com moradores, levantamento de problemas e até mediação de conflitos. Em outras palavras, trabalhar a maior parte do tempo em GTPP *não* exclui necessariamente o envolvimento em algumas estratégias de proximidade.²⁰ São bem poucos, é verdade, os policiais dos mini-Bopes com essa característica “híbrida”, mas, como se viu, são poucos também os do restante da tropa que realizam esforços frequentes de aproximação com os moradores, pelo menos até onde as categorias da nossa pesquisa permitem observar.

A impressão que se tem, a partir dos resultados expostos nesta seção e também da leitura de outros trabalhos recentes sobre UPPs, é não só de recuo como de persistência de uma grande confusão e indefinição em torno do que signifique “policimento

¹⁸ Cf. Cano, Borges e Ribeiro (2014). Sobre os policiais mediadores das UPPs, ver Mourão (2014, 2015a). Sobre o “policial social” de UPP, com suas ambiguidades e ambivalências, ver Teixeira (2015).

¹⁹ Além das diferenças exibidas nas Tabelas 1 e 2, a pesquisa de 2014 registrou que 68,8% dos policiais que trabalhavam a maior parte do tempo em GTPP faziam em média 10 ou mais abordagens por turno de serviço, enquanto, no resto da tropa, esse percentual era de 25%. Todos os cruzamentos de dados da pesquisa usados neste trabalho são estatisticamente significantes, mas têm coeficientes de correlação baixos (variando de pouco mais de 0,1 a menos de 0,6), logo devem ser tomados apenas como indicações, não como evidência estatística.

²⁰ É importante, contudo, diferenciar os entrevistados que afirmam realizar frequentemente mediação de conflitos (sem que se saiba bem o que entendem por isso) do grupo de policiais-mediadores especialmente treinados para conduzir mediações nas UPPs, por meio de parceria entre a PM, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público estaduais. O número total desses policiais-mediadores não passava de 40 em 2014 e nenhum dos 16 identificados na amostra do *survey* disse trabalhar em GTPP (cf. Mourão 2015a).

TABELA 1_ ATIVIDADES DESENVOLVIDAS COM MUITA FREQUÊNCIA, SEGUNDO TIPO DE TRABALHO REALIZADO NA MAIOR PARTE DO TEMPO PELOS POLICIAIS (% DE ENTREVISTADOS)

	GTPP	OUTROS TIPOS DE TRABALHO
ABORDAGEM E REVISTA DE SUSPEITOS	95,0	45,6
REGISTROS DE OCORRÊNCIA EM DELEGACIAS	71,2	21,3
PRISÕES E APREENSÕES	71,0	17,1
RECEBIMENTO DE QUEIXAS	31,8	28,6
PRÁTICAS DE APROXIMAÇÃO COM OS MORADORES	26,0	25,8
LEVANTAMENTO DE PROBLEMAS	22,7	18,9
MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	15,7	13,7
ATIVIDADES COM CRIANÇAS, JOVENS OU IDOSOS	3,3	9,5
PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES NA COMUNIDADE	1,4	6,4

TABELA 2_ OCORRÊNCIAS DE QUE OS POLICIAIS PARTICIPARAM PELO MENOS UMA VEZ NOS TRÊS MESES ANTES DA PESQUISA, SEGUNDO TIPO DE TRABALHO POR ELES REALIZADO A MAIOR PARTE DO TEMPO (% DE ENTREVISTADOS)

	GTPP	OUTROS TIPOS DE TRABALHO
APREENSÃO DE DROGAS	80,3	33,2
APREENSÃO DE CRIANÇA OU ADOLESCENTE INFRATOR	67,4	24,6
OCORRÊNCIA COM DISPARO DE ARMA DE FOGO	52,9	25,1
USO DE ARMA DE FOGO PELO(A) POLICIAL	33,2	13,7
APREENSÃO DE ARMA(S) DE FOGO	23,9	5,7
USO DE ARMAMENTO "MENOS LETAL"	22,1	11,1

de proximidade”.²¹ Apresentado desde o início como pedra angular do programa de “pacificação”, esse tipo de policiamento, em 2014, quase sete anos após a inauguração da primeira UPP, ainda carecia de formalização doutrinária e metodológica,

²¹ Para Muniz e Mello (2015: 54), “as diversas finalidades atribuídas à polícia de proximidade levam a uma concepção de mandato policial tão estendido que combina táticas policiais convencionais de repressão e dissuasão com outras modalidades alternativas de intervenção como a mediação e resolução de conflitos; o aconselhamento, orientação, auxílio e assistência comunitárias; a mobilização e conscientização civil; a promoção de uma cultura civilista etc.”

de uma padronização mínima entre as unidades, de institucionalização dos canais de interlocução entre policiais e moradores, de mecanismos de *accountability* (controle, monitoramento, avaliação) e, como já visto, de conteúdos e métodos de ensino adequados ao “novo paradigma” de polícia que se pretendia implementar nas favelas.²²

É um dos idealizadores e primeiro coordenador das UPPs quem ressalta o contraste entre o baixo investimento na sistematização da “proximidade” e o minucioso planejamento das etapas anteriores de “recuperação” e “estabilização” dos territórios ocupados pela polícia:

Apesar de todo esse detalhamento sobre os preparativos do ambiente para a chegada da UPP em suas primeiras fases, o plano em nenhum momento detalha o que é ou como se deva fazer a “proximidade”. Trata-se, portanto, basicamente de uma ocupação militar, já que é nítida sua maior preocupação com as fases iniciais (I e II) em detrimento das últimas. Essa lacuna, que deveria ter sido preenchida pelo Instituto de Segurança Pública – ISP – por meio de um “Programa de Polícia Pacificadora”, como previa o decreto que estruturou a UPP, encontra-se até hoje aberta. (Rodrigues 2014: 76).

No início, diz o autor, a lacuna pode ter favorecido em alguma medida o processo,

porque lhe deu certa plasticidade prática, deixando-o aberto à construção cotidiana por atores que normalmente não participariam no caso de uma construção formal, como lideranças locais e policiais. No entanto, hoje, com a ampliação do programa, ela soa mais como ameaça que como oportunidade para o seu gerenciamento estratégico. Assim ela tem sido preenchida por um amplo referencial de fazeres que vai do “tiro-porrada-e-bomba”, expressão usada para se referir às operações policiais baseadas na lógica da guerra, até a uma cosmética e nada instrumental “polícia boazinha”, que vê na UPP a oportunidade de melhorar a imagem da polícia. É provável que os problemas por que passam atualmente as UPPs, sobretudo nos casos de desvios e uso arbitrário da força, tenham a ver com esse possível descontrole gerencial. (*idem*: 79).

²² O mesmo policiamento está sendo atualmente expandido para projetos-piloto em bairros de classe média da cidade do Rio de Janeiro, com o nome de CIPPs (Companhias Integradas de Polícia de Proximidade), popularmente batizadas de “UPPs do asfalto”. A primeira unidade desse tipo foi inaugurada em fevereiro de 2015, abrangendo partes dos bairros da Tijuca e do Grajaú (cf. <http://www.pmerj.rj.gov.br/1a-companhia-integrada-de-policia-de-proximidade-cipp-completa-seis-meses/>. Último acesso: 16/09/2015). Ao contrário do que ocorreu nas UPPs, o projeto CIPP foi monitorado desde o início, por meio de um convênio entre a PMERJ e o CEsSeC; os resultados da avaliação deverão ser divulgados até o final de 2015.

Algum tempo após a implementação, ainda experimental, das primeiras unidades, esperava-se um esforço concentrado de avaliação, de organização do conhecimento prático adquirido e de elaboração de diretrizes para a replicação e o gerenciamento do programa nas outras favelas. Mesmo que devessem persistir graus de flexibilidade, dadas as enormes diferenças nos ambientes de atuação do novo policiamento, era imprescindível que essa sistematização avançasse antes que o vertiginoso crescimento do número de UPPs e de policiais deixasse escapar do controle um dos pilares centrais do programa: a substituição da truculência, do desrespeito e da “guerra” pelo diálogo com a população das favelas. Na verdade, em 2012, o ISP chegou a contratar a consultoria de universidades e institutos de pesquisa para o detalhamento do “Programa de Polícia Pacificadora”, mas só em 2015 o processo de formalização e institucionalização das UPPs parece estar sendo retomado (Albernaz e Mazzurana 2015).

Tal como as mudanças introduzidas no curso de formação, mencionadas mais acima, essa retomada é sem dúvida auspiciosa. Vale torcer para que sua aplicação efetiva não chegue tarde demais e para que ainda seja possível recobrar controle sobre o espaço que ficou tanto tempo aberto à interpretação e ao exercício informais da “proximidade”. Por ora, esse espaço mais parece um saco de gatos, onde cabem desde a pura e simples presença no território até estratégias mais profissionalizadas de aproximação, como a dos policiais-mediadores (Mourão 2014; 2015a),²³ passando por iniciativas diversas dos chamados “policiais sociais” (Teixeira 2015); por promoção de festas, eventos e passeios,²⁴ e por muito trabalho administrativo.²⁵ Nele cabem também a regulação autoritária de atividades econômicas e de lazer nas favelas (Cano, Borges e Ribeiro 2014: 172; Soares 2015: 230-1); um frenesi de abordagens e apreensões de drogas; a circulação de mini-Bopes à caça de mini-trafficantes (Esperança 2014) e até a “aproximação predatória” (Rodrigues 2014: 81), traduzida nas velhas práticas de privatização de informações, corrupção, abuso de poder e violência.

Na borda desse espaço, como se verá, existe ainda uma faixa de policiais com atitudes de indiferença ou descrença, quando não de repulsa, a qualquer espécie de aproximação com os moradores. A frase “proximidade é o cacete!”, ouvida de um policial de UPP por Vinicius Esperança (2014: 146), soa, assim, como eco perfeito à locução “UPP é o caralho!” brandida por moradores refratários a qualquer tipo de aproximação com a polícia.

²³ Um projeto que, lamentavelmente, parece estar sendo desmobilizado, com a atribuição de outras funções a esses policiais.

²⁴ Veja-se a seção “Acontece” do site oficial UPPRJ (<http://www.upprj.com/index.php/acontece>). Último acesso: 21/09/2015).

²⁵ Do conjunto dos policiais entrevistados pelo CESeC em 2014, 13,3% afirmaram realizar trabalho administrativo a maior parte do tempo (ver Gráfico 4, acima). Entre as policiais femininas, essa porcentagem foi de 47% (cf. Mourão 2015b).

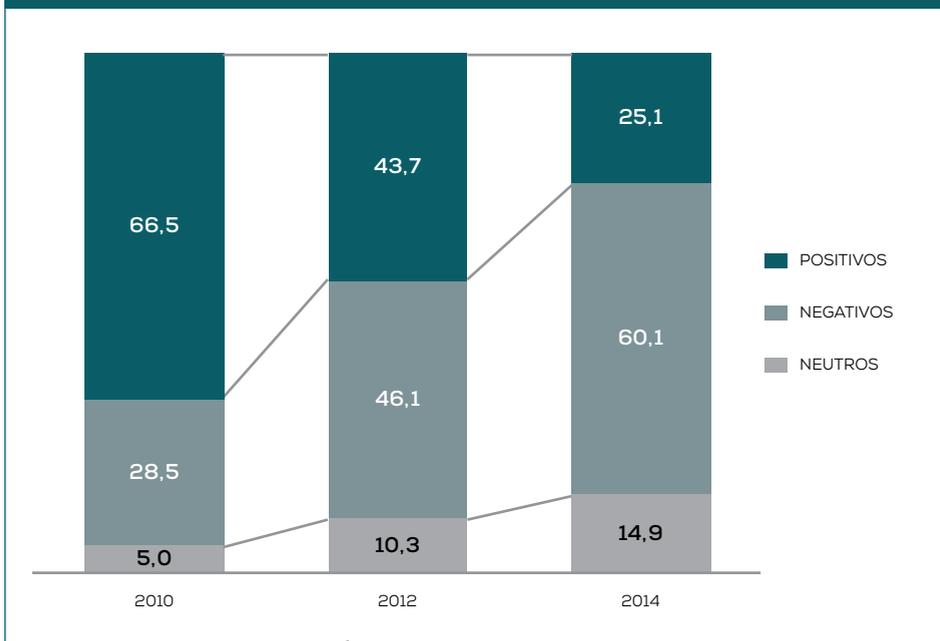
“INTRUSO, MALTRATADO E ODIADO”: TENSÕES EM ALTA NA RELAÇÃO POLÍCIA/COMUNIDADE

Se o policiamento de proximidade foi pensado como “estratégia de construção partilhada de legitimidade entre os policiais e destes com os cidadãos” (Muniz e Mello 2015: 52), não surpreende que aos tropeços da “proximidade” correspondam sinais de crescente deterioração das condições do convívio e dos graus de aceitação da presença policial por parte dos moradores de favelas com UPP. Mais uma vez, é necessário sublinhar duas limitações da nossa pesquisa que impõem ressalvas à análise: (1) a impossibilidade de desagregar espacialmente os resultados, logo de captar diferenças entre as localidades e dentro delas; (2) o fato de o *survey* ter colhido apenas percepções e opiniões dos policiais, registrando, portanto, o que eles pensam que os moradores pensam deles, não necessariamente o que os moradores de fato pensam. Falta ainda um levantamento-espelho, com perguntas aos residentes análogas às respondidas pelos policiais, capazes de identificar convergências e divergências entre essas percepções, que são, por definição, afetivas e subjetivas.²⁶

De todo modo, ainda que genéricos e unilaterais, extraem-se indícios de deterioração do ambiente nas UPPs comparando-se, ao longo dos três *surveys*, as respostas sobre sentimentos que os policiais percebem na população. Como mostra o Gráfico 6, há uma progressiva e expressiva queda da percepção de sentimentos favoráveis (simpatia, admiração, respeito, aceitação) e um aumento da sensação de que prevalecem a hostilidade, a resistência, o medo, a desconfiança e a rejeição.

²⁶ As pesquisas quantitativas que ouviram moradores das favelas ocupadas não abrangem todas as UPPs. A mais recente, realizada em 2014, focaliza apenas dez unidades, em cada uma das quais foram entrevistados cem moradores. Observa que, de modo geral, há adesão ao programa, avaliação positiva do impacto da UPP – especialmente na redução dos tiroteios – e desejo de que ela continue após as Olimpíadas. Mas mostra também que as opiniões variam muito entre os diferentes segmentos etários e que quase 60% da população não confia nos policiais; registra, além disso, experiências de desrespeito, seletividade e violência nas abordagens policiais, tendo como alvo especialmente os moradores jovens e negros (Vilarouca e Ribeiro 2014).

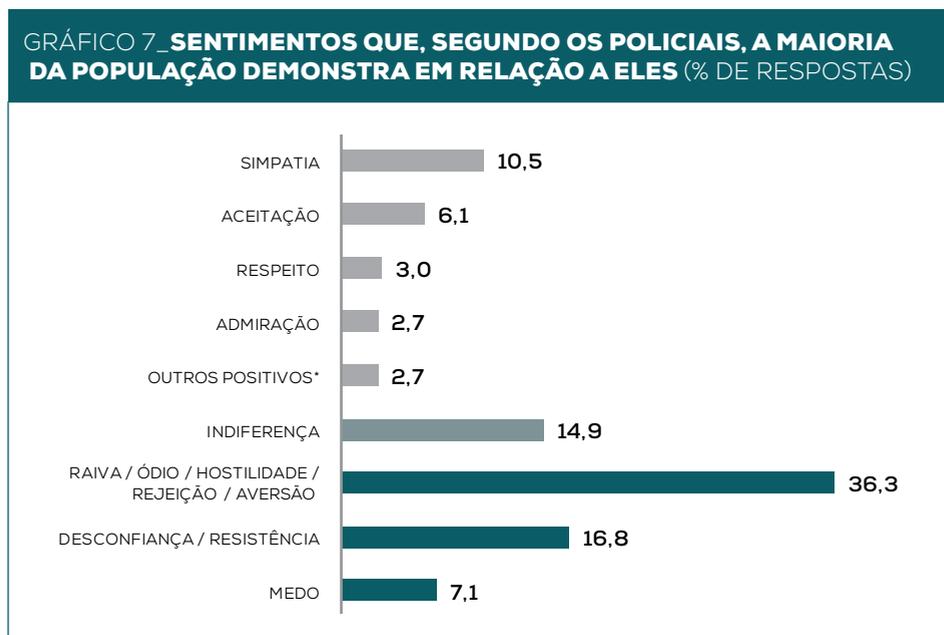
GRÁFICO 6_SENTIMENTOS QUE, SEGUNDO OS POLICIAIS, A MAIORIA DA POPULAÇÃO DEMONSTRA EM RELAÇÃO A ELES (% DE RESPOSTAS)



Impressiona não só o crescimento da parcela que se percebe malquista pela comunidade, mas também a ênfase com que foram verbalizados os sentimentos hostis na última rodada da pesquisa. A pergunta do questionário trazia sete opções fechadas, entre elas “raiva”, e um campo aberto para “outros sentimentos”.²⁷ Mais de ¼ (27,3%) das respostas foram “raiva”, mas em outras 9%, os entrevistados não se contentaram com esse termo, talvez por considerá-lo muito leve ou pouco específico, e fizeram questão de carregar nas tintas, utilizando o campo aberto para descrever melhor o que achavam que a maioria da população sentia por eles: “ódio”, “ódio fatal”, “nojo”, “asco”, “aversão”, “repulsa”, “repugnância”, “ojeriza”, “rancor”, “revolta”, “rejeição”, “desprezo”, “desdém” e assim por diante. Um dos entrevistados resumiu esse dramático rol de sentimentos adversos com a frase “eles nos detestam!”, que tomamos emprestada para o título deste artigo. E, em resposta à pergunta sobre motivos de insatisfação com o trabalho em UPP, que será comentada mais adiante, outro policial disse que, além de “intruso”, sentia-se “maltratado e odiado” pela maioria da população.

²⁷ As opções fechadas eram medo, desconfiança, simpatia, raiva, respeito, admiração e indiferença. Não só podia-se escolher mais de uma dessas alternativas como, no campo aberto, vários policiais responderam mais de um sentimento. Por isso, os percentuais dos Gráficos 7 e 8 se referem ao total de respostas, não ao de entrevistados.

O Gráfico 7, abaixo, desagrega em alguns blocos de respostas os sentimentos positivos, negativos e neutros com que os policiais de UPP se veem tratados pelos moradores locais, segundo os resultados da última pesquisa. Nunca é demais lembrar que esses resultados dizem respeito ao conjunto das UPPs e possivelmente ocultam grandes diferenças entre as 36 localidades, assim como variações significativas dentro de cada uma delas.



À pergunta sobre a *pior* coisa de se trabalhar em UPP, o grupo mais frequente de respostas (28,1%) mencionava relação ruim com os moradores, enquanto só 9,2% referiram-se a boas relações com moradores como a *melhor* coisa do trabalho em UPP.²⁸ Além de percepções e opiniões, algumas experiências vividas pelos policiais reforçam a impressão de um ambiente muito hostil em boa parte dos territórios ocupados. Nota-se na Tabela 3 que, nos últimos três meses antes do *survey*, 55,8% dos entrevistados haviam sido alvo pelo menos uma vez de algum objeto arremessado por moradores; 61,8% não haviam obtido resposta a um cumprimento; 63% haviam-se sentido desrespeitados e 65,8% haviam sido xingados em pelo menos uma ocasião. Só 4,5%, no entanto, disseram que algum(a) morador(a) prestara queixa contra eles durante esses três meses.

²⁸ Ambas as perguntas eram abertas e espontâneas, e vários entrevistados forneceram mais de uma resposta. Os percentuais referem-se, assim, ao total de respostas, não ao de entrevistados.

TABELA 3_FREQUÊNCIA COM QUE OS POLICIAIS DIZEM TER SOFRIDO, NOS TRÊS MESES ANTES DA PESQUISA, MANIFESTAÇÕES DE HOSTILIDADE POR PARTE DE MORADORES (% DE ENTREVISTADOS)

	NENHUMA VEZ	UMA VEZ	ALGUMAS VEZES	MUITAS VEZES
MORADORES ARREMESSARAM ALGUM OBJETO CONTRA O(A) POLICIAL	44,2	8,4	22,7	24,7
POLICIAL FOI XINGADO(A) POR MORADORES	34,2	5,8	23,3	36,7
POLICIAL FOI DESRESPEITADO(A) POR MORADORES	37,0	6,7	23,4	32,9
MORADORES NÃO RESPONDERAM AO CUMPRIMENTO DO(A) POLICIAL	38,2	4,0	24,1	33,7
MORADORES DERAM QUEIXA CONTRA O(A) POLICIAL	96,3	2,0	0,9	0,8

Reações análogas por parte de habitantes das favelas – arremesso de objetos e insultos – foram relatadas em pesquisas qualitativas no começo da instalação das UPPs e associadas à resistência ou desconfiança inicial dos moradores em relação à presença contínua da polícia nas comunidades (Cano, Borges e Ribeiro 2014: 181; Menezes 2014: 671).²⁹ Esperava-se que, com o correr do tempo, à medida que a convivência e a proximidade produzissem seus efeitos humanizadores, essas manifestações hostis tendessem a decrescer – o que, de fato, parece ter acontecido em algumas UPPs mais antigas, pelo menos até poucos anos atrás.³⁰ Mas não só a tensão se manteve alta em outras localidades como, recentemente, parte das favelas onde a “pacificação” parecia razoavelmente consolidada voltou a apresentar níveis elevados de tensão e desconfiança – situação que o Gráfico 6, acima, em certa medida traduz e que se confirma em pesquisas qualitativas realizadas nos últimos dois anos (Menezes 2014; Esperança 2014; Soares 2015).

O discurso de alguns policiais e às vezes também de moradores tende a associar esse aumento de tensões ao “retorno do tráfico” e à volta dos confrontos armados em várias favelas com UPP, tanto as de ocupação recente quanto algumas das mais antigas. Temerosos com as consequências do reempoderamento dos traficantes e

²⁹ Em grupos focais com cabos e soldados de UPP, conduzidos pelo CESeC na primeira rodada da pesquisa, em 2010, também houve relatos de hostilidades por parte de moradores, sobretudo jovens, que atiravam pedras e sacos de urina ou fezes contra os policiais, e xingavam ou cuspiam no chão quando passavam por eles.

³⁰ Na pesquisa do CESeC, a pergunta sobre experiências de ter sido hostilizados só foi feita aos policiais em 2014, por isso não há possibilidade de comparação com os surveys dos anos anteriores.

preocupados em não se identificar como “amigos da polícia”, os moradores teriam passado com mais frequência a evitar o contato ou mesmo a manifestar despreço e hostilidade contra os policiais. Discutiremos mais à frente o tema do “retorno” e a interpretação que tende a creditar-lhe inteiramente os tropeços do policiamento de proximidade. Cabe ressaltar por ora que, segundo observações etnográficas feitas em 2013 e 2014, os conflitos entre polícia e população despontam em contextos e por motivos diversos, não redutíveis à equação simplista *hostilidade à polícia = vínculos com o tráfico*:

Quando os policiais recorriam ao capital da força física para realizar prisões e apreensões, os moradores, muitas vezes, praticavam atos de agressão aos policiais, estimulados por conflitos decorrentes de abordagens policiais, tentativas de prisões, interrupções de festas. Foram incontáveis os relatos de policiais que receberam pedradas e até gavetadas [sic] de moradores revoltados. Na favela da zona Norte, um policial retornou à base com a cabeça aberta atingida pelas pedras. Na favela da zona Sul, até crianças se engajavam nas ações: “Eu fiquei muito surpreso, para não dizer bem apavorado, no dia que eu vi um policial fazendo uma prisão por tráfico de drogas, e crianças jogando pedras no policial que estava na ocorrência.” (REPRESENTANTE DA UPP 3, FAVELA DA ZONA SUL, *apud* Soares 2015: 165).

Outra pesquisa, realizada na UPP Nova Brasília em 2013 – antes do recrudescimento dos tiroteios no local –, identificou nexos entre manifestações de hostilidade e ocorrência de abusos policiais, especialmente durante abordagens e prisões. Segundo o autor, um “acordo de cavalheiros” estipulava que ninguém atiraria nos policiais, caso contrário o temido Bope seria acionado; em contrapartida, os agentes da UPP não “esculachariam” as pessoas revistadas ou presas. À quebra dessa contrapartida seguiam-se pichações contra os policiais “esculachadores” e, por vezes, tumultos, pedradas, garrafadas ou até revides armados (Esperança 2014: 137, 142). Um terceiro estudo etnográfico, feito nas duas UPPs mais antigas (Santa Marta e Cidade de Deus), captou um adensamento desde 2012 e sobretudo em 2014 dos “rumores” quanto à volta não só da circulação de traficantes armados, mas também da violência e da corrupção policiais (Menezes 2014: 676-7).

Tudo indica, assim, que – para além da presença do tráfico e suas possíveis influências nas atitudes dos moradores – há fontes de conflitos desencadeadas por modos tradicionais de atuação da polícia que contrariam a promessa de um “policiamento de proximidade”, ou pelo menos da redução das práticas repressivas, frequentemente abusivas e violentas, no trato com a população das favelas. Não deve ser por acaso que, no último *survey* do CESeC, os policiais dos GTPPs disseram-se vítimas de agressões em

proporção significativamente mais alta que as dos agentes ocupados em outros tipos de serviços (embora estas também sejam altas – ver Tabela 4, abaixo).³¹ Tampouco deve ser por acaso que os policiais-mediadores identificados na amostra registraram muito menos agressões e muito menos percepções de sentimentos hostis do que o conjunto dos policiais entrevistados (Mourão 2015a). Ainda que de forma esquemática, pode-se dizer que esses dois grupos encarnam, respectivamente, o mínimo e o máximo de uma postura de aproximação e diálogo com os moradores. Se isso é verdade, a fórmula *mais proximidade = menos conflito* parece fazer sentido na prática, não apenas na teoria inspiradora do projeto original das UPPs. Mas, ao que tudo indica, é a fórmula inversa que está prevalecendo nas áreas ditas “pacificadas”, como reconhece um membro da cúpula da PMERJ ao tentar explicar a crise atual do programa:

Vários fatores começaram a ser desvirtuados na hora de desenvolver estratégia no resgate da confiança da população. Foram criados Grupos de Apoio Tático, de cunho repressivo. Repressão e aproximação, como queremos na UPP, são incompatíveis.³²

TABELA 4_ FREQUÊNCIA COM QUE OS POLICIAIS DIZEM TER SOFRIDO, NOS TRÊS MESES ANTES DA PESQUISA, MANIFESTAÇÕES DE HOSTILIDADE POR PARTE DE MORADORES, SEGUNDO TIPO DE TRABALHO REALIZADO NA MAIOR PARTE DO TEMPO (% DE ENTREVISTADOS)

	GTTP	OUTROS TIPOS DE TRABALHO
MORADORES ARREMESSARAM ALGUM OBJETO CONTRA O(A) POLICIAL	78,7	49,3
POLICIAL FOI XINGADO(A) POR MORADORES	85,7	60,2
POLICIAL FOI DESRESPEITADO(A) POR MORADORES	83,6	57,2
MORADORES NÃO RESPONDERAM AO CUMPRIMENTO DO(A) POLICIAL	79,7	56,9

³¹ Vale insistir que os baixos coeficientes de correlação dos cruzamentos fazem com que os resultados devam ser tomados como indicações, não como evidências.

³² Entrevista do coronel Antonio Carballo, assessor de Assuntos Estratégicos do Estado Maior da PM. G1, 11/07/2015 [<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/policia-admite-erros-nas-upps-e-especialistas-avaliam-mortes-de-pms.html>]. Último acesso: 25/09/2015].

CONDIÇÕES DE (IN)SEGURANÇA: REVANCHE DO TRÁFICO OU RETOMADA DA GUERRA PARTICULAR?

Em 23/07/2012, morria a policial militar Fabiana Aparecida de Souza, de 30 anos, vítima de um ataque armado à UPP Nova Brasília, no Complexo do Alemão. Foi a primeira morte de policial em serviço nos territórios “pacificados”. De lá para cá, mais de 150 policiais de UPP foram baleados e mais de 20 mortos em serviço.³³ Essa vitimização é geralmente atribuída a confrontos com traficantes de drogas.

De janeiro a maio de 2015, segundo a PMERJ, ocorreram nas UPPs quase 500 episódios definidos como “confrontos”, em média cerca de cem por mês.³⁴ Só duas unidades – Fé/Sereno e Santa Marta – não registraram nenhum episódio e apenas outras nove foram classificadas como “verdes” por registrarem, cada uma, menos de cinco episódios nesse período.³⁵ As demais 24 incluídas na nossa pesquisa teriam sido palco de um número maior de ocorrências do gênero, variando de 7 a 13 nas “amarelas”³⁶ e de 14 a 49 nas “vermelhas”.³⁷ Nova Brasília deteria o recorde, com 49 “confrontos”, seguida por Alemão (41), Rocinha (31), Vila Cruzeiro (31) e Cidade de Deus (26).

A tentativa de verificar possíveis nexos entre alguns dados do nosso *survey* e a incidência desses episódios nas UPPs, por meio de cruzamentos com os grupos que a PM classifica de “vermelho”, “amarelo” e “verde”, produziu correlações estatisticamente significantes, mas quase sempre fracas. Talvez a defasagem temporal entre as informações da PM e as do CESeC, considerando-se as rápidas mudanças na geografia dos “confrontos”, tenha influenciado negativamente a robustez desses cruzamentos.³⁸ Outro problema talvez tenha sido a agregação das UPPs por intervalos muito desiguais. De qualquer modo, se utilizados com cautela, apenas como *indicações*, não como evidência estatística, alguns resultados podem servir de subsídios ao debate sobre a crise atual da chamada “pacificação”.

³³ Segundo levantamento do G1, foram 4 mortes de policiais de UPP em 2012, 3 em 2013, 8 em 2014 e 7 só de 1º de janeiro a 8 de julho de 2015 (<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/um-policial-morre-cada-40-dias-em-upps-do-rio-desde-2014.html>). Último acesso: 21/09/2015).

³⁴ Planilha “Ranking das UPPs por quantidade de confrontos”, fornecida ao CESeC pela Coordenação de Polícia Pacificadora da PMERJ. Embora não haja um esclarecimento explícito, a categoria “confronto” utilizada pela PM parece supor sempre troca de tiros de arma de fogo com criminosos.

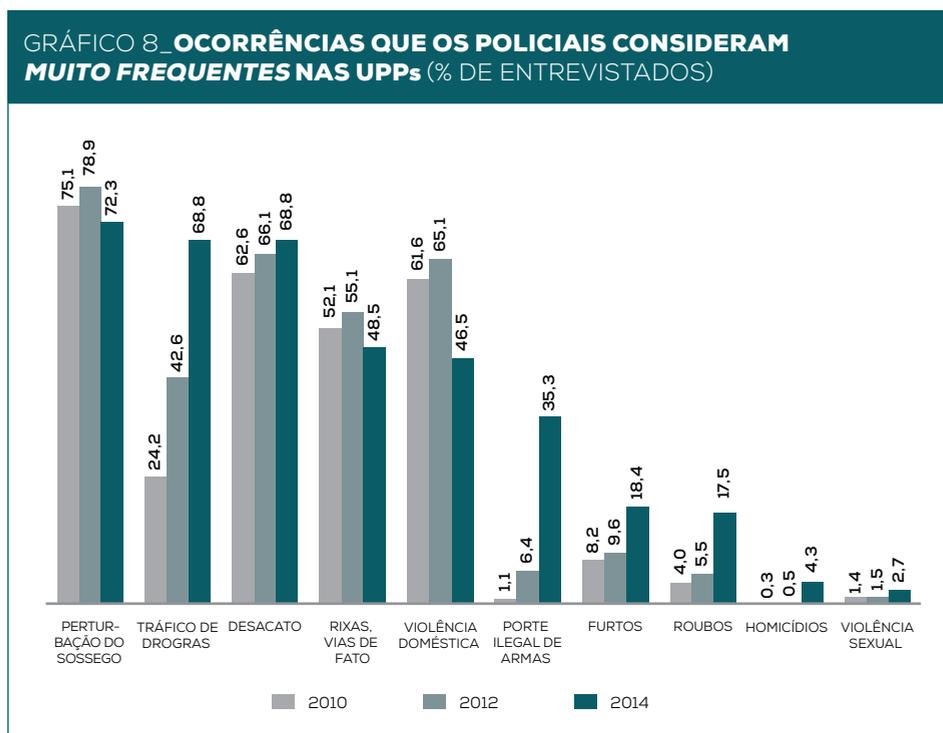
³⁵ Barreira do Vasco/Tuiuti, Batan, Borel, Cerro-Corá, Chapéu Mangueira/Babilônia, Formiga, Jacarezinho, Prazeres/Escondidinho e Vidigal.

³⁶ Adeus/Baiana, Andaraí, Arará Mandela, Chatuba, Coroa/Fallet/Fogueteiro, Fazendinha, Macacos, Mangui-nhos, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro e Tabajaras.

³⁷ Alemão, Caju, Camarista Méier, Cidade de Deus, Lins, Mangueira, Nova Brasília, Parque Proletário, Rocinha, São Carlos, São João, Turano e Vila Cruzeiro.

³⁸ Não há dados sobre confrontos no período correspondente ao da pesquisa.

Note-se inicialmente que, entre os *surveys* de 2012 e 2014, aumentou de forma expressiva a parcela de policiais que considera serem *muito frequentes* nas UPPs as ocorrências de tráfico de drogas e de porte ilegal de armas (Gráfico 8).³⁹ A percepção de que há roubos e furtos frequentes também cresceu, ao passo que a de violência doméstica decresceu e a de outras ocorrências – perturbação do sossego, desacato e rixas – teve pequenas variações para mais ou para menos entre as duas últimas pesquisas.



Algumas dessas percepções apresentam correlação estatisticamente significativa, ainda que fraca, com as faixas de incidência de confrontos armados definidas pela PM, como se vê na Tabela 5. As UPPs “verdes” tendem a apresentar percentuais menores de policiais que consideram muito frequentes as ocorrências listadas, com especial destaque para o porte ilegal de armas e o tráfico de drogas, em que as diferenças entre aquelas unidades e as “vermelhas” são particularmente grandes e os coeficientes de correlação são superiores aos obtidos para as demais ocorrências.

³⁹ Não se trata de ocorrências registradas, apenas da avaliação dos policiais sobre frequência de casos nas áreas de UPP onde trabalham.

TABELA 5_ OCORRÊNCIAS QUE OS POLICIAIS CONSIDERAM MUITO FREQUENTES, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DAS UPPs POR QUANTIDADE DE CONFRONTOS REGISTRADOS PELA PM DE JANEIRO A MAIO DE 2015 (% DE ENTREVISTADOS)

	VERMELHAS (14 A 49)	AMARELAS (7 A 13)	VERDES (0 A 6)	TODAS AS UPPs
TRÁFICO DE DROGAS	81,9	66,7	48,3	68,8
PORTE ILEGAL DE ARMAS	54,4	29,6	8,4	35,3
DESACATO	76,7	67,0	56,8	68,7
ROUBO	23,2	14,9	10,6	17,5
POSSE E USO DE DROGAS	89,4	85,6	73,9	84,4

A sensação de segurança dos policiais, como seria de esperar, também varia nesses três conjuntos de unidades, sendo significativamente mais alta nas UPPs “verdes” do que nas demais (Tabela 6). Já a diferença entre “vermelhas” e “amarelas” não é expressiva, levando-se em conta a margem de erro da pesquisa. Observe-se que, no conjunto, uma proporção bastante alta (42,4%) dos entrevistados de 2014 sentia-se insegura ou muito insegura trabalhando em UPP.⁴⁰

TABELA 6_ SENSAÇÃO DE SEGURANÇA DOS POLICIAIS, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DAS UPPs POR QUANTIDADE DE CONFRONTOS REGISTRADOS DE JANEIRO A MAIO DE 2015 (% DE ENTREVISTADOS)

	VERMELHAS (14 A 49)	AMARELAS (7 A 13)	VERDES (0 A 6)	TODAS AS UPPs
MUITO SEGURO(A)	0,8	2,0	5,5	2,4
SEGURO(A)	17,9	20,5	37,0	23,5
NEM SEGURO(A) NEM INSEGURO(A)	29,3	32,0	35,6	31,7
INSEGURO(A)	34,5	32,3	18,4	29,8
MUITO INSEGURO(A)	17,5	13,1	3,5	12,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

⁴⁰ Já o cruzamento entre sensação de segurança e tipo de trabalho realizado na maior parte do tempo não apresentou resultado notável: os policiais de GTPP disseram sentir-se seguros ou muito seguros numa proporção (29,9%) apenas um pouco maior que a dos ocupados em outros tipos de serviços (24,7%).

Verificaram-se também relações significantes entre os agrupamentos de UPPs segundo número de confrontos e algumas experiências dos entrevistados no nosso survey; em particular, a de ter visto pelo menos uma vez, nos últimos três meses, indivíduo(s) não policial(is) portando armas na comunidade (Tabela 7).⁴¹ Esses resultados, apenas indicativos, mostram parcelas mais baixas nas unidades “verdes” de agentes que dizem ter visto armas em outras mãos que não as da polícia. E também apontam para alguma relação, embora tênue, entre menor incidência de confrontos e menos manifestações de hostilidade dos moradores contra os policiais, reiterada pela percepção de sentimentos negativos da população numa faixa bem maior das unidades “vermelhas” (70,1%) do que nas dos agentes alocados em unidades “verdes” (44%).

TABELA 7. EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELOS POLICIAIS AO MENOS UMA VEZ NOS ÚLTIMOS TRÊS MESES ANTES DA PESQUISA, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DAS UPPs POR QUANTIDADE DE CONFRONTOS REGISTRADOS DE JANEIRO A MAIO DE 2015 (% DE ENTREVISTADOS)

	VERMELHAS (14 A 49)	AMARELAS (7 A 13)	VERDES (0 A 6)	TODAS AS UPPs
VIU INDIVÍDUO ARMADO NA COMUNIDADE	48,6	29,8	10,7	33,4
VIU GRUPO ARMADO NA COMUNIDADE	37,3	20,0	5,2	24,0
PARTICIPOU DE OCORRÊNCIA COM DISPARO DE ARMA DE FOGO	44,1	28,0	11,9	31,2
MORADORES ARREMESSARAM OBJETO CONTRA O(A) POLICIAL	56,7	63,5	44,7	55,8
POLICIAL FOI XINGADO(A) POR MORADORES	70,5	67,8	54,9	65,8
POLICIAL FOI DESRESPEITADO(A) POR MORADORES	65,7	68,3	51,6	63,0
MORADORES NÃO RESPONDERAM AO CUMPRIMENTO DO(A) POLICIAL	64,9	65,2	52,2	61,8

⁴¹ Outras experiências listadas no questionário – ter feito uso de arma letal ou não-letal e ter apreendido drogas, armas ou adolescentes infratores – apresentaram coeficientes de correlação menores que 0,1 no cruzamento com a divisão das UPPs por quantidade de confrontos.

Tais indicações, contudo, não permitem endossar o discurso que relaciona univocamente a presença de traficantes armados e a rejeição de parte dos moradores à UPP, como sugerem algumas respostas de policiais a perguntas abertas do nosso questionário e entrevistas colhidas em outras pesquisas. Trata-se de estratégia argumentativa posta em jogo para tentar explicar a crise da “pacificação” com base numa lógica maniqueísta, reforçadora ao mesmo tempo da retórica da “guerra” e dos clássicos estereótipos sobre a população de favelas.⁴² Como realça Soares (2015: 135), em estudo sobre duas comunidades com UPP,

Seus argumentos [dos policiais entrevistados] revelam um posicionamento da UPP como a figura do bem que resgatou a favela das mãos do tráfico. Os pressupostos que sustentam sua argumentação são claros: todo aquele que se opõe às boas ações da UPP possui ou possuiu alguma relação com o tráfico; ou aqueles que não apoiam a UPP apoiam os bandidos. Há quase uma obrigação de apoiar a UPP para que se possa qualificar enquanto uma pessoa de “bem”. O trabalho da UPP na favela consiste também em uma disputa entre bem e mal.

Não há como negar, por outro lado, o agravamento recente do cenário da segurança em boa parte das comunidades ditas “pacificadas”, que se expressa de modo mais claro pelo aumento dos tiroteios, das mortes de policiais e dos homicídios cometidos pela polícia. Já nos referimos ao número de PMs baleados e mortos em serviço desde 2012. Cabe acrescentar que esse é também o momento em que aumentam nas UPPs os homicídios decorrentes de intervenção policial (“autos de resistência”), depois de quatro anos em queda. E que, apesar de um recuo em 2013, eles sobem novamente em 2014, a uma taxa maior nos territórios “pacificados” (17,6%) do que no resto da cidade do Rio (9,2%).⁴³

Estudos etnográficos recentes com policiais e/ou moradores dão conta de uma presença mais ostensiva do tráfico armado nesses territórios, mas enfatizam que, mesmo nos de ocupação mais antiga, nunca deixou de existir domínio dos traficantes sobre determinadas regiões, geralmente as mais altas ou mais afastadas do centro das comunidades. Ainda que enfraquecido pela presença da UPP, manteve-se, assim, em várias favelas, o poder desses grupos de controlar porções do território, de impor certas regras aos moradores e de puni-los pela proximidade com os policiais.⁴⁴

⁴² Ver, a esse respeito, entre outros, Valladares (2005); Ramos e Musumeci (2005); Cano, Borges e Ribeiro (2014: 176-8); Cecchetto *et al.* (2013: 11-13); Soares (2015: 135).

⁴³ ISP-RJ (<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=61>). Ainda não há dados de 2015 para as áreas com UPP.

⁴⁴ Soares (2015: 164) relata casos de moradoras expulsas da comunidade por traficantes porque mantinham relações amorosas com agentes da UPP, de comerciantes proibidos de vender aos policiais e de pessoas que foram punidas, ou tiveram a porta de casa marcada, por conversarem muito com a polícia – fatos que provavelmente se repetem em outras favelas “pacificadas”.

Segundo Vanessa Soares, que pesquisou duas UPPs relativamente antigas, uma da Zona Norte, outra da Zona Sul da cidade, em ambas a

legitimidade do uso da violência parece não estar plenamente estabelecida para nenhum dos polos desta disputa. Tanto os policiais das UPPs quanto os traficantes parecem ser questionados em alguns momentos, os primeiros quando são agredidos e os segundos quando são denunciados pelos moradores. Mas, em alguns momentos, ambos encontram obediência nos moradores, o que implica a ambiguidade de leis que marca a favela “pacificada”. (Soares 2015: 166).

À medida que a disputa territorial se acirra, a tendência dos moradores é manter-se distantes dos policiais, temendo ser identificados como X-9 (informantes) e sofrer retaliações: “conforme o clima de conflito com o tráfico esquentava, as relações entre UPP e moradores esfriavam na mesma proporção” (*idem*: 171). Mas outro fator importante para entender esse afastamento, sugere a autora referindo-se à unidade da Zona Sul, é o baixo “capital social” acumulado pela UPP, não obstante seus vários anos de existência. Vale dizer, os fracos vínculos de proximidade e cooperação estabelecidos com os moradores, em boa parte como decorrência da regulação autoritária de atividades; das abordagens frequentes e não raro truculentas; do desinteresse dos policiais pelo cotidiano da comunidade e por informações locais que não dissessem respeito a crimes, levando-os, inclusive, a cometer sucessivas gafes, até mesmo em relação aos nomes das favelas abrangidas (*idem*: 177-80). Que essa postura não é exclusiva da comunidade em foco parecem mostrar os resultados, já comentados, do nosso último *survey*, apontando uma fraca presença de atividades identificáveis ao “policciamento de proximidade” no conjunto das UPPs e uma prevalência daquelas associadas ao policiamento ostensivo tradicional, muito pouco favoráveis à construção de “capital social” ou à redução de tensões e conflitos entre polícia e população.

Também contribui para a perda de legitimidade das UPPs o próprio recrudescimento dos tiroteios. Com efeito, se os principais motivos de apoio dos moradores à ocupação policial são a redução dos tiros, a diminuição do medo e a melhoria de vida daí decorrente, cada confronto em favela “pacificada” torna-se uma “denúncia de falência do programa” – tanto para a imagem externa, repercutida pela mídia, quanto para os próprios residentes da favela em questão (Soares 2015: 196). Novamente a observação etnográfica parece convergir com os dados do *survey*, embora, no nosso caso, trate-se de avaliação de legitimidade feita pelos policiais, não pelos moradores: como mostra a Tabela 8, as opiniões dos agentes de ponta sobre apoio dos habitantes à permanência da UPP tem alguma correlação com o número de confrontos armados registrados nas comunidades (Tabela 8).

**TABELA 8_ MORADORES QUEREM QUE A UPP CONTINUE?
OPINIÕES DOS POLICIAIS, SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DAS UPPs
POR QUANTIDADE DE CONFRONTOS REGISTRADOS DE JANEIRO
A MAIO DE 2015 (% DE ENTREVISTADOS)**

	VERMELHAS (14 A 49)	AMARELAS (7 A 13)	VERDES (0 A 6)	TODAS AS UPPs
A MAIORIA QUER	26,2	25,6	48,3	31,6
PARTE QUER, PARTE NÃO	35,6	37,8	33,9	35,8
A MAIORIA NÃO QUER	38,3	36,5	17,7	32,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Por sua vez, a pesquisa de Palloma Menezes nas UPPs Santa Marta e Cidade de Deus acrescenta outro componente a essa complexa relação entre reempoderamento do tráfico, baixa legitimidade da polícia e distanciamento ou hostilidade dos moradores: a “volta” da violência e da corrupção policiais. Segundo a autora,

a partir de 2011, e principalmente de 2012, especulações começaram a apontar para um novo fortalecimento dos traficantes. Começaram a surgir notícias de que a venda de drogas estava se intensificando novamente e de que bandidos estavam voltando a andar armados, de pistola, pelas favelas com UPP – sobretudo nos bairros. Em 2012, começou a se intensificar também a circulação de boatos sobre a “volta da corrupção” no Santa Marta e na Cidade de Deus. A percepção de que o projeto está “começando a entrar em crise” intensificou-se ainda mais entre 2013 e 2014. Além das inúmeras notícias de violência policial naqueles locais, que vêm multiplicando-se desde o desaparecimento do ajudante de pedreiro Amarildo, também cresceram as falas sobre traficantes que estariam voltando a fazer uso da força na favela de modo cada vez menos cauteloso. Se antes os moradores da Cidade de Deus e do Santa Marta diziam que o uso da força pelos agentes do mercado ilegal de drogas parecia estar sendo mais “regulado” para não chamar atenção e evitar conflitos com a UPP, hoje os “bandidos” parecem já não ter mais medo de usar a força física naquelas comunidades. (Menezes 2014: 676-7).

A corrosão da confiança dos moradores na UPP parece ligada, assim, não só ao fortalecimento dos traficantes como ao “retorno” das velhas práticas policiais ilegais e talvez ao nexos entre as duas coisas. Dessa perspectiva, o próprio aumento dos confrontos se explicaria menos por uma suposta revanche do tráfico contra a “pacificação” do que pela reedição da “guerra particular”, alimentadora de fontes ilícitas de renda para uma parcela de policiais. É o que sugere Robson Rodrigues, ex-coordenador do programa:

Alguns conflitos violentos entre policiais e criminosos indicam que, mesmo com a UPP, velhas práticas criminosas parecem ainda ocorrer por parte de policiais para quem a “guerra” é instrumento particularizado, mais que um fim em si mesmo. Nesse caso, não é a falta de formação específica ou de uma leitura adequada das estruturas locais que prejudicam o processo de aproximação, mas, ao contrário, é o aprendizado particularizado delas para a manutenção de negócios ilícitos que crescem com a imperfeição dos mecanismos formais de controle. Em algumas UPPs onde esses desvios puderam ser detectados, era nítida a estagnação, ou mesmo o retrocesso do projeto pelo descrédito gerado na população local, ainda que houvesse a prisão dos criminosos. (Rodrigues 2014: 81).

Relacionados ou não, diretamente, à corrupção, os confrontos derivariam também de um novo reforço do viés bélico e repressivo, manifesto na crescente centralidade dos GTPPs (quando não na intervenção direta do Bope) em áreas “pacificadas”. Talvez aqui caiba, efetivamente, falar em *revanche* – reação da velha cultura policial à tentativa de implantação de um “novo paradigma” de policiamento em favelas, não mais assentado na lógica do confronto. Assim como o tráfico armado, mesmo encolhido, permaneceu atuante no interior das comunidades, a cultura da “guerra”, embora temporariamente submersa, manteve-se viva nos discursos e atitudes de boa parte dos policiais de UPP,⁴⁵ parecendo encontrar agora um espaço ampliado para manifestar-se mais abertamente.⁴⁶ E, por vezes, até à revelia dos comandos locais, como no exemplo relatado por Soares sobre a ação do GTPP numa favela da Zona Norte:

... para evitar os tiros, e a conseqüente deslegitimação daquela UPP, os policiais acabam perdendo regiões da favela para o tráfico, que passa a se concentrar, em geral, em regiões altas do morro, onde escondem seus armamentos e drogas. Quando isto acontece, alguns comandantes ordenam que se evite circular na região, pois a chegada de um policial no local pode resultar em uma troca de tiros, digna de capa de jornal, que a qualifica como falha no programa.

⁴⁵ Ver, a esse respeito, Cano, Borges e Ribeiro (2014: 149-52); Musumeci *et al.* (2013: 8-10; 14).

⁴⁶ Zaluar (2015: s/p) sugere que esse fortalecimento tem relação com as grandes manifestações de 2013, quando muitos jovens policiais de UPP foram deslocados para prestar auxílio ao BPChoque ou aos batalhões convencionais, e assimilaram na prática “as técnicas da repressão e o abuso no uso da força que caracterizavam a PM em situação de enfrentamento”, tendo oportunidade de colocar em ato a “lógica da ação que impera na cultura organizacional”. A autora também associa a esse período o reempoderamento dos traficantes nas UPPs: “com menos policiais presentes, os traficantes voltaram a exibir armas e se comportar provocativamente, sem se esconder nos becos como faziam nos últimos anos. Confrontos entre policiais e traficantes voltaram a ocorrer e a caça aos ‘bandidos’ hoje periga vir a ser novamente o modus operandi de policiais militares mesmo nas UPPs”.

(...) Alguns policiais me contavam orgulhosos que suas guarnições eram chamadas de “bondes”, o que para eles significava que eles faziam um “trabalho sério”. O que entendiam por “trabalho sério” era o fato de que sua guarnição tendia a desobedecer às ordens do comandante e circular por regiões do morro onde era sabido ter uma maior concentração de traficantes armados, e por isso eram estas as guarnições com mais frequência envolvidas em confrontos. (Soares 2015: 196-7; 288).

Baixa acumulação de capital social, abandono ou enfraquecimento do “policiamento de proximidade”, reforço das atividades e mentalidades repressivas, aumento da violência e da corrupção policiais, maior ostensividade do tráfico armado, retorno dos tiroteios e perda de legitimidade da UPP são, assim, alguns dos ingredientes da crise atualmente vivida pelo programa. Ingredientes a que se somam: (1) a frustração dos habitantes de favelas com mais uma das inúmeras promessas não cumpridas pelo poder público: a melhoria das condições urbanísticas, econômicas e sociais que supostamente acompanharia a ocupação policial;⁴⁷ (2) as incertezas (seja de moradores ou de policiais) quanto à permanência da UPP depois das Olimpíadas e, em consequência, (3) o questionamento sobre os reais propósitos do programa e sobre quem seriam, afinal de contas, os seus reais beneficiários (Soares 2015: 247-57).⁴⁸ Todos esses aspectos parecem interconectar-se fortemente e não podem ser reduzidos à visão simplista de um “retorno” do tráfico, desafiando uma suposta “pacificação”.⁴⁹

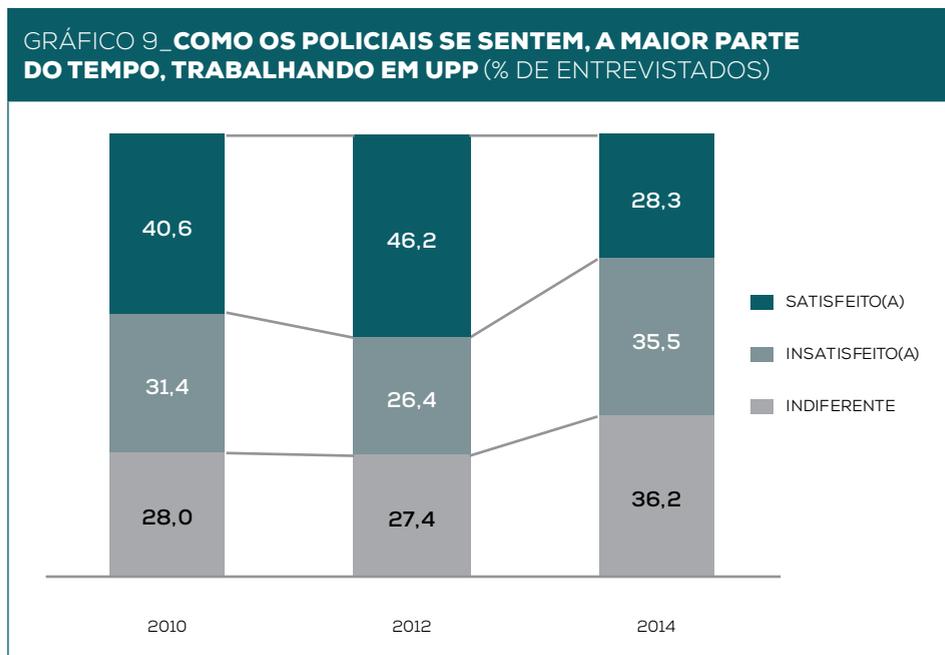
⁴⁷ Soares (2015: 172) relata, inclusive, que, numa das favelas que pesquisou, reações de revolta de moradores, com xingamentos e arremesso de sacos de urina, fezes e ratos, não tiveram como alvo apenas policiais da UPP, mas também funcionários do PAC, em resposta a remoções feitas de modo autoritário e a atrasos nas obras de reassentamento dos moradores já removidos.

⁴⁸ Em análise feita de uma perspectiva distinta, Eduardo Rodrigues (2014a e 2014b) destaca os rearranjos na “geopolítica da droga” desencadeados pela instalação das UPPs, afetando as relações de poder entre traficantes, policiais e milicianos na cidade do Rio de Janeiro. Para o autor, os recentes ataques a UPPs, o aumento dos crimes contra o patrimônio e o re-fortalecimento das milícias nos últimos anos (inclusive em favelas com UPP) seriam algumas das consequências interrelacionadas do processo de “pacificação”, cujo objetivo maior teria sido e continuaria sendo o de extinguir ou desterritorializar, não o tráfico de drogas ou os grupos armados em geral, mas especificamente a facção criminosa intitulada Comando Vermelho.

⁴⁹ A tentativa de “explicar” a crise por ataques do tráfico contra a “pacificação” aparece em diversos editoriais e matérias recentes da grande imprensa – por exemplo, no título de uma reportagem do Globo, de 30/03/2014: “Menos de 24 horas após ação na Maré, tráfico desafia pacificação”. O curioso, porém, é que o *lead* e a abertura dessa reportagem referem-se ao caso de cinco policiais militares “presos acusados de fazerem jogo duplo: trabalhavam na Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha, mas receberiam ordens, em troca de propina, dos traficantes. Além de passar informações sobre operações policiais, eles fariam vista grossa à venda de drogas, não reprimindo o tráfico de armas e munições da quadrilha do traficante Antônio Francisco Bonfim Lopes, o Nem da Rocinha, que cumpre pena no presídio federal de Campo Grande. Horas antes, no fim da noite de domingo, dois policiais da UPP da Rua Canitar, no Complexo do Alemão, foram baleados em uma troca de tiros com traficantes”. Fica evidente aí a oscilação entre um endosso à lógica bélica, ou à dicotomia simplória polícia X traficantes, e o reconhecimento de imbricações muito mais complexas entre esses supostos “inimigos de guerra”. [<http://oglobo.globo.com/rio/menos-de-24-horas-apos-acao-na-mare-traffic-desafia-pacificacao-12050817>. Último acesso: 25/09/2015].

TROPA INSATISFEITA, MAS ACOMODADA?

A satisfação dos policiais de UPP, que havia aumentado ligeiramente entre 2010 e 2012, teve expressiva queda entre os dois últimos *surveys*, com o crescimento tanto da proporção de *insatisfeitos* quanto da parcela que se declara *indiferente* (ver Gráfico 9).



Para os que responderam estar *satisfeitos* em 2014, os três motivos mais frequentes da satisfação foram boas condições de trabalho (21,2% das respostas), gostar de trabalhar em UPP (20,3%) e acreditar no projeto/enxergar melhorias (14,6%). Os *insatisfeitos*, por sua vez, mencionaram em primeiro lugar condições de trabalho ruins (37%) e, em seguida (10,7%), aspectos negativos da relação com os moradores (hostilidade, rejeição, desrespeito, não-colaboração etc.).⁵⁰ No tocante às condições de trabalho, 12,1% dos motivos de *insatisfação* referiam-se à escala de serviço, enquanto nos *surveys* anteriores esse item aparecia frequentemente como razão para estar *satisfeito(a)*. Em 2014, diversos policiais insatisfeitos reclamaram de “ter de fazer escala

⁵⁰ Os motivos de satisfação e insatisfação foram categorizados e agregados a partir de múltiplas respostas à pergunta aberta e espontânea. O grupo “condições de trabalho”, por exemplo, inclui elementos como escala, gratificação, condições da sede, auxílio-transporte etc. Como alguns policiais responderam mais de um motivo, as percentagens se referem ao total de respostas, não ao de entrevistados.

extra nas folgas”, do “RAS compulsório”, do excesso de carga horária, da falta de tempo para a vida social e do descumprimento das regras de escala por parte dos comandantes. Já entre os satisfeitos que citaram como motivo boas condições de trabalho, o que prevaleceu foram referências à gratificação pecuniária, mas houve alguns elogios à escala “leve”, ao serviço de cinco dias na semana e à jornada “tranquila” – o que sugere que ao menos parte dos policiais felizes com a escala é composta por aqueles alocados no setor administrativo (alguns afirmam isso explicitamente).

Entre os insatisfeitos com as condições de trabalho, além da escala ruim e da jornada excessiva, o maior volume de respostas faz menção genérica a más condições e à falta de estrutura ou infraestrutura. Noutra pergunta (fechada), em que se pedia que avaliassem item a item algumas das condições de trabalho, os únicos quesitos considerados “bons” pela maioria dos policiais em 2014 foram a pontualidade da gratificação,⁵¹ o relacionamento com policiais de outros setores da PM e a distância entre a UPP e o batalhão. Quanto aos demais (estado geral da sede; distância entre casa e trabalho; escala de serviço; uniforme; salários; local para alimentação; assistência psicológica; dormitórios; auxílio-transporte; banheiros e estacionamento), prevaleceram amplamente os qualificativos “ruim” e “regular”, variando tais avaliações de pouco menos de 70 a mais de 95% dos entrevistados, conforme o quesito em questão.

Apesar de 42,4% dos policiais terem-se declarado *inseguros* ou *muito inseguros* em trabalhar na UPP, o sentimento de insegurança apareceu em proporção relativamente pequena como causa da insatisfação (cerca de 7%) e ainda menor foi a parcela de respostas espontâneas mencionando segurança ou tranquilidade como motivo de satisfação (3,7%). Entretanto, o cruzamento direto entre as variáveis satisfação e segurança, feito com base em perguntas fechadas, mostra que existe correlação significativa, ainda que fraca, entre elas: 65,8% dos policiais *insatisfeitos*, disseram sentir-se *inseguros* ou *muito inseguros*, contra 23,9% dos *satisfeitos* e 34% dos *indiferentes*. Ademais, insegurança, risco de confronto ou proximidade com “suspeitos” foram mencionados em 20,8% das respostas (abertas) sobre a *pior coisa* de se trabalhar em UPP, enquanto segurança/tranquilidade apareceram em apenas 0,9% das respostas espontâneas sobre a *melhor coisa* desse trabalho.

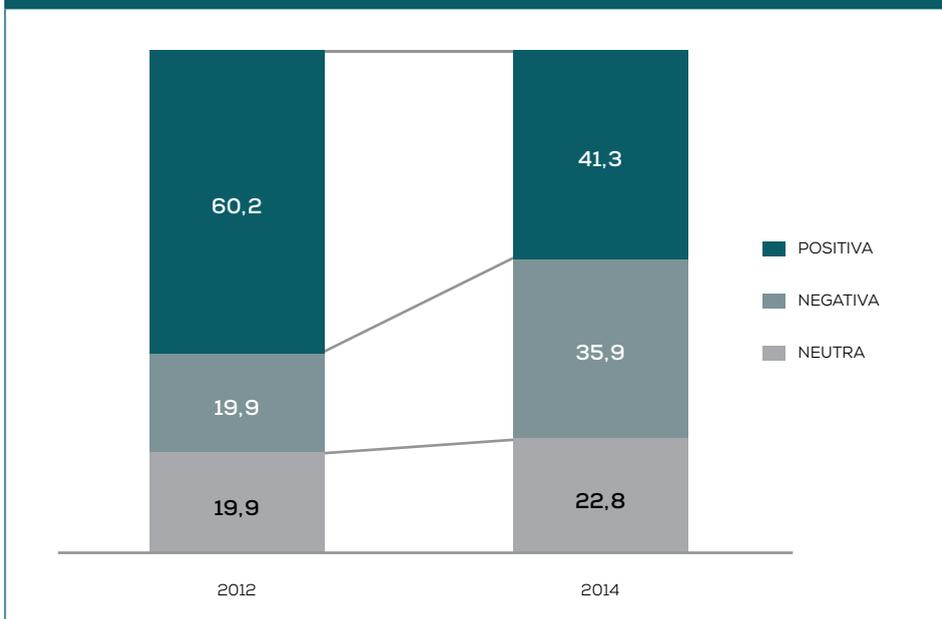
Existe ainda alguma correlação, mesmo tênue, entre *satisfação* e tipo de serviço realizado a maior parte do tempo pelos policiais, havendo proporções de *satisfeitos*

⁵¹ Na época do *survey* anterior, em 2012, a gratificação dos policiais de UPP, paga pela prefeitura, costumava atrasar muito e a pontualidade do pagamento foi o item com pior avaliação depois do salário: só 6,3% qualificaram-no como “bom” e só 6% consideraram “bom” o salário que recebiam. Em 2014, parece não haver mais atrasos; além disso, como já mencionado, o acréscimo de serviço extra no RAIS e no Proeiv elevou a média salarial e aumentou significativamente a parcela de policiais que consideram o salário “bom” (de 6 para 21,5%), embora ao preço de uma carga de trabalho maior.

bem superiores à média entre os que realizam trabalho administrativo (47,8%) ou desempenham “outros serviços” (39,1%). Estes últimos correspondem a uma categoria aberta residual que englobou tarefas ligadas predominantemente à “proximidade”, como ronda escolar, ensino, Proerd (programa de prevenção ao uso de drogas), P5 (relações públicas), mediação de conflitos, desenvolvimento de projetos sociais etc., mas também, em menor proporção, trabalhos convencionais como condução de veículos, motopatrulha, guarda de armamento e outras. Curiosamente, a parcela de *satisfeitos* entre os que militam nos GTTPs (26,6%) não se diferencia muito da verificada no conjunto da tropa (28,4%).

Junto com o grau de satisfação, caiu de forma expressiva entre os dois últimos levantamentos a parcela de policiais que avaliam positivamente o programa UPP, tendo aumentado a faixa dos que expressam opinião negativa e variado pouco a dos que mantêm uma apreciação neutra (Gráfico 10). O nexos estatístico entre avaliação das UPPs e tipo de trabalho realizado é bastante fraco e tampouco há convergência significativa entre avaliação do programa e número de confrontos nas comunidades. Mais forte e óbvio parece ser o vínculo entre avaliação e satisfação: 77% dos policiais *satisfeitos* qualificaram positivamente o programa, ao passo que só 18% dos *insatisfeitos* expressaram essa opinião.

GRÁFICO 10_ **AVALIAÇÃO DOS POLICIAIS SOBRE AS UPPs**
(% DE ENTREVISTADOS)

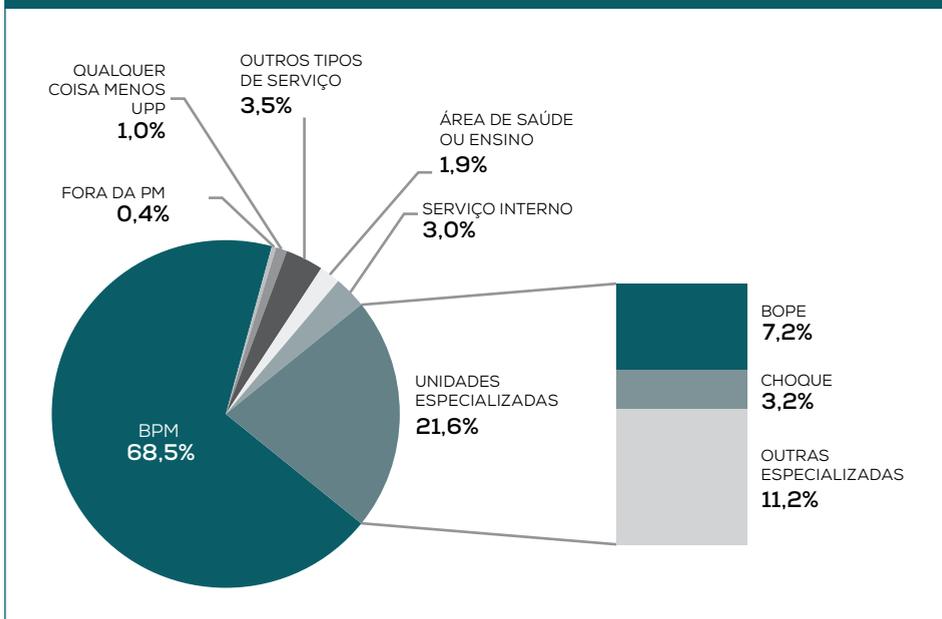


Os vários sinais de crise ecoados pela pesquisa e espelhados em trabalhos etnográficos – deterioração das condições de segurança, das relações com os moradores e do nível de satisfação dos agentes –, somados à persistência de péssimas condições de trabalho em diversas UPPs, levariam a esperar um grande aumento da proporção de policiais desejosos de sair do programa e trabalhar em outros setores da PM. Entretanto, praticamente não se alterou, nos dois últimos *surveys*, a parcela dos que prefeririam, caso tivessem escolha, estar em outro tipo de serviço que não UPP: 59,9% em 2012 e 58,9% em 2014. Continua sendo a maioria, mas, se se considera que no primeiro levantamento, em 2010, essa parcela era de 69,6%, parece ter ocorrido algum tipo de acomodação na qual mesmo parte dos policiais insatisfeitos ou pouco aderidos ao programa não vê tanta vantagem em sair dele. A análise de alguns cruzamentos e respostas abertas pode ajudar a entender melhor esse fenômeno à primeira vista paradoxal.

Existe, como é óbvio, uma relação entre estar ou não satisfeito(a) e desejo ou não de mudar de trabalho: 82,8% dos *insatisfeitos* querem sair de UPP e 70,8% dos *satisfeitos* querem ficar. Mas não só ambos os percentuais são inferiores a 100% como há ainda os *indiferentes* – nem satisfeitos, nem insatisfeitos – que se dividem entre a vontade de ficar (40,5%) e a de sair (59,5%). Também há relação, embora mais fraca, com o tipo de trabalho que os policiais realizam a maior parte do tempo: entre os alocados em ponto fixo, o percentual dos que prefeririam trabalhar em outro setor da PM (71,5%) é bem superior à média (58,9%) e, entre os do serviço administrativo, é significativamente inferior (38%). A distância entre trabalho e local de moradia também parece ter certo peso: não só ela foi mencionada espontaneamente como justificativa para querer trabalhar em outro serviço (ver Gráfico 12, adiante), mas foram altas as percentagens dos que gostariam de sair entre os que avaliaram a distância casa/trabalho como “ruim” (73,1%) e entre os que disseram gastar mais de duas horas no deslocamento da residência até a UPP (81,5%). Segurança é outro fator correlacionado com a vontade ou não de sair: 78% dos que se sentem *muito inseguros* gostariam de ir para outro serviço e só 36% dos que se sentem *muito seguros* prefeririam sair do programa.

Ao lado dos nexos entre vontade de sair e condições de trabalho, de segurança, ou conveniências pessoais, há uma parcela de entrevistados para quem querer trocar a UPP por outro serviço sugere preferência por formas tradicionais de policiamento. Note-se, inicialmente, que, caso pudessem optar por outro trabalho, mais de 90% escolheriam batalhão convencional (BPM) ou unidade especial, como Bope, BPChoque e outras (Gráfico 11).

GRÁFICO 11_ TIPO DE SERVIÇO EM QUE OS POLICIAIS PREFERIRIAM ESTAR TRABALHANDO (% DE RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS QUE GOSTARIAM DE SAIR DE UPP)



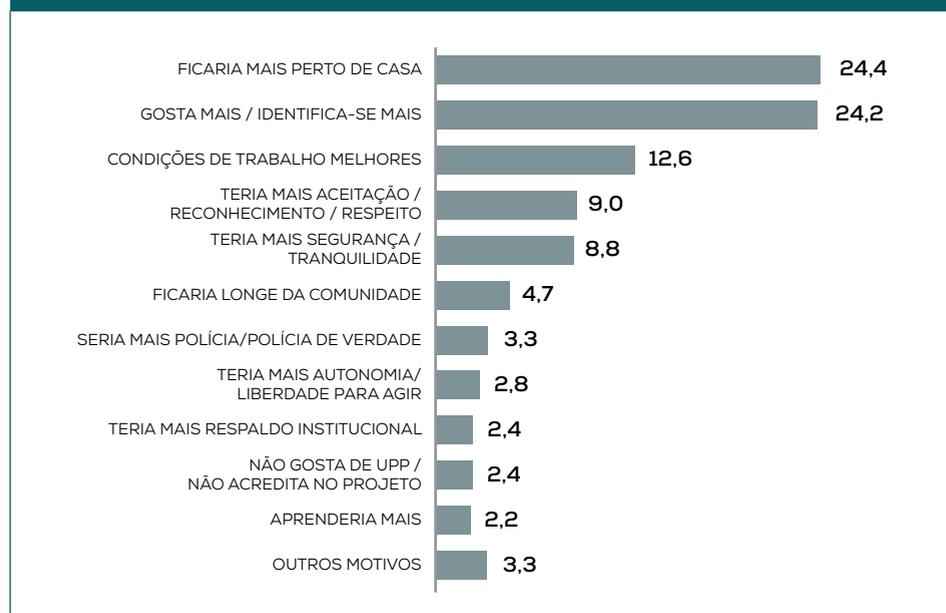
Esse resultado é bastante parecido com o de 2012 (Musumeci *et al.* 2015: 8).⁵² Mas de lá para cá *diminuiu* a proporção de justificativas que apontam claramente uma rejeição às UPPs, um repúdio ao trabalho em favela ou uma valorização das atividades e da imagem tradicionais de polícia – tais como “gosta mais/identifica-se mais” [com o outro tipo de serviço]; “teria mais aceitação/reconhecimento/respeito”; “ficaria longe da comunidade”; seria “mais polícia” ou “polícia de verdade”; “teria mais autonomia e liberdade para agir”; “não gosta de UPP” ou “não acredita no projeto” e “aprenderia mais” (Gráfico 12). Na soma, esse tipo de motivação representa menos da metade (48,5%) das respostas de 2014 (contra 64,1% em 2012), ao passo que alegações mais “utilitárias”, como a já mencionada distância de casa, condições de trabalho melhores, mais segurança, mais apoio institucional e outras análogas perfazem pouco mais da metade.

Caso o “policiamento de proximidade” estivesse em vias de expansão e consolidação, isso poderia ser um sinal alvissareiro de recuo das resistências e aumento da

⁵² A proporção de policiais desejosos de trabalhar em BPM, contudo, foi mais alta em 2014 que na rodada anterior (68,5 contra 59,4%). Cf. Musumeci *et al.* (2013: 8).

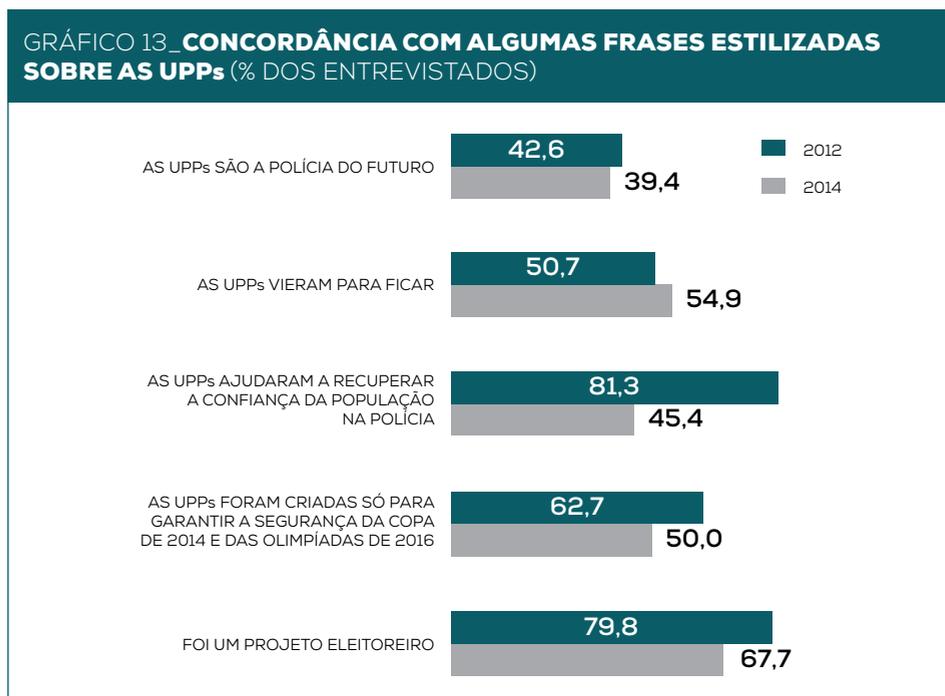
adesão ao projeto. Entretanto, tudo indica que está ocorrendo exatamente o oposto nas UPPs e é possível que a aparente redução das resistências sinalize que essas unidades estão-se tornando cada vez mais parecidas com os batalhões, tanto no que toca às formas de policiamento quanto na lógica do confronto, ou ainda nas oportunidades de “aproximação predatória” (Rodrigues 2014: 81). Noutras palavras, o que se afigura para muitos agentes, gestores, moradores de favela e pessoas de fora como uma “crise” do programa, para alguns policiais talvez signifique apenas a expansão do “velho paradigma”, que diminui a sensação de serem “menos polícia” e torna menos desvantajosa a permanência nas UPPs. Não fossem a longa distância de casa e as péssimas condições de trabalho em diversas unidades, provavelmente os níveis de satisfação e a vontade de permanecer em UPP seriam bem superiores aos registrados pela pesquisa – mesmo com a crescente percepção de hostilidade dos moradores.

GRÁFICO 12_ MOTIVOS POR QUE OS POLICIAIS PREFERIRIAM ESTAR NO OUTRO TIPO DE SERVIÇO (% DE RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS QUE GOSTARIAM DE SAIR DE UPP)



A concordância com frases recorrentes sobre as UPPs apresentadas no questionário de 2014, em comparação com os percentuais do *survey* anterior, também parece confirmar essa hipótese de uma relativa acomodação de parte dos agentes – a despeito das inseguranças e tensões – à nova realidade do programa (Gráfico 13). Note-se

que, embora metade ou mais dos entrevistados continue concordando em que as UPPs foram um projeto eleitoreiro e seu único objetivo era garantir a segurança dos grandes eventos, essas proporções caíram desde 2012 e aumentou ligeiramente a dos que acreditam que “as UPPs vieram para ficar”. Ao mesmo tempo, diminuiu muito a crença otimista na recuperação da confiança da população por meio dessa iniciativa, assim como decresceu um pouco (dentro da margem de erro da pesquisa) a aposta na ideia de que essa seria a “polícia do futuro”.



Por fim, como já havia sido feito em 2012, buscou-se estabelecer uma escala sintética de níveis de adesão dos policiais às UPPs combinando cinco diferentes perguntas do questionário (ver Quadro 1, abaixo). A comparação com os resultados de 2012 não é muito precisa porque houve mudança no modo de obtenção de uma das respostas: trata-se da afirmação de que “as UPPs deveriam acabar”, antes surgida espontaneamente numa pergunta aberta e transformada em 2014 numa das frases estilizadas para as quais se pedia a concordância ou discordância dos entrevistados. Como os percentuais foram muito diferentes (3,5% de respostas espontâneas em 2012 e 45,4% de fechadas em 2014), pode não ser negligenciável o impacto dessa mudança metodológica na comparação entre os dois momentos.

Os policiais que responderam de modo favorável a todas as cinco perguntas foram considerados *totalmente identificados* com o projeto e os que deram pelo menos três respostas favoráveis, *parcialmente identificados*. Do mesmo modo, cinco respostas desfavoráveis classificavam o(a) policial como *totalmente avesso(a)* ou *resistente às UPPs* e pelo menos três desfavoráveis, como *parcialmente resistente ou avesso(a)*. Aos demais entrevistados, que responderam menos de três favoráveis e menos de três desfavoráveis, foi atribuída a classificação *neutros ou ambíguos*.

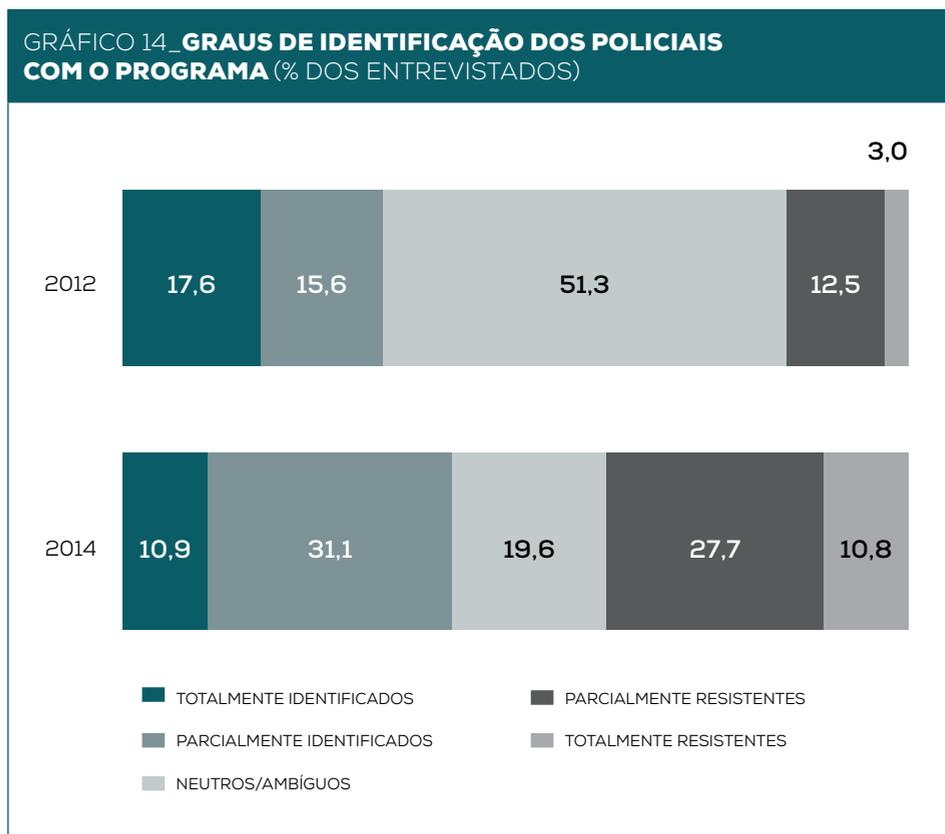
QUADRO 1_ PERGUNTAS SELECIONADAS E TIPOS DE RESPOSTAS PARA IDENTIFICAÇÃO DE GRAUS DE ADESÃO DOS POLICIAIS AO PROJETO – 2012/2014

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
	FAVORÁVEIS	DESFAVORÁVEIS	NEUTRAS
SENDO UM(A) POLICIAL DE UPP, COMO SE SENTE NA MAIOR PARTE DO TEMPO?	SATISFEITO(A)	INSATISFEITO(A)	INDIFERENTE
“A UPP É A POLÍCIA DO FUTURO”. CONCORDA OU DISCORDA:?	CONCORDA	DISCORDA	NA
ATUALMENTE, (...) SUA OPINIÃO SOBRE O PROJETO É POSITIVA, NEGATIVA OU NEUTRA?	POSITIVA	NEGATIVA	NEUTRA
PREFERIRIA ESTAR TRABALHANDO EM OUTRO TIPO DE POLICIAMENTO, FORA DA UPP?	NÃO	SIM	NA
“AS UPPs DEVERIAM ACABAR”. CONCORDA OU DISCORDA:?	DISCORDA	CONCORDA	NA

NA = NÃO SE APLICA

No Gráfico 14, a seguir, os resultados estão dispostos num gradiente, que vai de um nível máximo de adesão a um mínimo, passando por duas posições intermediárias de aderência e rejeição parciais, e por uma faixa de indiferença ou de baixa definição. Comparados aos de 2012, os resultados mais recentes mostram, primeiro, uma redução do extremo positivo e um aumento do negativo, o que equivale a dizer que há menos policiais totalmente aderidos e mais totalmente resistentes. Mas também apontam para o aumento das parcelas tanto de adesão quanto de rejeição parcial, acompanhado de um drástico encolhimento da faixa de “neutros/ambíguos”, que representava mais da metade dos agentes em 2012 e reduziu-se a menos de 20% em 2014.

Tais resultados, contudo, são difíceis de interpretar, e não apenas por causa da alteração metodológica em uma das variáveis. Se em 2012 ainda havia certo resquício de clareza sobre o que significava “o projeto” das UPPs – um policiamento inovador para as favelas, baseado essencialmente na proximidade e no diálogo, não no confronto e na repressão – podia-se considerar, com certa segurança, que os policiais aderidos ou avessos eram favoráveis ou contrários, em grau maior ou menor, àquela proposta, por mais que seus motivos de adesão ou rejeição pudessem ser muito diversos. Mas, com o rumo que as UPPs parecem ter tomado nos últimos anos, já não se pode traçar essa linha com tanta firmeza, pois já não se sabe muito bem a que “projeto” os agentes estariam aderindo, resistindo ou simplesmente se acomodando. A justificativa para a *satisfação*, dada por um ou uma dos nossos entrevistados, talvez ilustre bem o que se quis dizer até aqui e obrigue a fechar a análise desse último gráfico com um ponto de interrogação, no lugar de alguma possível resposta: “[Estou satisfeito(a) em trabalhar na UPP porque] não é diferente de trabalhar em batalhão. E a gratificação é melhor”.



CONSIDERAÇÕES FINAIS E ALÉM

Os resultados gerados em 2014 pela pesquisa *UPP: O que pensam os policiais* parecem confirmar motivos de preocupação já detectados nos levantamentos anteriores a respeito do futuro do programa. Motivos esses acrescidos de outros problemas que se tornaram mais intensos ou mais explícitos de lá para cá, como o aumento dos tiroteios, mesmo em áreas onde a “pacificação” parecia razoavelmente consolidada; o recuo das práticas identificáveis ao policiamento de proximidade; o crescimento do número de policiais com percepção da presença muito frequente do tráfico de drogas e do porte ilegal de armas, e o aumento também expressivo da sensação desses policiais de serem detestados e rejeitados pela maioria dos moradores de favelas com UPP.

Uma leitura da crise por que passa atualmente o programa – encontrável no discurso de policiais de ponta, no de alguns gestores e em matérias na imprensa – credita os problemas principal ou integralmente ao “retorno” do tráfico de drogas, supostamente a maior ameaça à política de “pacificação”. Leitura que, no limite, desemboca em reforço da visão bélica e repressiva à qual o projeto original das UPPs justamente buscava se contrapor. Elevado a “causa” das dificuldades, o tráfico de drogas, “inimigo” de sempre, estaria a demandar da polícia mais repressão, mais abordagens, mais confrontos, mais fuzis, mais intervenções militarizadas e mais suspeição em relação aos moradores de favelas, possíveis aliados ou protetores dos traficantes. Em suma, mais do mesmo: mais do que sempre se pensou e fez – sem nenhum sucesso – na política de segurança do Rio de Janeiro, ao invés da mudança de paradigma anunciada em sua origem pelo programa de “pacificação” de favelas.

Buscando diálogo com pesquisas etnográficas recentes, a análise dos resultados do *survey* de 2014 desenvolvida neste artigo aponta para uma relação bem mais complexa entre os fatores intervenientes na crise atual das UPPs, em que sobressaem tropeços do próprio programa, como a grande demora na alteração do currículo de formação dos policiais de ponta, só realizada quase oito anos após o início da “pacificação”; o baixo investimento, até agora, na sistematização doutrinária e na institucionalização prática do chamado “policiamento de proximidade”; o fraco ou nenhum desenvolvimento de mecanismos institucionais de controle, monitoramento e avaliação da atividade policial; o crescente protagonismo atribuído aos GTPPs – grupamentos que só têm proximidade no nome, pois via de regra atuam como mini-Bopes, circulando fortemente armados pelas comunidades, revistando uma quantidade enorme de moradores, reprimindo ações de protesto nas favelas, intimidando a população e por vezes provocando confrontos com traficantes armados. Longe de servirem como ponta de lança de um novo paradigma de policiamento, as UPPs parecem, assim, ter preservado e mesmo reforçado nos últimos anos concepções e práticas tradicionais de polícia, tornando-se cada vez mais

semelhantes aos batalhões, com suas rotinas costumeiras, incluindo as ilícitas e abusivas, e suas tropas de elite vestidas para guerrear.

Certamente também contribuem para o desgaste da legitimidade do programa elementos que fogem do campo de análise deste trabalho, mas que não se pode deixar de mencionar: a evaporação da UPP Social, não substituída por nenhum outro programa efetivo de coordenação de ações urbanísticas e socioeconômicas para as favelas ocupadas pela polícia; o forte desgaste do governo do estado no período das grandes manifestações de 2013, que fez murchar o entusiasmo inicial em relação às UPPs; a crescente exposição de casos de violência e corrupção – entre os quais tornaram-se emblemáticos o “desaparecimento” do auxiliar de pedreiro Amarildo Dias de Souza na UPP da Rocinha em julho de 2013 e, mais recentemente, a execução extrajudicial, com forjamento de auto de resistência, filmada por moradores do morro da Providência em setembro de 2015; o próprio recrudescimento dos tiroteios, que alimentam a insegurança no interior e no entorno das comunidades; as incertezas (seja de moradores ou dos próprios policiais) quanto à permanência do programa após as Olimpíadas de 2016, assim como a dúvida sobre os reais propósitos das UPPs e sobre quais seriam os seus reais beneficiários: se, de fato, elas visam à melhoria de vida da população das favelas ou se servem sobretudo ao processo de “gentrificação”, valorização imobiliária e exploração turística que acompanha o projeto de transformar o Rio de Janeiro em ambiente de grandes eventos, negócios e lucros. Sob questionamento está também a propaganda governamental e midiática que apresentou as UPPs como uma *política de segurança*, com supostos impactos positivos para toda a população fluminense. Por exemplo, a própria atribuição da queda dos homicídios e dos autos de resistência no estado ao processo de “pacificação” vem sendo posta em xeque por indicações de que, se houve esse impacto, ele se restringiu ao âmbito da capital.⁵³ Ademais, não só os homicídios comuns voltaram a subir como as mortes provocadas pela polícia vêm aumentando fortemente no estado desde 2012.

Ao lado de todos esses fatores que têm corroído a confiança no programa dentro e fora das UPPs, ficam também interrogações de fundo sobre a efetiva possibilidade de se realizar uma mudança de paradigma nos modos de ação da polícia sem uma reforma estrutural das próprias instituições policiais. Será possível implementar projetos bem sucedidos e duradouros de policiamento de proximidade, especialmente em favelas, sem essa reforma profunda? Pode-se esperar que experiências-piloto, mesmo de grande escala como as UPPs, sobrevivam à força destruidora do modelo bélico-repressivo – ainda mais se ele permanece vigente nas outras áreas não contempladas

⁵³ Ver a já mencionada série de dados do ISP para as áreas com UPPs, a cidade e o estado do Rio de Janeiro. Cf. também Misse (2014).

por essas experiências, continua hegemônico nas ideias e práticas da maior parte da corporação e conta com o apoio de parcela expressiva da sociedade? Será realista apostar no poder transformador a médio e longo prazo de programas inovadores, progressistas e bem intencionados, porém desprovidos de condições concretas de sustentabilidade?

Quando se leem balanços da experiência dos GPAEs no Rio de Janeiro,⁵⁴ experiência que precedeu e inspirou a das UPPs, é quase inevitável responder negativamente a todas as perguntas acima, pois se percebe que, não obstante as diferenças nas concepções das duas iniciativas e nos momentos históricos em que surgiram, *exatamente os mesmos problemas* apontados no caso dos GPAEs repetem-se – em escala ampliada – no atual programa de “pacificação”. A saber: falta de monitoramento e avaliação; baixa institucionalização; extrema dependência de lideranças carismáticas individuais no comando das unidades; fragilidade dos mecanismos de controle interno e externo da atividade policial; falhas na seleção e na formação dos policiais de ponta; baixa capacidade de diálogo com organizações e lideranças comunitárias; concepção paternalista e tutelar, quando não francamente autoritária, da regulação policial nas favelas ocupadas; fracasso da tentativa de “integração dos serviços públicos, através da participação articulada das agências do Estado, da Sociedade Civil, além da própria comunidade” para melhorar as condições de vida dos moradores;⁵⁵ consequentemente, excessiva extensão do mandato da polícia, que pode se transformar em “intendência geral” da favela, convertendo o policial de ponta em “faz-tudo” e os comandantes em “síndicos das comunidades” ou novos “donos do morro” (Albernaz, Caruso e Patrício 2007: 42-43; Cano, Borges e Ribeiro 2014: 173, 198). Como ocorreu com os GPAEs, as UPPs também parecem estar sendo incapazes de manter a confiança dos moradores para além de um começo auspicioso no qual a suspensão dos tiroteios, das incursões policiais violentas, da circulação de traficantes armados e da impunidade para práticas abusivas da polícia gera receptividade e apoio de grande parte da população.

A facilidade com que tais iniciativas se degradam ou são sumariamente interrompidas estende-se também a experiências mais antigas, como a do policiamento comunitário em Copacabana nos anos 1990 (Musumeci, coord. 1996), e mostra quão frágeis são os fundamentos para o sucesso e a permanência desses projetos-piloto: na prática, verifica-se que, em vez de as experiências de polícia de proximidade funcionarem como

⁵⁴ Cf., por exemplo, Albernaz, Caruso e Patrício (2007); Cardoso (2010, 2014). A sigla GPAE é de Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais.

⁵⁵ Diretriz de Planejamento 23/00, que instituiu o primeiro GPAE, nas favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. *Boletim PM*, n. 37, 9 de agosto de 2000, *apud* Albernaz, Caruso e Patrício (2007, p. 40). A mesma intenção integradora, com o mesmo insucesso, repetiu-se anos depois na criação do programa UPP Social (cf. Henriques e Ramos 2011; Foley 2014; Soares 2015).

pontas de lança para mudanças internas na instituição, elas é que tendem a ser fagocitadas, mais cedo ou mais tarde, pela cultura corporativa tradicional.

No caso das UPPs, como nos anteriores, pesa ainda – e pelos mesmos motivos – a baixa adesão de grande parte dos policiais a projetos que pretendem afastar-se do *ethos* guerreiro e da eterna reprodução dos modos convencionais de fazer polícia. Com o sério agravante (não verificado na experiência dos GPAEs nem em outras similares) de as condições de trabalho em diversas UPPs serem simplesmente abomináveis, o que contribui sobremaneira para que parcela expressiva dos agentes de ponta não se sintam nem um pouco valorizada, apoiada e beneficiada pelo programa de “pacificação”. Não surpreende, assim, que muitos policiais ouvidos nos três *surveys* do CESeC o encarem como um “programa eleitoreiro” e como foco de exploração política e midiática, totalmente distanciada da realidade concreta que eles enfrentam no dia a dia.⁵⁶

Mas, apesar dos muitos motivos de desânimo e descrença na possibilidade de recuperação da proposta original das UPPs, as dimensões inéditas desse programa, as grandes esperanças que mobilizou e os sinais de que a atual cúpula da PMERJ está empenhada em tentar corrigir os desvios de rota apontados fazem com que se possa ainda acreditar numa reversão do atual cenário de crise, tensão, desgaste e enfraquecimento do policiamento de proximidade em favelas.⁵⁷ Reversão necessária para que as UPPs não se tornem mais uma entre outras oportunidades de mudança desperdiçadas ao longo das últimas duas décadas na segurança pública do Rio de Janeiro.

⁵⁶ Nas duas primeiras rodadas do *survey*, em 2010 e 2012, 49,3% e 53,7% dos policiais, respectivamente, disseram que a mídia retratava as UPPs melhor do que elas eram na realidade. A pergunta foi suprimida do questionário de 2014.

⁵⁷ Desde o início de 2015 e até o momento da conclusão deste artigo, ocupavam cargos de alto comando na PMERJ alguns oficiais afinados com a concepção de polícia cidadã, comunitária e respeitadora dos direitos humanos. Entre eles, os idealizadores e implementadores do primeiro GPAE e das primeiras UPPs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, pp. 39-52, jul/dez 2007. [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n02_04.pdf. Último acesso: 20/09/2015]
- ALBERNAZ, Elizabete R.; MAZZURANA, Leonardo. *Unidad de Policía Pacificadora – UPP: del origen del programa a la política de pacificación*. Rio de Janeiro: ISER, 2015. [<http://www.amuprev.org/documentos/2015851588.pdf>. Último acesso: 14/09/2015]
- CANO, Ignacio; BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo (orgs.). “Os donos do morro”: *Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2014. [http://br.boell.org/sites/default/files/os_donos_do_morro_-_miolo_web_baixa.pdf. Último acesso: 30/08/2015]
- CARDOSO, Marcus. *Como morre um projeto de policiamento comunitário. O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho*. Tese de Doutorado. Brasília: Departamento de Antropologia da UnB, maio de 2010. [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7918/1/2010_MarcusAndr%C3%A9DeSouzaCardosoDaSilva.pdf. Último acesso: 20/09/2015]
- _____. *O policiamento comunitário na perspectiva dos moradores de favelas: apontamentos etnográficos*. Trabalho apresentado no VIII Encontro da Andhep – Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, GT 12. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, 28 a 30 de abril de 2014. [http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1394923945_ARQUIVO_MARCUS-CARDOSO.pdf. Último acesso: 20/09/2015]
- CESEC (CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA). *Resultados da primeira etapa do levantamento estatístico sobre o que pensam os policiais das UPPs* (apresentação de slides). Rio de Janeiro, 2010. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/upps_final.ppt. Último acesso: 15/08/2015]
- _____. *Resultados da segunda etapa do levantamento estatístico sobre o que pensam os policiais das UPPs* (apresentação de slides). Rio de Janeiro, 2012. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/ppt_upp19dejulho.ppt. Último acesso: 15/08/2015]
- CECCHETTO, Fatima *et al.* Os jovens das favelas e a pacificação dos territórios no Rio de Janeiro: estilos e estratégias de convivência com a violência criminal e policial. *Acta Científica – XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Santiago, Chile, 2013. [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT24/GT24_Cecchetto_Correa.pdf. Último acesso: 20/09/2015]
- CORTES, Vanessa de Amorim; MAZZURANA, Leonardo. Atualização curricular do CFSd: contribuições para a gestão educacional na área da segurança pública. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 7, n. 6, julho de 2015, pp. 1-15. [<http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20150701.pdf>. Último acesso: 08/09/2015]
- ESPERANÇA, Vinicius. “Brincando de gato e rato” no Complexo do Alemão: UPPs, esticas e acordo de cavalheiros na Nova Brasília e no Alemão. *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 16, n. 3, 2014, pp. 125-150. [<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/368/307>. Último acesso: 13/09/2015]

- FOLEY, Conor. *Pelo telefone: Rumors, truths and myths in the 'pacification' of the favelas of Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations Other than War, March 2014 (HASOW Discussion Paper, 11). [<http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/117/doc/1760478317.pdf>. Último acesso: 31/08/2015]
- HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Sílvia. UPP social: ações sociais para a consolidação da pacificação. In: URANI, André e GIAMBIAGI, Fábio (orgs.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011, pp. 242-254. [Disponível também em <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Último acesso: 30/08/2015]
- LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, ago/set 2012, pp. 374-389. [<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/126/123>. Último acesso: 20/09/2015]
- _____. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 4, out/nov/dez 2014, pp. 625-642. [http://revistadil.dominio-temporario.com/doc/DILEMAS-7-4_Art2.pdf. Último acesso: 15/08/2015]
- MACHADO da Silva, Luiz Antonio. A experiência das UPPs: Uma tomada de posição. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, pp. 7- 24. [<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-8-1-Art1.pdf>. Último acesso: 15/08/2015]
- MENEZES, Palloma Valle. Os rumores da ‘pacificação’: A chegada da UPP e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 4, out/nov/dez 2014, pp. 665-684. [http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-7-4_Art4.pdf. Último acesso: 15/08/2015]
- MISSE, Daniel Ganem. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 3, jul/ago/set 2014, pp. 675-700. [<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-7-3-Art3.pdf>. Último acesso: 15/08/2015]
- MOURÃO, Barbara Musumeci. *UPPs: Uma polícia de que gênero?* Rio de Janeiro: CESeC, 2013. [<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/12/3-UUPS-Barbara-web.pdf>. Último acesso: 24/08/2015].
- _____. *Mediação de conflitos nas UPPs: Sistematização de uma escuta*. Rio de Janeiro: CESeC, setembro de 2014. [<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/UPP-MEDIA-CAO-final.pdf>. Último acesso: 24/08/2015].
- _____. Promessas e dilemas da mediação policial nas UPPs. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: CESeC, n. 15, 2015a.
- _____. A face feminina das UPPs. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: CESeC, n. 18, 2015b.
- MUNIZ, Jacqueline; MELLO, Katia Sento Sé. Nem tão perto, nem tão longe. O dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. *Civitas*, v. 15, n. 1, jan-mar 2015, pp. 44-65. [<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/19939/12832>. Último acesso: 24/08/2015].

- MUSUMECI, Leonarda (coord.). *Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro: ISER, 1996. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/PolicComunitCopacabana_texto+anexos.pdf Último acesso: 17/08/2015].
- MUSUMECI, Leonarda; MOURÃO, Barbara Musumeci; LEMGRUBER, Julita; RAMOS, Silvia. Ser policial de UPP: Aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*. Rio de Janeiro: CESeC, ano 12, n. 14, dezembro de 2013. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/boletim14.pdf. Último acesso: 15/08/2015]
- OLIVEIRA, João Pacheco de. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v. 20, n. 1, 2014, pp. 125-161. [<http://www.scielo.br/pdf/mana/v20n1/a05v20n1.pdf>. Último acesso: 23/08/2015]
- RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. *Elemento suspeito: Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira e CESeC, 2005.
- RODRIGUES, Eduardo. Rio-verão-2014: quando extinguir o Comando Vermelho passa a ser a novíssima solução para a questão da violência urbana carioca (1ª parte). *Capitalismo em desencanto*, 10/04/2014 (2014a). [<https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2014/04/10/rio-verao-2014-quando-extinguir-o-comando-vermelho-passa-a-ser-a-novissima-solucao-para-a-questao-da-violencia-urbana-carioca-1a-parte/>. Último acesso: 20/09/2015]
- _____. Rio-verão-2014: quando extinguir o Comando Vermelho passa a ser a novíssima solução para a questão da violência urbana carioca (2ª parte). *Capitalismo em desencanto*, 28/04/2014 (2014b). [<https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2014/04/28/rio-verao-2014-quando-extinguir-o-comando-vermelho-passa-a-ser-a-novissima-solucao-para-a-questao-da-violencia-urbana-carioca-2a-parte/>. Último acesso: 20/09/2015]
- RODRIGUES, Robson. *Os dilemas da pacificação: Notícias de guerra e paz em uma “Cidade Maravilhosa”*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, agosto de 2014 (Artigo Estratégico, 8). [<http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p5.pdf>. Último acesso: 04/09/2015].
- SOARES, Barbara. Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais, ano II. Rio de Janeiro: CESeC, 2012. [<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/Relatorio-2012comAnexos.pdf>. Último acesso: 04/09/2015].
- SOARES, Barbara; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia. O que pensam os policiais das UPPs. *Ciência Hoje*, n. 294, julho de 2012. [<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/policiasdasUPPs294.pdf>. Último acesso: 15/08/2015]
- SOARES, Vanessa Brulon. *(Des)organizando o espaço social de favelas: O campo burocrático do Estado em ação no contexto da “pacificação”*. Tese de doutorado em Administração. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/FGV-RJ, junho de 2015. [[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13848/Tese%20-%20Vanessa%20Brulon%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20Ap%C3%B3s%20Defesa%20\(2\).pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13848/Tese%20-%20Vanessa%20Brulon%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%20Ap%C3%B3s%20Defesa%20(2).pdf?sequence=5&isAllowed=y). Último acesso: 12/09/2015]
- TEIXEIRA, Cesar Pinheiro. O ‘policial social’: Algumas observações sobre o engajamento de policias militares em projetos sociais no contexto de favelas ocupadas por UPPs. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 1, jan/fev/mar 2015, pp. 77-96. [<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-8-1-Art5.pdf>. Último acesso: 08/09/2015]

- VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- VILAROUCA, Márcio Grijó; RIBEIRO, Ludmila. *Descortinando as práticas de pacificação: Resultados de um survey com residentes em dez UPPs*. Trabalho apresentado no seminário internacional “Pacificação: o que é e a quem se destina? Reflexões sobre a elaboração de políticas e ações de pacificação ao longo da história do Brasil”. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, UFRRJ e Université Paris Est Marne la Vallée, 3 e 4 de novembro de 2014.
- VIVARIO. *Relatório de experiências de enfrentamento da violência em perspectiva comparada: Os casos de Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá*. Rio de Janeiro, setembro de 2014. [http://vivario.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Relat%C3%B3rio_CAF_1.pdf. Último acesso: 28/10/2015]
- ZALUAR, Alba. *Dilemas, desafios e problemas da UPP no Rio de Janeiro*. Trabalho apresentado no XII Congresso Internacional da Associação de Estudos Brasileiros (Brasa). Londres: King’s College, 20-23 de agosto de 2014. [http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_XII/Proceedings/Alba%20Zalaur%20-%20Dilemas,%20desafios%20e%20problemas%20da%20UPP%20no%20Rio%20de%20Janeiro.pdf. Último acesso: 28/09/2015]

UPPs: UMA POLÍCIA DE QUE GÊNERO?

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

Eu tive uma criança que chegou para mim e falou: “olha, tia, quando eu crescer eu vou bem te matar”. Aí eu falei: “porque é que você vai me matar?” “Porque você é verme”. Aí eu falei: “por que é que eu sou verme?” “Porque você é polícia”. Então eu tive uma paciência com a criança... Eu sentei com a criança e falei assim: “deixa eu te mostrar uma coisa?” E ele: “o quê?” Aí eu tirei o meu sapato (...) ele já ficou olhando assim, eu tirei e falei: junta o seu pé no meu. Juntei. Aí a criança foi e a gente ficou conversando. (...) Por fim ele me contou que o pai dele estava preso. E aí a criança sabia tudo de arma. É triste quando você chega perto de uma criança e a criança pergunta quantas munições você tem. (...) Ela tá te olhando porque ela (...) quer a sua arma. Quer saber em quantos que você já atirou, se já matou alguém, se você já prendeu, cadê sua algema, se você pode algemá-la... Então você tem que falar assim: não, meu amor, eu não vou te algemar. (ENTREVISTADA 1).

INTRODUÇÃO

Este texto reúne dados e ideias de uma pesquisa qualitativa sobre os efeitos da presença das mulheres policiais nas UPPs, desenvolvida como parte do projeto *Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais*, realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Candido Mendes. Por meio de um survey aplicado em 2010 e replicado em 2012 e em 2014, este projeto buscava conhecer o perfil do contingente policial das UPPs e compreender as percepções dos agentes sobre o trabalho que vinham realizando.

Entre os dois primeiros anos de aplicação do survey, observou-se um crescimento de mais de 10% na proporção de mulheres integradas ao efetivo e percebeu-se que o tipo de ocupação dos policiais, assim como suas percepções sobre as UPPs, variavam significativamente segundo o sexo. Constatou-se, então, a necessidade de investigar

mais detidamente os significados e efeitos da presença feminina nessas unidades, o que levou ao estudo de natureza qualitativa, cujos resultados estão expostos neste texto. Além disso, para que o tema “gênero” pudesse ser aprofundado, decidiu-se que a amostra da terceira rodada do projeto *Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensam os policiais* seria estratificada por sexo, para permitir o estudo sobre o efetivo feminino, apresentado no quinto capítulo desta publicação.

A reflexão contida neste texto fundamenta-se, portanto, nos dados estatísticos da pesquisa quantitativa e em quatro grupos focais, com cerca de 10 componentes cada (dois com policiais femininas e dois com policiais masculinos – todos praças). A essas fontes foram agregadas cinco entrevistas abertas e semiestruturadas, com mulheres oficiais e praças atuantes em quatro diferentes unidades.

O ponto de partida de onde se puxou o fio condutor para analisar a forma como os entrevistados se situam frente ao projeto das UPPs foram os dados referentes a satisfações e frustrações no trabalho. Esmiuçando esses sentimentos, encontrou-se, na ideia de reconhecimento e nas referências ao gênero, o itinerário da reflexão que se segue.

Segundo o levantamento do CEsC, em sua edição de 2012, quase metade dos agentes avaliava que a maioria da população das favelas tinha sentimentos negativos em relação a eles. Certamente, essa resistência que os entrevistados percebiam nos moradores deve-se, entre outras coisas, ao histórico de atuações policiais violentas em favelas, às incertezas quanto à permanência das UPPs nas comunidades, detectada por vários pesquisadores naquele momento, e o conseqüente temor de uma retomada de poder do tráfico, além de aspectos da cultura local desses territórios (Soares 2012; Cano *et al.* 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Burgos 2011). Porém, ela expressa também uma outra dimensão do problema: o fato de uma parcela dos policiais (21%) ter demonstrado, em níveis distintos, uma rejeição ao projeto da UPP, ou seja, uma falta de identificação com a prática do policiamento de proximidade. Ademais, 60% afirmaram que prefeririam estar fora da UPP. Alguns, por conveniências pessoais. Outros, para estar onde pudessem fazer “ocorrências verdadeiras” ou participar de atividades “mais dinâmicas”, “mais operacionais” e “mais objetivas”, conforme suas próprias palavras. Mesmo que, na prática, grande parte das ocorrências policiais “do asfalto” seja classificada no campo das ações assistenciais, contravenções ou de trânsito, construiu-se, entre esses policiais, um discurso segundo o qual fora da UPP se faria o verdadeiro trabalho de polícia. Em parte, porque se desfrutaria de maior autonomia para exercer o poder discricionário no combate a “meliantes” e “vagabundos”. Em parte, porque os policiais acreditavam que ali seriam mais respeitados pela população.

Assim, nas favelas, onde hostilidades históricas marcam o relacionamento da polícia com os moradores, enquanto uma parcela dos agentes havia incorporado o espírito de uma polícia comunitária, apostando na aproximação e na parceria com

a população local, outra parcela não se sentia identificada com o projeto, por se perceber desempenhando a função depreciada e pouco viril de cuidar e proteger – ser “assistente social” ou “babá de marmanjo” – no lugar de combater.

Esses achados, aliados à presença crescente de mulheres na tropa, sinalizaram a necessidade de compreender melhor o sentido das interações cotidianas nas favelas com UPP para além de sua dimensão formal, regida pela racionalidade político-institucional. Pareceu fundamental, assim, explorar a dimensão dos contatos intersubjetivos que sedimentam as representações e as práticas policiais e cuja deterioração tanto expressou quanto contribuiu para o declínio do projeto. Adicionalmente, explorou-se a hipótese de que as subjetividades fossem atravessadas pelas repartições de gênero, supondo-se que a discussão sobre a presença feminina nas forças policiais pudesse ajudar a compreender não apenas a situação das mulheres nas unidades de polícia pacificadora, mas também certos aspectos centrais do próprio projeto. Ente eles, a associação do *ethos* militar, guerreiro, forjado, como sugerem alguns autores, na gramática da virilidade violenta (Bourdieu 1998; Welzerlang 2002; Calazans 2004; Moreira 2011), à dificuldade de conceber o policiamento de proximidade como sendo “verdadeiro trabalho de polícia”.

Sem dúvida, é importante, pela dimensão de gênero em si mesma, observar a qualidade do processo de incorporação das mulheres nessas unidades: as modalidades, condições e ambiente de trabalho que lhes são oferecidos, a receptividade de seus colegas masculinos e suas oportunidades de desenvolvimento na carreira policial. Porém, em se tratando de policiamento de proximidade, tal como havia sido anunciado oficialmente o modelo de trabalho nessas unidades, os efeitos da presença feminina, seja por razões práticas, seja pelo que isso mobiliza no imaginário da polícia e da população, vão além das questões específicas das mulheres, remetendo ao programa como um todo. É o que se pretendeu com esta investigação, voltada a uma escuta das narrativas dos entrevistados, tanto quanto possível, ancorada em suas referências e interações diárias.

Qualquer coisa que se afirme sobre as UPPs perderá sua atualidade em pouco tempo, dadas as mudanças permanentes a que o projeto está sujeito e aos diversos fatores que põem em risco a sua continuidade. Além disso, as unidades de polícia pacificadora diferem significativamente umas das outras, em função de características e histórias próprias de cada favela, assim como do perfil de seus comandantes. Há também uma grande diversidade de percepções e formas de interação de moradores e policiais no interior de uma mesma UPP. Para os primeiros, as percepções podem variar conforme a localidade, a idade e a condição de vida, assim como das experiências vividas e testemunhadas com certos policiais ou guarnições específicas. Da mesma forma, para os policiais, objeto desta pesquisa, as visões sobre a UPP e sobre

a população dependem, muitas vezes, da posição que ocupam e das funções que desempenham, ou seja, de seus pontos de observação. O comentário irônico de uma policial dirigido à colega que participava do mesmo grupo focal é revelador das múltiplas virtualidades da UPP:

Você é a gracinha da UPP, todo mundo adora você. Todas as crianças vão atrás de você, porque você anda com lapisinho e bonequinha. Pergunta se alguém já fez isso para mim, eu que ando no beco com o fuzil! (GFM 2).

SER POLICIAL: ORGULHO E PRECONCEITO

A despeito da percepção geral de que as UPPs representavam uma oportunidade de maior valorização dos policiais e apesar dos efeitos positivos que elas produziram durante um tempo na imagem da Polícia Militar, as pesquisas quantitativas do CESeC, assim como este trabalho de natureza qualitativa, revelaram que, para os policiais, o cenário não era tão favorável como se costumava supor.

Segundo a pesquisa do CESeC de 2012, uma parcela importante dos policiais (cerca de um terço) expressava insatisfações com o trabalho que desenvolvia. Em parte, como mencionado acima, as insatisfações se referiam à persistência, no imaginário dos policiais das UPPs, de um modelo repressivo e bélico de policiamento. Tal modelo, entranhado na cultura policial, estaria prevalecendo na ausência de mudanças estruturais na corporação – a despeito das novas concepções que inspiraram a criação das UPPs e de certas alterações no processo de formação dos PMs. (Mourão 2012; Musumeci *et al.* 2013).

Porém, essa é apenas uma dimensão do problema. Quando buscamos captar as necessidades básicas expressas pelos entrevistados, percebemos outros significados, para além de seus muito frequentes preconceitos sobre a favela ou da dissintonia em relação ao modelo de policiamento comunitário. O desejo de atuar em batalhões tradicionais, manifestado pela maioria dos policiais que se diziam insatisfeitos na UPP, revelou também demandas e expectativas de outra ordem – algumas vezes, inclusive, comuns aos agentes mais afinados com a filosofia do projeto. Parte dessas demandas dizia respeito a conveniências pessoais, como o desejo de trabalhar mais perto da moradia, de operar em uma escala compatível com outras atividades e de dar vazão a vocações ou a formações específicas.

Para alguns policiais, o que parecia pesar eram as duras condições de trabalho nas favelas e a estruturas materiais e imateriais deficientes. “O que me prende na UPP”, afirmou um policial do segundo grupo focal masculino, “é que, pela

primeira vez, eu estou fazendo o que eu gosto de coração. Mas o meu lado financeiro está sendo prejudicado” (GFH 2).

Vários outros problemas, além do financeiro e de gestão de pessoal, alimentavam insatisfações, algumas das quais particularmente para as mulheres:

Para ir no banheiro, tem que caminhar bastante até a base, que é onde tem banheiro... nem sempre eu posso fazer isso, porque é inviável! É inviável. Tem que comunicar à supervisão... então, o que a gente faz? (...) eu sei que todas as meninas fazem a mesma coisa: você fica segurando o tempo inteiro a urina (...) evita beber água (...) Os homens também têm vontade, mas só que eles podem conseguir um lugar. (GFM 2).

Ao lado disso, combinadas ou não à adesão do policial a um modelo bélico de policiamento, revelaram-se necessidades existenciais mais profundas e universais, como aspirações por segurança, satisfação e sentido. Essas necessidades transpareceram em vários depoimentos, quando foram tematizados, por exemplo, os riscos e o medo do imprevisto, o tédio resultante do trabalho repetitivo e pouco diversificado, o sentimento de impotência frente a dificuldades estruturais do trabalho e da vida dos moradores e, junto com isso, a demanda por reconhecimento. Sentimentos que independem, até certo ponto, das afinidades ideológicas, da formação profissional e, no limite, da própria estrutura do programa.

O MEDO E OUTRAS HISTÓRIAS

A defasagem entre o que se imaginou sobre a UPP e o que os policiais experimentam diariamente não se limita apenas ao tema da valorização, tal como visto acima. Se, por um período, a imagem das favelas pacificadas disseminou, em vários segmentos sociais, um sentimento de maior segurança e tranquilidade, a experiência de quem está nesses territórios, a serviço, pode ser vivida de forma oposta. O relato de uma policial sobre sua reação e as reações da família, ao saber de sua nomeação, são contundentes:

Minha mãe ficou desesperada, meu irmão começou a chorar. Foi um desespero total. O primeiro dia de serviço na UPP... misericórdia! Acho que tanto para mulher quanto para homem. Eu vejo lá na minha UPP homem pedindo baixa!(...) Eu já vi homem doido, homem pedindo baixa, homem que não encara. (GFM 1).

Evidentemente, esse não é um sentimento generalizado entre os entrevistados e varia conforme a perspectiva: não é o mesmo para oficiais e praças, ou mesmo praças trabalhando em comunidades menos conflagradas, em serviços administrativos ou na função de relações públicas.

Eu até brinco com o meu marido, conta uma das entrevistadas oficiais, se eu fosse sozinha, eu morava na UPP. À noite eu via minha televisão e depois eu saía para patrulhar... Porque é uma vontade. Você se vê com essa responsabilidade de cuidar, entendeu? Então... essa vontade de ficar lá é muito grande. (ENTREVISTADA 4).

Em outros relatos, esse vínculo chegou a ser traduzido por um comprometimento amoroso que, invertendo a lógica do risco e da hostilidade que já se manifestava naquele momento, exprimia satisfação e segurança:

Eu me sinto totalmente segura. Eu me sinto segura aqui dentro, eu moro super próximo daqui (...) todo mundo sabe. Eu faço compras no supermercado onde todo mundo daqui vai fazer, então... eu gosto daqui. A (comunidade X) é um caso de amor. Eu amo, eu gosto do que eu trabalho, que é essa parte de levantar demanda. (ENTREVISTADA 1).

Incumbida da aproximação com os moradores da comunidade onde atua, outra soldado participante do grupo focal também esbanjava entusiasmo quando se referia ao seu trabalho, dinâmico e extenuante:

Estou satisfeita, feliz. Tem épocas que eu digo assim: estou exausta. Tem épocas que eu estou muito, mas muito cansada. Mas eu tenho muito orgulho. De verdade, de coração. Eu tenho muito orgulho do que eu faço (...) dentro da área UPP. (ENTREVISTADA 2).

Por sua vez, um soldado, igualmente extenuado, mas atuando em ponto fixo, apresentou, no encontro, uma visão bem menos alentadora da sua missão. Além do tédio e do cansaço, ele revelava sua angústia por não ver significado nas tarefas que consumiam todas as horas do seu dia:

Eu trabalho na visibilidade. Fico ali parado, não pode sair para nada. Para nada! 12 horas você em pé. Só faltava (o comando) marcar um quadrado. “Não sai daqui!”. Sem encostar, sem nada. 12 horas. Noite e dia. (GFH 1).

Esses são apenas alguns exemplos de discrepância nas avaliações, masculinas ou femininas, sobre o trabalho na UPP. Contrariamente ao tom crítico e desgostoso de muitos, vários outros depoimentos descreveram o acolhimento de moradores, a boa aceitação dos colegas e superiores, a valorização do policiamento de proximidade, satisfação com condições de trabalho, o reconhecimento de mudanças de paradigma na polícia etc. Logo, não se pretendeu, aqui, apontar prevalências ou tendências. O objetivo foi compreender certas gramáticas que atravessam recorrentemente o repertório de policiais de ambos os sexos e que podem funcionar, ainda que de forma não linear, como estruturas organizadoras do pensamento e da ação. Não só no sentido apontado por Bourdieu, com seu conceito de *habitus*, mas também na perspectiva de significações mais instáveis, engendradas na dinâmica das relações interpessoais.

Para prosseguir na argumentação deste texto, retomemos, pois, os sentimentos ou necessidades frustradas que podem estar na base das insatisfações expressas nesta e em pesquisas anteriores. Além do medo e do tédio, foram comuns as manifestações de angústia e impotência. Se muitos policiais se defendem da impossibilidade de solucionar os problemas sociais que testemunham no seu ambiente de trabalho, rejeitando e desqualificando os moradores como ignorantes, indolentes ou criminosos potenciais, outros se deixam visivelmente penetrar pela angústia que esses problemas provocam:

“Na segunda de manhã, na escola, você percebe claramente que a criança passou o final de semana todo sem tomar banho, sem pentear o cabelo, com o uniforme sujo. Isso [nos] deixa chocada[s]”, comenta uma das policiais, seguida por outra que completa: “Perguntamos o que acontece com a bolsa família. Arrumamos assistente social, lugar para morar, mas elas (as mães) não querem ajuda. Moram em meio da dengue, sem higiene nenhuma. Fora casos em que a própria filha engravida do pai. Umas coisas absurdas (...) Você entra na casa dessas pessoas e sai com uma vontade de chorar tão grande!” (GFM 2).

Entre as diferentes necessidades expressas pelos policiais de ambos os sexos, entretanto, a que talvez ajude a refletir melhor sobre a qualidade das relações interpessoais nas UPPs é o desejo de reconhecimento. É em torno dessa aspiração, perceptível nas falas dos entrevistados, mas também presente em depoimentos recolhidos de moradores em outras pesquisas, que se concentrará, doravante, este texto.

RESPEITO E RECONHECIMENTO

Embora pouco desenvolvido, o tema do reconhecimento, associado à noção de respeito, foi tangenciado em estudos sobre as UPPs, quando se trata da relação entre policiais e moradores (Cano *et al.* 2012; Burgos; Rodrigues e Siqueira 2012). Rodrigues e Siqueira destacam, por exemplo, a importância do reconhecimento da autoridade policial, por parte dos moradores, pela via do respeito (e não da força) para que se confira significado ao trabalho da polícia nas UPPs e, conseqüentemente, para que os agentes se sintam valorizados (Rodrigues e Siqueira 2012). Com isso, vislumbram a relevância da dimensão intersubjetiva, na aspiração pelo reconhecimento da condição de polícia (sua autoridade e legitimidade) ou de cidadão.

A análise que se segue contempla dois objetivos articulados: o primeiro é explorar as implicações da demanda por reconhecimento, tomando por base a noção de que as autoimagens, ou identidades policiais, também se constituem intersubjetivamente, dentro e fora da corporação; a segunda, já mencionada, é avaliar se o jogo de espelhos a que essa demanda por reconhecimento dá lugar encontra nas clivagens de gênero uma tela de leitura da relação dos agentes com o projeto das UPPs.

Nas UPPs, policiais e moradores acusam-se mutuamente de falta de respeito, cada um atribuindo ao outro a iniciativa por agressões e abusos que lhes ferem a dignidade. Cano *et al.* (2012) mostram como a noção de “respeito”, contraposta à ideia de “abuso”, permeia, por razões diversas, os discursos de moradores e de policiais, na frágil construção de um relacionamento em permanente tensão. Obviamente, as reações hostis dos atuais habitantes não é equiparável à violência policial crônica que deixou cicatrizes na memória coletiva. Mesmo assim, reavivada por abusos de novos agentes, essa memória continua atuando por meio de reações variadas, gerando um sentimento, em parte da tropa, de que a hostilidade dos moradores é uma realidade cotidiana :

“Os moradores cospem no chão como se tivessem nojo relata uma policial em um dos grupos focais. Até porque não somos policia, somos os UPP. Não têm respeito nenhum” (GFM 2), acrescenta outra participante. “O respeito por essa farda aqui (UPP) é zero em comparação ao do Batalhão”, confirma uma terceira colega. (GFM 1).

Sentimento igualmente expresso pelos homens, como resume o relato de outro policial: “Eles tem uma mania (desculpe, vou falar), mania de falar: “UPP é o caralho”. Ela passa (e diz) “UPP é o caralho”, e cospe no chão (GFH 1).

Em certas ocasiões, a hostilidade adquire contornos ainda mais dramáticos:

Eu tomei ovada, conta uma agente que atuava no serviço operacional. Como eu apreendi um rapaz lá (...), então eles me odiavam, lá, me odiavam! Então eu tomei ovada (...), eles tinham o hábito de ir com o prato para a janela e raspar o prato... (GFM 2).

Situação semelhante à descritas por outra participante do mesmo grupo focal:

Estávamos eu e meus amigos de guarnição parados e tinha uma casa, de frente para a gente. As pessoas... eu não sei se eles faziam na hora ou se já tinham reservado: cocô, né? Dentro do saquinho plástico. Eles tacavam fezes em cima da gente... (GFM 2).

Em suma, como mostram os estudos mencionados anteriormente, muitos moradores se disseram alvo de atitudes arbitrárias e desrespeitosas por parte da polícia. Com isso, revelavam que não se sentiam reconhecidos como cidadãos nas suas interações com os agentes. Já estes últimos, como se viu, traduzem o que consideram falta de respeito dos moradores como sinal de que a população os identifica à polícia violenta de outrora ou sequer os reconhece como policiais.

Porém, o desrespeito não foi a única manifestação, embora seja a mais contundente, do não reconhecimento da autoridade legal dos agentes.

Até os próprios moradores diferenciam a gente, lamentou-se uma policial, Dentro da comunidade a gente é UPP, diferente do policial militar. Eles falam: “Ó, vou chamar os UPPs”. Também a farda é diferente. A farda do batalhão é que causa uma ostensividade maior. (GFM 1).

E não é só a população que não reconhece...

Esse déficit de reconhecimento, segundo os entrevistados, se expressa da mesma forma para além das fronteiras das favelas, dentro e fora da corporação. Ora são os próprios entrevistados que não se veem no lugar de polícia, ora são seus superiores e o restante da sociedade que não os percebe como tal. Nas palavras de um dos policiais:

[Esse tipo de problema] é o que deixa a tropa, de modo geral, insatisfeita e talvez prestando um serviço inferior ao que poderia ser prestado. Falta de reconhecimento, por parte da sociedade, do jornal, dos comandantes. (GFM 2).

Além de se verem diminuídos no olhar da população das favelas, dos superiores e da mídia, os “UPPs” precisam lidar ainda com o descrédito dos colegas que atuam

nos batalhões. As rivalidades que, de forma jocosa ou desrespeitosa, remetem a privilégios de que supostamente os policiais das UPPs desfrutariam se expressam, frequentemente, na linguagem da desqualificação.

“A gratificação da UPP é um pouco maior do que dos batalhões”, explica um policial durante a reunião do grupo focal, “nossa escala era um pouco melhor. Então ficava a disputa: eles diziam que nós não fazíamos nada e eles que faziam tudo e nós ganhávamos mais do que eles”. (GFH 2).

Essa disputa entre homens em posição hierárquica equivalente envolve, previsivelmente, elementos associados à virilidade, que se manifestam na valorização do risco e no manejo da arma.

O policial do batalhão fala: Você não trabalha armado, trabalha com uma caneta. (e apontando para o fuzil, pergunta) “Sabe usar isso aí?” É brincadeira, mas...

Mesmo no interior da UPP, como ademais nos próprios batalhões, circula também a ideia de que alguns são mais policiais do que outros. Essa noção, que produz ao mesmo tempo exclusões e pertencimentos imaginários, acopla-se à divisão entre os que estão na tropa e os que trabalham na administração. Em última instância, entre os que buscam a aproximação, com “ações sociais”, e os que atuam em “situações reais”.

“LIXANDO UNHA NA VIATURA”

Nessa sequência de sucessivas invalidações da condição policial, não surpreende o fato de o universo feminino concentrar a maior carga de projeções negativas. No interior da corporação, as mulheres parecem representar a alteridade máxima em relação à identidade policial, como se verá adiante, e sua presença tende a produzir sinalizações contraditórias, tanto pondo em xeque quanto contribuindo para reafirmar a postura adversarial e o valor simbólico do risco e do sacrifício físico no trabalho de polícia.

Considerando que identidades, individuais ou corporativas, se configuram, mesmo que transitoriamente, em contextos intersubjetivos, essas projeções têm um grande peso. Não só na identificação das mulheres a diferentes estereótipos de polícia feminina (masculinizadas, “barbies”, “uppets” etc.), mas também na construção do imaginário masculino sobre o próprio trabalho. Para prosseguir

nessa pista, vale iniciar o trajeto pelas reações da população quando as mulheres agem “como polícia”:

As pessoas resistem um pouco à imagem da mulher. Exemplo: um homem acatar uma ordem de uma mulher é uma situação muito delicada. Então, você tem que ser mais enfática, mais enérgica, pra que entenda que é uma ordem de uma autoridade policial militar (...) Eles têm a tendência a questionar a ordem da menina. (...) Mas por mais que você fale: “vamo lá! Mão na parede!” Acabou! Ele vai te questionar: “mas por quê? Eu não tô fazendo nada!”. Como se, na verdade, a ordem da mulher não tivesse o mesmo peso de uma ordem de um policial masculino. (ENTREVISTADA 2).

Além de parte da população não reconhecer a autoridade feminina, não são raros os relatos das policiais sobre o olhar reprovador dos próprios colegas. Elas se percebem, frequentemente, na condição de suspeitas de se utilizarem dos atributos femininos, seja para conseguir benefícios junto aos superiores, seja para se eximir do cumprimento do dever. Em qualquer das hipóteses, acabam identificadas a um lugar de “não policial”. Ainda que vários agentes afirmem a condição de igualdade das mulheres e valorizem a presença feminina na tropa, há referências abundantes, nos discursos masculinos, emitidos nos grupos focais, aos estratagemas utilizados pelas mulheres, identificadas por eles como as “FEM”, para escapar de suas funções de polícia.

O que a gente questiona aqui é que 90% das mulheres que entram na Polícia Militar entram com a finalidade de (...) estufar os peitinhos, balançar a bundinha. A policial FEM tem que ser preparada para trabalhar, porque ela não vai estar ali sozinha, não pode entrar na viatura e ficar pintando a unha, passando batonzinho, o colega está do lado dela, dependendo dela para sobreviver. (GFH 2).

E as mulheres conhecem bem a matriz das reações masculinas, como mostra o diálogo a seguir:

Já me perguntaram se eu fiz o teste do sofá. Ouvi todos tipos de comentários machistas que eles fizeram: Mulher serve pra trabalhar na administração, mulher serve para quê? Para dar para o Coronel, pra dar pro capitão. Só isso... Eles falam que só existem dois tipos de mulheres: piranha ou sapatão. Isso é coisa da imaginação deles. Isso não existe. Eu tenho filho, ela tem um filho, é casada, se relaciona com heterossexuais. Mas se a FEM é muito empenhada, eles começam a dizer que é sapatão. (...) Se é da administração, ela é piranha. Agora eles colocaram um apelido ridículo: “transante”. É a FEM que está transando com alguém. (GFM 2).

“Eu acho bom ter sempre uma FEM para poder revistar, para não ter constrangimento”, avalia um policial do primeiro encontro dos homens. “Dependendo da FEM também...”, relativiza em seguida. Com isso, reproduz uma ressalva, comum na fala de vários colegas, reveladora de uma imagem da mulher como potencialmente inepta e indolente:

Tem que ser uma que queira trabalhar. Tem que estar disposta. Quando está fardado não tem esse negócio de homem/mulher não. É policial militar! (GFH 1).

Porém, não são somente os homens que denunciam as mulheres como relapsas.

“Tem realmente muita mulher que gosta de escamar, né?”, comenta uma “FEM”. “Eles usam essa linguagem aqui. Escamar: (quem) gosta de não fazer nada, gosta de fugir”. (ENTREVISTADA 5).

Por outro lado, não são somente as mulheres que tentam escapar do serviço.

Tem muito homem que também escama, prossegue a entrevistada, que não gosta de trabalhar, sempre pega uma papeleta médica e a gente sabe que não está doente. (ENTREVISTADA 5).

Contudo, são as “FEM” que encarnam a imagem do comportamento antipolicial, como ela mesma arremata: acho que é mais comum entre as mulheres. (...) Desde o curso a gente já percebe essa diferença (ENTREVISTADA 5).

Às suspeitas de que as mulheres se beneficiam de sua condição para usufruir de privilégios e escapar às responsabilidades se soma a ideia de que suas limitações naturais impõem uma barreira ao pleno exercício da atividade policial. É o que fica claro no diálogo entre três policiais masculinos do primeiro grupo focal:

- Para pular um muro a mulher teria mais dificuldade e na comunidade tem muito disso, você ter que pular um muro.
- O biotipo da mulher não faz com que ela tenha toda essa explosão que o homem tem.
- E tem uma região mais sensível (mostra o peito), nessa região ela é mais sensível. Para pular o muro tem que encostar... a gente carrega muito equipamento pesado, isso deve trazer dificuldades. (GFH 1).

Elas, por sua vez, reconhecem as diferenças:

Eu acho que nunca vai ocorrer isso aqui, mas (...) se tiver uma troca de tiro eu não vou conseguir carregar o meu companheiro que tá aqui, ele é alto pra caramba, forte. (...)Eu até banco com o 762, mas fico imaginando se tiver que subir uma escadaria enorme. (ENTREVISTADA 5).

Não surpreende, portanto, que as agentes se sintam permanentemente vigiadas e colocadas à prova por seus colegas.

Eles vinculam certos tipos de instrumentos, atitudes, ao ser realmente policial militar (...). Se você sai, de repente, para comer alguma coisa (...) e você torce a cara para alguma coisa, você não é polícia. Entendeu? Você tem que ser rústico, a gente fala isso. Tem que ter rusticidade (...) Mas algumas policiais femininas ainda não perceberam isso. Que eles estão testando a gente o tempo inteiro. É o tempo inteiro (...). A primeira coisa que eles fazem é notar a nossa atitude (...) é observar como que a gente vai agir diante de uma situação real. Independente de ser um confronto. Uma simples abordagem... eles observam. Observam e falam. (ENTREVISTADA 2).

Outra maneira de pôr em dúvida as aptidões das mulheres é, ao contrário, poupá-las do trabalho pesado:

“Éramos três”, descreve uma das policiais ouvidas pela pesquisa, “e eles revezavam (o fuzil) entre eles. “Gente, pode me dar o fuzil, eu sei o que fazer”. E aí (...) na hora de entrar na viatura, com muito custo eles me deram o fuzil. “Podem me dar o fuzil, eu sei o que estou fazendo, eu sei fazer. O mesmo curso que vocês fizeram eu fiz também”. Então eles entregaram o fuzil. Na hora de entrar na viatura, eu botei o fuzil pro lado de fora, puxei a porta... “nooossa! Ela sabe entrar na viatura com fuzil, hein?” (ENTREVISTADA 2).

A necessidade de demonstrar capacidade para ser polícia exige, muitas vezes, verdadeiras demonstrações de estoicismo, chegando, em alguns casos, ao limite da violência autoinfligida, como se para impor respeito as mulheres precisassem desrespeitar seus próprios limites. Além da revelação de uma das entrevistadas sobre o fato de ter ficado 12 horas sem trocar o absorvente íntimo, os depoimentos que se seguem mostram essa tensão, gerada pela frequente necessidade de contradizer o imaginário masculino sobre as mulheres.

(...) A que trabalha interno ela se respeita um pouco mais, mas a que trabalha na rua, acho que por conviver com muitos homens juntos, elas confundem a situação de ser policial militar com deixar de ser mulher. (ENTREVISTADA 2).

A mulher tem que ser o dobro de profissional. Ela sabe que todo mundo pode ficar sentado, pode ficar com sede, mas se ela falar que ela tá com sede... “Ah! Ela é FEM”. Se ela fala: “eu preciso ir no banheiro”. Falam: “Ah. Ela tem que ir no banheiro porque tem que trocar o modess”. (ENTREVISTADA 1).

O próprio termo “FEM”, utilizado não apenas para designar uma agente feminina, mas também como chamamento, em substituição ao nome próprio e como categoria depreciativa, representa simultaneamente o feminino, o que não é homem, o incompleto, o não policial:

O pessoal chega e fala: ô FEM, vem aqui! (...) Há esse pensamento, nos homens, de que a mulher, a FEM, ela... Gosta de dormir, a FEM não vai para a rua, a FEM é fraca, a FEM não vai para o combate. (ENTREVISTADA 1)

Tem o policial e tem a FEM. Então a FEM é como se não estivesse associada ao policial. E eles têm o hábito de dizer assim: vamos supor: alguém está gripado e por acaso não veio trabalhar, pegou dispensa, qualquer coisa... “Ah! O FEM”... (ele) “tá se comportando que nem uma FEM”. Então, é assim: (...) o masculino fala: “me machuquei”: “Ah! Lá vai o FEM!” Se o policial é homossexual: “é o FEM”. Então assim: o FEM é como se não fosse policial. É algo que não está pronto, digamos assim. (ENTREVISTADA 2).

Ao mesmo tempo em que, para alguns, a mulher está quase naturalmente vinculada à UPP - a FEM é a cara da UPP, diz um integrante do grupo de homens – os depoimentos sugerem que, no caso delas, tornar-se policial, mais até do que para os homens, é um processo inacabado, que as obriga a provações permanentes, na busca pelo reconhecimento de seus pares. Ocorre que, como lembra Souza,

As mulheres são percebidas internamente na instituição como uma “ameaça” à identidade policial, consideradas frágeis fisicamente e, ao mesmo tempo, tecnicamente despreparadas para o exercício da atividade policial, que continua no imaginário social alicerçada em valores masculinos, como exposição ao risco e uso da força física. (Souza 2011).

O FEMININO PARADOXAL

As imagens do feminino se opõem, assim, ao *ethos* guerreiro, associado ao sacrifício, à dor física, ao risco, à bravura e, no limite, à violência. Elementos que ancoram e confirmam a virilidade implícita na condição policial, em parte reiterada pela cultura institucional, transmitida e repisada durante a formação. Calazans, referindo-se à resistência das polícias brasileiras em perder seus vínculos profundos com o militarismo, descreve, por exemplo, como nas Jornadas de Instrução Militar (JIM), da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, a transmissão de códigos culturais dá-se sob a dor física e seus conteúdos deixam as marcas de uma identidade policial, a qual se

constitui a partir de uma “memória-corpo” (Calazans 2004). Caruso, referindo-se à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, endossa essa percepção, mostrando como a recorrência a testes físicos e exercícios de “resistência” marca (...) a mensagem de que para ser policial militar é preciso passar por provações caracterizadas pelo sofrimento e dor (...) (Caruso 2006). O militarismo expressa-se, portanto, como espaço eminentemente masculino, vinculado à virilidade como capacidade para a guerra e para a violência (Moreira 2011).

Para as mulheres, entretanto, ter atravessado as mesmas etapas probatórias que os homens não solidifica seu lugar no meio policial. Sua condição feminina, pelo que contém de falta ou excesso, permanece carregada de ambiguidade, funcionando, ao mesmo tempo, como ameaça a ser expurgada e como elemento que confirma o pertencimento dos homens ao mundo viril.

Seguindo ainda essa pista, vale lembrar as interpretações de Bourdieu (1998) e Welzer-Lang (1994; 2004) sobre a constituição do masculino como processo relacional (dependente, portanto, da confirmação dos pares) inscrito na gramática da virilidade violenta, cujos exemplos mais típicos se encontrariam nos bandos de jovens ditos delinquentes e nas forças policiais. Para esses autores, a masculinidade estaria permanentemente ameaçada de se deteriorar, já que se teria estruturado na negação constante do feminino e no exorcismo de tudo o que fosse visto como não masculino. Aos homens, acrescenta Élizabéth Badinter (2003), cabe responder eternamente ao imperativo social: “Mostre que é um homem de verdade!” “Aja como homem!” “Prove que é homem!” Como se não houvesse comprovações definitivas da consolidação do masculino e, ao contrário do que ocorre com as mulheres, cuja condição é vista como dada e natural, fosse necessário um esforço contínuo de reconhecimento e chancela.

Tornar-se homem significaria, desse modo, incorporar-se a um sistema hierárquico pelo qual o “outro” (mulheres, crianças, homossexuais e demais figuras que remetem à fragilidade) não é apenas diferente, mas encontra-se em um patamar subalterno na escala de valores, traduzindo a encarnação do não masculino. Por isso, esse outro põe em cheque a frágil construção de uma masculinidade que requer o expurgo permanente da ameaça implícita de emergência do feminino. Como sugere ainda Badinter (2003), ser homem representa um trabalho e um esforço do qual as mulheres parecem liberadas, mas também uma contradição – que Welzer-Lang chama da “virilidade paradoxal”, dada essa exigência de exibição constante do gênero, que tem como contrapartida a impossibilidade de provas categóricas.

Em ambientes marcados pela masculinidade, a violência, sob a forma ritualizada de agressões, xingamentos e depreciações, torna-se então o dispositivo de autoproteção contra o risco de se ver na posição do conjurado, do Outro, do não

masculino. Basta observar os diálogos e o gestual de um grupo de garotos num espaço público, onde a sociabilidade é teatralizada e amplificada: com tapas, cascudos e “insultos” jocosos sobre a virilidade alheia, cada um se esforça no sentido de repelir e lançar sobre o outro os indicadores de exclusão que possam ameaçar a legitimidade do pertencimento ao mundo dos homens.

A lógica do atacar para não ser atacado opera, portanto, como defesa contra o temor quase ontológico de perder o lugar entre os pares, lembra Bourdieu:

Certas formas de “coragem”, aquelas que exigem ou reconhecem os exércitos ou as polícias (e muito especialmente as “tropas de elite”) e os bandos de delinquentes (...) encontram seu princípio, paradoxalmente, no medo de perder a estima ou a admiração do grupo, de “perder a face” diante dos “camaradas” e de se ver remetidos às categorias tipicamente femininas de “fracos”, de “fracotes”, de “efeminados”, de “veados” etc. (Bourdieu 1998).

Em seu estudo sobre jovens envolvidos em situações de delinquência ou socializados na subcultura das gangues e dos bandos de periferia, na França, Thomas Sauvadet (2006) mostra como na cultura da rua, onde os grupos se reúnem e passam a maior parte do tempo, a sobrevivência, física e simbólica, engendra uma busca pela acumulação do que ele chama de “capital guerreiro”: condição fundamental para obter poder, respeito e autoestima e que representa um antídoto às ameaças de morte social, que emergem do cenário circundante de confinamento e exclusão. Porém, a preservação desse capital (traduzido em potencial de liderança) implica também um esforço árduo por parte de seu detentor, pois é necessário sustentar a competição permanente, reafirmando sua força, coragem e valentia, além da capacidade de manter os conflitos sob determinados limites, resolver problemas, proteger os apadrinhados, saber mandar, dominar etc. Uma tensão permanente, marcada por uma cultura de desafios verbais, rituais de humilhação e comportamentos de riscos, na qual a performance viril tem papel central.

É em torno dessa tensão, gerada pela necessidade de expurgar o feminino e de ser reconhecido(a) que se procurará seguir adiante. Pelo que se viu até aqui, a adoção de um novo modelo de ação policial, por si só, não abole a conexão entre masculinidade e disposição para a guerra, forjada no afastamento simbólico das mulheres. Em outras palavras, o gênero funciona também como uma variável de resistência à mudança. Mesmo que a formação e a prática dos novos agentes das UPPs se concentre no modelo de policiamento comunitário ou de proximidade, o pertencimento pleno ao meio policial ainda parece depender dos rituais de reforço da virilidade. Antes de prosseguir, porém, na discussão sobre as significações do feminino, vale recuperar uma parte do percurso efetuado até este ponto, acrescentando-lhe alguns novos elementos.

O OUTRO INTERNO

Partiu-se da indagação sobre a satisfação no trabalho e buscou-se compreender os elementos que atuam na conformação das autoimagens dos policiais de ambos os sexos e na forma como percebem o seu relacionamento com os moradores das favelas “ocupadas”.

Sem pretensão de hierarquizar o peso de cada elemento na conformação do pensamento ou do discurso dos policiais, procurou-se ir um pouco além de uma análise político-institucional, buscando captar percepções, sentimentos, necessidades e aspirações que derivassem também da experiência concreta cotidiana dos agentes e das agentes, vistos como seres encarnados e não, simplesmente, como tabulas rasas, moldadas pelos ordenamentos corporativos.

Assim, com base nas pesquisas já mencionadas e nos depoimentos colhidos neste estudo, formulou-se a hipótese de haver um vínculo entre a experiência de aderir, aceitar, identificar-se e reconhecer a UPP (no sentido de valorizá-la) com o sentimento de ser reconhecido ou reconhecida como policial. Pressupôs-se o reconhecimento da condição de policial como um processo intersubjetivo, que começa com o ingresso na instituição e prossegue “na rua”, no contato da polícia com seu público-alvo – a população .

Observou-se, em seguida, como as falas dos entrevistados de ambos os sexos expressavam um déficit de reconhecimento, reproduzido em diferentes escalas, num jogo de espelhos capaz de gerar a sensação de não se ver e não ser visto como polícia. Dado que, nos contatos intersubjetivos, população, superiores, colegas de batalhões, “operacionais” e “masculinos”, cada um a seu turno, recebem e replicam a mensagem de não reconhecimento que constitui e reforça alteridades e exclusões, o “tornar-se polícia” adquire um caráter de processo inacabado a demandar, de forma pacífica ou conflituosa, permanentes confirmações. Nesse encadeamento dialógico, o feminino (que se expressa através da presença das “FEM”, mas não se esgota nas mulheres em si mesmas) representa a alteridade máxima, que se traduz como ameaça à identidade policial, como expressão fronteira de uma não-polícia.

Isso não significa que, na prática, as mulheres sejam discriminadas em bloco ou submetidas ao poderio masculino no interior da PM. A visão de que homens e mulheres se distribuem homoganeamente nos papéis de dominantes e dominados, respectivamente, impediria perceber a organização como espaço de articulação, negociação e contestação em torno de interesses específicos, como alerta Mônica Capelle. Segundo essa autora:

Elas (as policiais) enfrentam dificuldades e limitações, mas, ao mesmo tempo, lhes são oferecidas oportunidades e possibilidades de exercer o poder e de contribuir no processo de transformação da organização. (Capelle 2006).

Não é propriamente das mulheres que se está falando, portanto, mas das projeções que elas evocam, ou seja, das categorias de gênero que orientam as leituras do mundo sensível. Discute-se, em suma, o princípio androcêntrico de organização social, como diria Bourdieu (1998), ou seja, a repartição sexual como um indexador de valores, mais do que uma elaboração sobre fatos observados, para utilizar os termos de Françoise Héritier, ao analisar a construção social da diferença entre homens e mulheres.

Sendo a presença feminina negada sobretudo em termos simbólicos, pensar a cultura política através do gênero como categoria analítica permite incorporar uma nova chave interpretativa, como sugere Rosemeri Moreira em seu estudo “Virilidade e o corpo militar” (2011). Assim, embora a identificação do feminino como um não-lugar na polícia não impeça que muitas policiais se sintam perfeitamente acolhidas, reconhecidas e respeitadas, ao encarnarem o feminino, elas se encontram em uma posição mais vulnerável às variadas expressões de desapareço de colegas.

Como já dito, a diversidade de situações é marcante: em um dos grupos focais, por exemplo, enquanto uma policial garantia ter tido boas relações com todos os policiais com quem trabalhara até então, várias outras, para surpresa da primeira, se queixavam de comportamentos abusivos de seus pares masculinos: segundo elas, um instrutor dizia que “a FEM serve para servir cafezinho de calcinha e sutiã”. Outros usavam palavrões e faziam comentários sobre “mulher gostosa” e certos oficiais proibiam as mulheres de trabalhar na rua, com o pretexto de protegê-las (GFM 2)

A MULHER COMO ESPELHO DA NATUREZA

Não chega a ser uma surpresa, nesse contexto, o fato de que as “FEMs”, que simbolizam o máximo de distância em relação à “verdadeira” identidade policial, as que precisam afirmar com mais vigor sua pertinência à corporação militar, sejam também as que encarnam, para muitos, homens e mulheres, o espírito da UPP. Mesmo que alguns acreditem que a presença feminina representa um paliativo ou uma maquiagem para a pecha de truculência ou de corrupção na PM, e que outros entendam que o sexo do policial é indiferente, quando se trata da qualidade do trabalho, a forte naturalização da condição feminina traz consigo a noção de que elas são mais aptas ao tipo de policiamento da UPP.

Então a mulher trabalha com muito mais facilidade nisso (conquistar a confiança do cidadão)... porque ela brinca... Porque ela já tem aquele instinto, aquela coisa de ser mãe... (ENTREVISTADA 4).

É interessante notar, nas falas coletadas, que as supostas qualidades inatas das mulheres não se referem somente ao talento para a política de aproximação, decorrente dos instintos maternos ou de maior sensibilidade. Elas são valorizadas também naquilo que uma das policiais chamou de “situações reais”, ou seja, ações ostensivas e abordagens:

A mulher, ela é mais observadora do que o homem. O CFAP (Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças) diz que a mulher, quando ela mira o armamento dela, ela tem mais chance de acertar do que o homem. A mulher ela demora mais a atirar, mas quando ela atira, ela atira com maior precisão. (...) A gente escuta muito melhor e é unanimidade aqui entre os rapazes. Quando tá saindo com mulher na rua, a mulher consegue ouvir passos. A três km de distância já sabe que tem alguém andando. A mulher dá logo o sinal pro pessoal se abrigar, porque ela está escutando os passos muito antes dos homens. (ENTREVISTADA 1).

Mas é, de fato, no quesito aproximação que as características femininas são mais ressaltadas e valorizadas:

Até numa simples ocorrência (...) o homem costuma ser mais truculento do que a mulher. A mulher contribui até pra amenizar o caso e conseguir que a ocorrência seja feita de uma maneira mais tranquila. Até tem uns masculinos que às vezes falam isso: “é bom trabalhar com mulher, porque elas freiam a gente”. (ENTREVISTADA 5).

A maior afabilidade feminina é descrita, então, por homens e por mulheres, como elemento capaz de amenizar também a reação dos moradores nos contatos com a polícia:

O cidadão se sente mais à vontade em chegar na policial feminina. A mulher é mais educada, trata com mais cordialidade. (GFH 2).

A comunidade se sente mais acolhida pela mulher. (...) Por ser uma figura materna, por ter uma coisa mais maternal, as crianças já se aproximam da mulher porque não tem aquele medo daquele policial e aí a gente vai conseguindo colher mais da população (...) É incrível. A gente faz essa experiência: passar assim e ver uma guarnição com homem e uma guarnição com mulher e aquela mesma pessoa que passou e cumprimentou a mulher, se ele passar por três homens, ele não vai falar. (ENTREVISTADA 1).

Como foi visto anteriormente, enquanto as mulheres são percebidas segundo uma lógica essencialista, os homens precisam reafirmar constantemente sua

masculinidade, sempre posta em xeque. Quando se trata de polícia, porém, essa lógica se inverte e o feminino, naturalizado, passa a funcionar como dispositivo de exclusão e marca de incompletude, exigindo das agentes demonstrações e provas frequentes para merecerem o reconhecimento dos pares e até da população. Por outro lado, é também essa condição que as torna mais aptas, conforme os depoimentos, ao policiamento de proximidade e, portanto, à aceitação por parte da população das favelas. Em contrapartida, os policiais, que também se ressentem, em vários níveis, de falta de reconhecimento, estariam enredados na armadilha oposta, ao se verem excessivamente colados à imagem da polícia, mas de uma polícia tradicional, arredia, truculenta e arbitrária, como se ao abandonar o imaginário do “tiro, porrada e bomba”, corressem o risco da feminização.

Com tudo isso, por sua forte presença nos discursos de policiais e por sua rica polissemia, a noção de reconhecimento indicou uma direção bastante fecunda para a compreensão da dinâmica das identificações e rejeições atinentes ao trabalho policial nas UPPs. Assim, antes de prosseguir na discussão sobre o gênero, vale retornar a este tema, para explorar algumas de suas implicações filosóficas.

PERCURSOS DA SUBJETIVIDADE

Perseguindo a inspiração de Paul Ricoeur, que se propôs a conferir “dignidade filosófica” ao conceito de reconhecimento, mas sem a pretensão de seguir seu percurso filosofia adentro, cabe destacar um elemento de sua análise que pode iluminar alguns dos problemas aqui levantados. Atravessando três grandes linhas de significação do termo reconhecimento – 1. Identificação (juízo, distinção); 2. Chancela (validação como verdadeiro) e 3. Gratidão – o filósofo revela sua disposição em encontrar na noção de reconhecimento, via reciprocidade, um simétrico inverso do estado de natureza hobbesiano - cuja solução, pelo contrato social, estaria assentada no princípio da desconfiança (Ricoeur 2010; Nascimento 2011).

Ricoeur investe, assim, na construção de uma lógica oposta à do “atacar para não ser atacado”, o que o levou a transitar pelo pensamento de Hegel, na busca de um fundamento moral distinto do medo que desse lugar ao convívio social. Seguindo seu percurso, encontra, na apropriação do pensamento hegeliano por Axel Honneth, uma reflexão inspiradora. Para este último, a contradição entre igualdade jurídica e desigualdade social engendraria a negação de reconhecimento (desconhecimento como desprezo social) e, desse modo, a luta por reconhecimento, expressa em revoltas sociais. O desrespeito se daria tanto na experiência original do amor, como nos âmbitos jurídico (direitos) e social (solidariedade), repercutindo no plano afetivo como perda

da autoconfiança, do autorrespeito e da autoestima, respectivamente. A essas experiências, ele contrapõe como perspectiva a garantia social das relações de reconhecimento. Para Honneth, a resistência política às formas de desrespeito depende do entorno político e cultural dos sujeitos atingidos. Porém, para entender os movimentos coletivos seria fundamental levar em conta a dinâmica dessas experiências morais, além das razões instrumentais (Honneth 2003). O trecho abaixo resume este ponto do autor:

(...) sentimentos de desrespeito formam o cerne de experiências morais, inseridas na estrutura das interações sociais porque os sujeitos humanos se deparam com expectativas de reconhecimento às quais se ligam as condições de sua integridade psíquica. (Honneth 2003).

Finalmente, depois de um longo itinerário, em que se pergunta se essa luta por reconhecimento pensada por Honneth não resultaria em uma busca indefinida, criando a figura da “insatisfação infinita”, Ricoeur alcança em Marcel Mauss, no *Ensaio sobre o Dom* (Mauss 2003), o elemento para sua proposição do reconhecimento como substituição do medo da morte violenta, isto é, da luta por sobrevivência no estado natural. Para isso, analisa as trocas cerimoniais realizadas pelos Maori que Mauss havia estudado. Segundo Ricoeur, o que estaria em jogo nessas trocas não seria a força mágica contida no dom, mas o reconhecimento tácito (do outro) implicado na operação pela qual os objetos circulam socialmente. O funcionamento do dom não estaria na coisa dada, mas na relação doador–recedor, no reconhecimento mútuo simbolizado pelo ato (Ricoeur 2010). Com isso, ele aponta para o aspecto da interdependência da vida em comunidade. O reconhecimento, assentado na aspiração por uma “vida boa”, uma “vida ética”, ou seja, o desejo de uma vida realizada com e para os outros em instituições justas implicaria um esforço contínuo de reconhecimento dos outros e de busca por ser reconhecido (Ricoeur 2006, *apud* Nascimento 2011). Na base do desejo de viver junto, o reconhecimento substituiria o medo da morte violenta. Assim, o autor desenha uma forma de interdependência vocacionada para a paz. Ao mesmo tempo, destaca a subjetividade constituída no convívio interpessoal, em meio à diversidade e ao acolhimento do estranho e do diferente, conectada ao reconhecimento da própria estranheza (Corá e Nascimento 2011; Yunes 2012).

Revela-se, assim, uma nova dimensão da pessoa, a de compreender um outro mundo, diferente do seu próprio, capacidade que pode ser comparada à de aprender uma língua estrangeira, a ponto de perceber a própria língua como outra entre outras (Ricoeur 2006, *apud* Yunes 2012).

Dessa forma, ao reconhecer-me na condição de reconhecer em mim a alteridade, seria possível ver também o outro como semelhante.

O OLHAR DOS OUTROS

O que parece interessante reter dessas análises, mesmo que, nem longinquamente, suas implicações filosóficas possam ser aqui trabalhadas, é a noção de reconhecimento como substrato de interações sociais e como alicerce moral de identidades e práticas, constituídas intersubjetivamente. Se faz sentido pensar que na base das afinidades e aversões dos policiais e, conseqüentemente, de suas relações com os moradores das favelas, repousa uma questão ligada ao reconhecer e ser reconhecido, pode ser proveitoso pensar os espaços de produção de reconhecimento ou, inversamente, de desrespeito e deslegitimação, para vislumbrar dispositivos de restauração dos canais comunicativos que se veem esgarçados por tensões e conflitos estruturais. Sem desconsiderar a importância dos condicionantes históricos que estão na base dos choques entre polícia e habitantes de favelas, particularmente os jovens, o esforço a ser empreendido aqui é o de detectar outros elementos que contribuem para a dinâmica das percepções de si e do outro, implicadas nas interações cotidianas.

Como se observou, o sentimento de não ser reconhecido se manifesta em uma espécie de encadeamento sequencial entre os que partilham o cotidiano nas favelas, iniciando-se na população e atravessando diversos segmentos da polícia até ganhar força máxima no olhar sobre as mulheres policiais. Tudo leva a crer, portanto, que esse déficit de reconhecimento está intrinsecamente ligado ao sentimento de não poder se expressar, ou seja, de não encontrar ressonância para suas necessidades e identidades no campo de escuta do outro, sejam os colegas mais próximos, sejam personagens mais distantes e abstratos, como os superiores, a mídia ou a população do Rio de Janeiro. Reconhecer-se, nesse sentido, significaria fazer-se ver a partir de sua própria narrativa, isto é, poder narrar-se ao invés de ser pré-figurado pelo discurso do outro, para voltar aos termos de Ricoeur.

Nesse ponto, seria interessante investigar que necessidades os policiais das UPPs estariam expressando e como elas poderiam ser satisfeitas, para além da mera imposição de poder via uso ou ameaça de uso da força como dispositivo de legitimação da autoridade policial e, conseqüentemente, da autolegitimação. Como enunciado anteriormente, uma hipótese é a de que o vínculo entre reconhecimento como policial e afirmação de masculinidade possa representar uma chave adicional para a compreensão de determinados comportamentos, tanto no interior da corporação quanto na relação dos policiais com os moradores. Se essa associação procede, caberia investir em mecanismos voltados para a desconstrução dos modelos tradicionais de gênero, por meio da criação, nas favelas policiadas, de mecanismos formais de diálogo, capazes de propiciar uma escuta entre agentes e entre estes e os moradores. Essa ideia será retomada adiante.

Os passos empreendidos até agora remetem à seguinte equação: o relacionamento conflituoso entre policiais e moradores de algumas áreas com UPP (excluindo-se, evidentemente, as violações deliberadamente criminosas) ancora-se na percepção de desrespeito mútuo. A falta de respeito, por sua vez, além de envolta em fantasmas de um passado recente e em experiências atuais, associa-se ao não reconhecimento tanto no plano jurídico (quando policiais ferem direitos da população local ou se sentem desrespeitados por ela), quanto no sentido social (quando as pressuposições sobre o outro mutilam a autoexpressão de identidades coletivas). As bases do tecido que se forma nesse ambiente ostentam o sinal de uma luta pela sobrevivência simbólica, na falta de um “contrato social” que a aplaque: falta derivada, de um lado, da ausência de uma normativa operacional e doutrinária nas UPPs e, de outro, de relações circunscritas pela gramática do gênero, em que o sentido de pertencimento e legitimação interno se vê reforçado ou fragilizado na proporção em que os sinais se afastam ou se aproximam do universo feminino.

Em resumo, aqui parecem se articular dois eixos: o primeiro, ligado ao gênero, diz respeito ao lugar do feminino na polícia. As mulheres, como se viu, representariam uma ameaça, ao encarnarem a alteridade interna ao mesmo tempo em que se veem e são vistas pelos colegas como naturalmente vocacionadas ao reconhecimento do outro externo, isto é, da população supostamente hostil aos policiais. Reciprocamente, por sua distância da condição simbólica de polícia, elas seriam mais reconhecidas (menos temidas) e, por isso, menos desrespeitadas nas interações cotidianas, embora menos respeitadas/reconhecidas, pelos moradores, no exercício das funções repressivas.

O segundo eixo, ligado à demanda por reconhecimento e respeito, refere-se às imagens e autoimagens geradas por esse intrincado jogo de projeções. Em sua origem, a palavra latina *Respectum* (particípio passado de *Respicere*) significava a ação de olhar para trás, o ato de novamente (re) olhar (*specere*), de “espectar”, além de considerar, dar atenção e acolher. Respeitar, no sentido original do termo, consistia, portanto, em lançar um segundo olhar sobre o outro. Em outras palavras, rever a imagem que se tem do outro, produzindo um deslocamento da própria posição em relação a ele, criando um espaço para deixá-lo existir em seus próprios termos.

A FAVELA, SEGUNDO OS POLICIAIS

Ainda que o foco desta pesquisa só permita contemplar o olhar que os policiais dirigem aos moradores das favelas, e não o contrário, pode-se compreender algo sobre a polícia, pelos reflexos de suas percepções sobre o Outro, “o favelado”, as quais podem estar na origem de muitas tensões, conflitos e “des-respeitos” vividos nas comunidades.

Segundo o participante de um grupo focal, o policial ideal para trabalhar na UPP,

é um policial que tem consciência da sua postura como cidadão perante a sociedade. (Para) trabalhar na UPP... não tem como simplesmente exercer a função de um policial militar. (É preciso) saber quais são os direitos dele, os deveres dele, e o que ele pode passar para o próximo para melhorar aquele ambiente de vida. A gente está acostumado no batalhão com a visão da favela como o inimigo natural da polícia. (GFM 2).

Para esse entrevistado, assim como para boa parte dos demais, como seria de se esperar de agentes formados para o policiamento de proximidade, os moradores da favela não eram mais percebidos como ocupantes de um território inimigo e, portanto, passíveis de serem eliminados, embora essa visão possa ressurgir em circunstâncias específicas. Em seu lugar, configurou-se, entretanto, a imagem de uma população hipossuficiente, cujas mazelas acabam por repercutir no trabalho da polícia. Nesse novo contexto, a função de agente repressivo perde sua centralidade, à medida que se abre espaço para o policial desempenhar, de forma excludente ou simultânea, um pretense papel de educador. A pacificação que substitui o combate, abriu um novo horizonte de percepções fazendo emergir, diante dos olhos dos(as) agentes, as dificuldades a que estão submetidos os residentes das favelas. À missão tradicional do policial de prender quem está errado se acrescenta, pois, a nova função de resgatar a população que não está estudando, “tentar instruir de alguma forma” (GFM 2). A marca da intolerância que, tradicionalmente, alimentava o espírito bélico, regido pela lógica do confronto, é suplantada, nesse caso, pelo espírito benevolente de compreensão dos problemas geradores das violências que, em última instância, teriam motivado a ocupação policial.

Todavia, quando se afirma a visão da favela como espaço de intervenção pedagógica da polícia, ainda que em nome da proteção daqueles tidos como “carentes”, essa licença pode conferir aos policiais certas prerrogativas de ingerência em múltiplas esferas da vida pessoal dos moradores, inclusive o direito a prendê-los moralmente.

Eu não gosto quando a mãe fala assim: tá vendo a polícia? Vou mandar te prender (...) A comunidade inteira sabe que se falar um negócio desses a mãe toma um sabão. Eu chego para a criança e falo assim: olha só. Eu não vou te prender. Se a sua mãe te der educação eu não vou te prender. Agora, se você for sem educação, se a sua mãe não te der nada de educação, provavelmente você vai ser sem educação, provavelmente você vai aprender coisa errada, provavelmente você vai fazer alguma coisa errada. Aí se você fizer coisa errada, eu vou te prender. (ENTREVISTADA 1).

Prevenir significaria, na perspectiva de uma polícia “educadora”, muito mais do que evitar a incidência de problemas. Implicaria criar novos modelos e referências, inspirando bons comportamentos na direção inversa à da criminalidade.

Uma das entrevistadas, ao relatar que parte dos colegas masculinos não conseguia enxergar sua tarefa de aproximação dos moradores como sendo um trabalho policial, mostra sua dificuldade em explicar a eles o significado de suas ações. Lembra que, no início, eles lhe diziam:

“Vai, ô mãe dos gansos.” Então eles entendiam dessa maneira. E eu falava: “não, não! estou cuidando pra que ele não vire ganso.” Então os meninos (os policiais masculinos) ainda são um pouco mais resistentes. (...) acho que eles têm que entender uma coisa. Não adianta... tiro, porrada e bomba já foi. Não é isso. Não é isso que a criançada espera da gente. Não é tiro, porrada e bomba. Nós somos os heróis. Nós! Não é o lado contrário que é o herói! A gente não veio pra matar e destruir! Entendeu? A gente veio pra resgatar. Pra retomar... (ENTREVISTADA 2).

Como se pode perceber, a licença de quem se vê no papel de “educador” para “resgatar”, “instruir” e “passar um sabão”, pressupõe um determinado olhar sobre aqueles a serem instruídos ou resgatados. Pretende-se sugerir aqui que esse olhar contém o germe do não-reconhecimento nos termos da estima social e que quando somado ao não reconhecimento jurídico, para usar os termos propostos por Honneth (2003), pode amplificar o risco, já apontado por Cano *et al.* (2012), de os policiais se tornarem “donos do morro”, ditando eles mesmo certas normas de convivência nas favelas. O que está em jogo, nesse caso, é que o papel do policial como representante de um Estado benemerente pode, paradoxalmente, reforçar, em vez de eliminar, o exercício arbitrário de poder, ainda que em sua face menos violenta. Isso porque a visão da favela pelo ângulo da carência tende a emoldurar o trabalho policial no campo da assistência social e não na lógica da preservação de direitos. Em outras palavras, o olhar sobre indivíduos confundidos com suas carências tende a infantilizá-los, legitimando uma hierarquia moral e o poder disciplinador da polícia. “Tem que mostrar o porquê de não liberar o baile”, pondera um agente, preocupado com a transparência de seus atos, “porque não sabem se comportar”. “Se vocês se comportarem”, explica, simulando seu diálogo com os moradores, “a gente até libera alguns eventos” (GFM 2).

Evidentemente, há muitas variações no olhar dos policiais e das policiais sobre as crianças e os adultos das favelas. Além disso, o passo entre perceber a favela como território inimigo e procurar ajudar e educar seus moradores, não foi nada desprezível,

embora sujeito aos retrocessos hoje observados. Com todos os problemas que essa segunda agenda possa acarretar, ela resulta em práticas policiais que são, certamente, mais respeitosas do que as tradicionais incursões, que sequer reconheciam aos moradores seu direito à vida.

Contudo, o olhar que abriga um sentido missionário acaba também por produzir uma surdez em relação ao Outro, àquilo que ele tem a dizer e à sua capacidade de elaborar suas próprias narrativas – as quais, além de demandas específicas, contemplam expectativas inclusive sobre as práticas policiais. Esse Outro – a favela, o favelado – se transforma em mero objeto de intervenções que, por mais positivas e bem intencionadas, reproduzem, em certa medida, o mesmo paradigma das anteriores: não pressupõem uma condição de diálogo e tampouco conferem à favela e a seus habitantes uma posição de saber, de produção de valores e de significação a respeito de suas próprias experiências e do mundo. A polícia se investiria, nesse contexto, de um suposto saber e de um capital ético e moral a ser transmitido à comunidade, como se esta fosse passiva e inexpressiva. Por esse olhar, monológico, as favelas não teriam nada a dizer aos policiais e a política de aproximação se reduziria a um movimento unilateral, sem qualquer previsão de reciprocidade. Nessa chave, não há lugar para uma escuta aberta à singularidade do Outro e, recorrendo novamente a Ricoeur, à possibilidade de percebê-lo como semelhante e, assim, de reconhecer-se através dele. Trata-se, portanto, de um problema que vai além do diálogo, sem dúvida essencial, em torno de reivindicações, críticas e propostas. O que está em jogo, como condição de possibilidade desse diálogo, é a percepção da alteridade em seus próprios termos, considerando-se a acepção original da palavra respeito.

Reciprocamente, embora as reações não sejam simétricas – já que uma instituição normativa, como a polícia, e uma comunidade urbana, como a favela, não são realidades comparáveis – pode-se imaginar, com base em outras fontes empíricas (Ramos 2006), a possibilidade de que, na favela, formem-se visões igualmente monolíticas sobre os policiais. Visões também baseadas em pressupostos generalizadores, que se renovam a cada interação negativa, reforçando mutuamente um olhar opaco às necessidades, aspirações e experiências do Outro – o policial. Basta lembrar da máxima, corrente entre os policiais, de que “é na rua que se aprende a ser polícia”, para se perceber as implicações dessa obstrução do reconhecimento mútuo na construção da autoimagem dos agentes.

Isso não significa, é claro, que haja uma relação mecânica entre a visão do policial a respeito dos moradores, as respostas da população e a autoimagem associada à satisfação profissional. Graças ao contraste com o modelo repressivo anterior e à atenção dada a certas necessidades e demandas dos moradores, os policiais identificados com o trabalho de aproximação com a comunidade podem até perceber a

favela somente por suas carências e, ainda assim, ou até por isso mesmo, sentirem-se plenamente realizados em suas missões, ao menos em tempos de paz, desfrutando de reconhecimento e sentindo prazer em exercer seu trabalho.

Porém, esse reconhecimento, inscrito num quadro de relações verticalizadas e numa lógica paternalista (ou maternalista) pode realimentar as assimetrias como terreno propício à decepção e ao desrespeito, quando frustradas as expectativas. Não se pode esquecer que reconhecimento é um elemento fluido e instável, que não se confunde com um direito adquirido. As palavras de Luiz Roberto Cardoso de Oliveira, em sua análise sobre a agressão moral, são esclarecedoras nesse sentido:

As demandas por reconhecimento (...) não podem ser satisfeitas pela simples obediência a uma norma legal, na medida em que aquele que reconhece deve ser capaz de transmitir um sinal de apreço ao interlocutor – isto é, à sua identidade ou ao que ela representa. Nos casos em que o reconhecimento torna-se uma questão, a ausência desse sinal é vivida como uma negação da identidade do interlocutor, que se sente agredido. É nesse sentido que o aspecto dialógico do reconhecimento se faz presente com todas as suas implicações. Isso também significa que o reconhecimento é uma atitude ou um direito que precisa ser permanentemente cultivado, e que as demandas a ele associadas não podem jamais ser contempladas de forma definitiva. (Cardoso de Oliveira 2008),

Uma das premissas do modelo de policiamento comunitário, como se sabe, é a parceria da polícia com a população, o que supõe uma relação minimamente horizontalizada entre moradores e policiais, isto é, o reconhecimento mútuo de certas competências básicas. Mesmo na versão norte-americana do policiamento comunitário, essa parceria tem sido alvo de críticas quando se desconsideraram as especificidades locais, atribuindo-se à comunidade o papel limitado de servir de “olhos e ouvidos” da polícia, ao invés de incorporá-la desde o planejamento das atividades de prevenção (Dias Neto 2003).

Nas UPPs, o conceito de policiamento comunitário foi, logo no início da implantação do projeto, substituído ou acrescido da ideia de policiamento de proximidade – sem que, no entanto, os significados desse novo conceito chegassem a ser precisados e sistematizados (Cano *et al.* 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Soares 2012). De todo modo, reconhecendo a inspiração nos dois modelos, o Comando das Unidades de Polícia Pacificadora havia estabelecido em sua página na Internet, na ocasião desta pesquisa, a seguinte distinção:

Entende-se por polícia de proximidade aquela que aborda o fenômeno criminológico como um fator local, devendo ser resolvido localmente, com a participação de todos os interessados, e entende-se por polícia comunitária aquela

que solicita a participação da comunidade na resolução de seus problemas, nesse sentido considerando o crime um dos fatores a serem resolvidos através da participação comunitária. (<http://coordenadoriapp.com.br/>).

Em qualquer dos casos, portanto, mesmo que as UPPs não sigam as respectivas cartilhas, pressupunha-se a participação da comunidade em alguma ou algumas instâncias do programa das UPPs. Resta saber quais as formas de participação imaginadas e segundo que perspectivas. Em princípio, no modelo comunitário, não apenas a população, mas também a própria polícia estaria aberta a transformações provocadas pela convivência mútua. Como aponta Dias Neto:

A polícia deve (...) estimular o diálogo com os diversos setores sociais, especialmente aqueles que lhe são mais hostis, como forma de reverter insatisfações e animosidades. A relação igualitária com os grupos constitui um fator de socialização da polícia, que se torna mais permeável à influência social. (Dias Neto 2003).

No Rio de Janeiro, mesmo não existindo uma “comunidade natural”, mas a convivência forçada de policiais e moradores nas favelas, seria possível vislumbrar a perspectiva de uma “vida boa”, uma “vida ética”, nos termos de Ricoeur, com efeitos transformadores também para a própria polícia, uma vez derrubada a barreira que compromete as escutas de ambos os lados. Um cenário em que a polissemia do verbo reconhecer funcionasse como o pano de fundo para as interações individuais e coletivas: reconhecer no sentido de identificar (enxergar a especificidade); de respeitar (rever e suspender juízos focando nas necessidades comuns); de admitir (suportar e beneficiar-se da crítica e da autocrítica); de legitimar (validar, cancelar) e, finalmente, numa acepção mais remota da palavra, demonstrar gratidão.

Na UPP, o dispositivo de não reconhecimento da condição de polícia encontra um elo importante, como se viu, vinculado à manifestação do feminino e à necessidade permanente de expurgá-lo. Ao que parece, também na relação com a comunidade o elemento feminino representa importante bloqueador de um diálogo favorável à noção de reciprocidade. A ideia do Estado maternal, benemerente, que estaria na origem da criação da Polícia Feminina no Brasil, como mostra Moreira (2010), atualiza-se-ia nas favelas, pela visão focalizada nas privações de seus habitantes. Por um lado, a noção de que o trabalho carece de virilidade estaria associada à percepção de agir como assistente social, lidando com personagens cotidianos em vez de enfrentar os verdadeiros criminosos. Boa parte do elenco que encena os conflitos que demandam intervenção da UPP – a “feijoada” do dia a dia, segundo o jargão policial – é composto por mulheres, idosos e crianças. Justamente a parcela da população que,

por sua alegada vulnerabilidade, ensejou, na década de 1950, o ingresso de mulheres nas polícias (Calazans 2004; Soares e Musumeci 2005; Moreira 2010). Por outro lado, como se viu acima, mesmo quando o trabalho de aproximação é valorizado e legitimado, corre-se o risco de confundir carências materiais com anomia social.

Tudo se passa como se as UPPs operassem uma complementação, sempre tensa e instável, entre o caráter masculino da atividade repressiva e a dimensão feminina associada à lógica preventiva/ “educativa”. Uma tensão agravada, conforme mostra Tânia Pink, pela ambiguidade de funções – a mesma polícia reprimindo o crime e buscando aproximação com o cidadão – o que contribuiria ainda mais para gerar desconfianças mútuas e respostas ambivalentes (Pinc 2011).

Certamente, no âmbito da polícia, é possível imaginar alguns mecanismos de desconstrução de estereótipos na formação dos policiais para o trabalho nas UPPs. Entretanto, pelo que se viu até agora, imagens estereotipadas sobre papéis de gênero, polícia e favela, não se desfazem a partir de preleções teóricas. Elas se fundam em noções internalizadas e em experiências passadas e presentes, reatualizando-se nas interações cotidianas, a não ser que um novo elemento desorganize os conceitos automatizados, criando espaço para um segundo olhar.

REFLEXÕES FINAIS

Resumidamente, procurou-se apontar a dimensão da identidade policial constituída, intersubjetivamente, dentro da PM e nas comunicações cotidianas com os moradores das favelas. O sentimento de ser reconhecido(a) e “respeitado(a)”, que toma parte nessa identidade, alude, como se viu, a um campo simbólico que encontra na linguagem do gênero um de seus alicerces. Reconhecer-se como policial, obter satisfação do próprio trabalho e identificar-se com o projeto das UPPs – elementos que repercutem diretamente na relação entre a polícia e a população – expressam tanto as normas institucionais e as escolhas políticas, quanto uma cultura policial mais arraigada, atrelada à lógica da virilidade violenta, traço que, provavelmente, precede a entrada no mundo militar, aprofunda-se e se consolida na caserna, inscrevendo-se no próprio corpo, e que uma eventual desmilitarização da polícia não apagaria automaticamente. A presença feminina, nesse contexto, parece, por um lado, destravar as vias de comunicação da polícia com a favela. Por outro, quando evoca pretensos atributos naturais das mulheres, dando margem a representações sobre um “lado não policial da polícia”, acaba reforçando a lógica confrontativa que pretende amenizar. Com isso, legitima e reforça também um aspecto maternal das intervenções, que, ao aprofundar um olhar assimétrico sobre a capacidade da favela produzir suas próprias narrativas, desqualifica-a como interlocutora. Fecha-se, dessa forma, o circuito do não reconhecimento.

Os desafios apresentados pelas UPPs são inúmeros e têm sido detalhados em diversos trabalhos (Machado 2010; Soares 2010; Burgos 2011; Cunha e Silva Mello 2011; Cano *et al.* 2012; Rodrigues, Siqueira e Lissovsky 2012; Mourão 2012; Musumeci *et al.* 2013; Leite 2013). Não se investiu, portanto, em reanalisar os temas que, justamente por serem centrais, já foram abordados previamente, tais como: a formação dos policiais, a infraestrutura das unidades, os critérios de escolha das favelas contempladas, as estratégias de prevenção, os interesses subjacentes, o risco do controle autoritário decorrente do poder discricionário dos agentes, a ausência de padronização operativa e doutrinária, assim como os mecanismos de controle dos desvios e abusos policiais. O objetivo aqui foi agregar a essas observações alguns elementos capazes de conectar os aspectos objetivo e subjetivo, através da noção de reconhecimento e da dimensão de gênero.

Assim, buscando acrescentar algumas sugestões ao rol das que vem sendo apontadas pelos estudiosos desde o início do funcionamento das UPPs, esta análise conduz, quase inevitavelmente, a duas propostas: a primeira, sobre a inclusão de processos reflexivos de gênero na formação (continuada) dos policiais, com a perspectiva de desabrigar o vínculo entre policiamento e virilidade violenta, assim como sua contrapartida – a visão naturalista e essencialista sobre as mulheres.

A segunda refere-se à formação de espaços, físicos e virtuais, de promoção do diálogo, inspirados na mediação de conflitos e nas práticas restaurativas. Espaços nos quais policiais e moradores, uns com os outros e também entre si, pudessem não apenas expressar suas demandas e insatisfações, mas, sobretudo, experimentar outra forma de escutar e de lidar com suas desavenças.

Nos dois casos, o que está em jogo, como se pode deduzir, é a chance de lidar de maneira positiva e criativa com as diferenças humanas, pois, como ressalta Marshal Rosenberg (2006), o sistematizador dos princípios da Comunicação Não Violenta, quando escutamos os sentimentos e necessidades da outra pessoa, reconhecemos nossa humanidade em comum.

Assim, ao concluir este texto, chamando a atenção para o que escapa à demarcação político-institucional do programa de pacificação das favelas, nenhuma frase poderia ser mais apropriada para encerrá-lo, ressaltando a nossa humanidade em comum, do que aquela com que José Miguel Wisnik concluía, em 2013, um artigo que publicou no jornal *O Globo*, depois de proferir uma palestra para policiais em formação:

(...) a maior fome, a maior pobreza, a mais violenta, que está na polícia, na-
quele que vai se tornar ou não bandido, e em nós, é a fome de reconhecimento.
(JOSÉ MIGUEL WISNIK, *O GLOBO*, 14 DE SETEMBRO DE 2013).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA, Fernando; ANDRADE FILHO, Antônio; BRONZ, Alan. *Conversa Homem a Homem: grupo reflexivo de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004.
- ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash, 2014.
- BADINTER, Elizabeth. *XY de l'identité masculine*. Paris: Livre de Poche, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *La domination masculine*. Paris: Seuil, coll. Liber, 1998.
- BURGOS, Marcelo; ALMEIDA, Luiz Fernando; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez, 2011, pp.49-98.
- CALAZANS, Márcia. Mulheres no policiamento ostensivo a perspectiva de uma segurança cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, 18, 2004, pp. 142-150.
- CANO, Ignácio *et al.* *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), 2012.
- CAPELLE, Monica Carvalho Alves; LOPES MELO, Marlene Catarina. Mulheres policiais, relações de poder e de gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. *Ram, Rev. Adm. Mackenzie*, v. 11, n. 3, edição especial. São Paulo, mai./jun. 2010, pp. 71-99. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ram/v11n3/a06v11n3.pdf>>. Acesso em 29 set. 2013.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Existe violência sem agressão moral? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, junho 2008.
- CARUSO, Haydée. *Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro: da Escola de Formação à Prática Policial*. Relatório Final (Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública), 2006.
- CORÁ, J. E. *Hermenêutica e teoria da ação em “O si mesmo como um outro” de Paul Ricoeur*. Dissertação de mestrado. Santa Maria (RS): PPGS/UFSM, 2004.
- CORÁ, J. E.; NASCIMENTO, C. R. Reconhecimento em Paul Ricoeur: da identificação ao reconhecimento mútuo. *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, v. 45, n. 2, outubro de 2011, pp. 207-423. Disponível em <journal.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2011v45n2p407>. Acesso em 24 set. 2013.
- CUNHA, Neiva Vieira; SILVA MELLO, Marco Antônio. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, jul/ago/set 2011, pp. 371-401.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris (2ª edição), 2003.
- FGV. *Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em <http://www.institutoavantebrasil.com.br/prevencao-do-crime-e-upps/a-avaliacao-dosmoradores-do-rio-acerca-das-upps-15/>.
- GOMMA DE AZEVEDO, André. *Manual de Mediação Judicial*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- HERITIER, Françoise. *Hommes, femmes, La construction de La différence*. Paris: Éditions Le Pommier, 2005.

- IBPS. *Pesquisa de opinião sobre segurança pública no Município do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Pesquisa Social, 2010.
- LEITE, Márcia. *UPPs e a segurança dos moradores de favelas*. Canal IBASE, 2013. Disponível em <<http://www.canalibase.org.br/upps-e-seguranca-dos-moradores-de-favelas/>>. Acesso em 30 de setembro de 2013.
- MACHADO, Luiz Antônio. *Afinal, qual é a das UPPs?* 2010. Disponível em <www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br>.
- MAUSS, Marcel. *Ensaio sobre a dádiva: Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naif, 2003.
- MEIRELLES, Cristina. Práticas restaurativas nas escolas. In: PELIZZOLI, M. e SAYÃO, S. (orgs.). *Diálogo, Mediação e Justiça Restaurativa: Cultura de Paz*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.
- MONTEIRO, Valdênia Brito (org.). *Mediação de conflitos, direitos humanos e acesso à Justiça*. Recife: Gajop, 2012.
- MOREIRA, Rosemeri. O discurso maternalista e a construção da “polícia feminina”: dominação simbólica, negociação ou ressignificação? *Fazendo Gênero*, n. 9, 2010. Disponível em <http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278283718_ARQUIVO_Odiscursomaternalistaeaconstrucaoda.pdf> Acesso em 24 set. 2013.
- _____. Virilidade e o corpo militar. *História: Debates e Tendências*, v. 10, n. 2, jul./dez. 2011: Disponível em <<http://www.upf.br/seer/index.php/rhdt/article/view/2466/1626>> Acesso em 24 set. 2013.
- MUSUMECI, Leonarda et al. Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 14, dezembro de 2013.
- NEV/USP. *Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança* [recurso eletrônico]. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2209&Itemid=96> Acesso em 24 set. 2013.
- PALLAMOLLA, Raffaella. *Justiça Restaurativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2009.
- PELIZZOLI, Marcelo; SAYÃO, Sandro (orgs.). *Diálogo, Mediação e Justiça Restaurativa: Cultura de Paz*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.
- PINC, Tânia. *Polícia Pacificadora, que polícia é essa?* São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011. Disponível em <<http://www2.forumseguranca.org.br/content/pol%C3%ADcia-pacificadora-que-policiamento-%C3%A9-este>>
- RAMOS, Silvia. Juventude e Polícia. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 12, outubro 2006.
- RICOEUR, Paul. *O percurso do reconhecimento*. São Paulo: Loyola, 2006.
- _____. A luta por reconhecimento e a economia do dom. *Ethic@*. Florianópolis, v. 9, n. 2, dez. 2010, pp. 281-301. Disponível em <<http://w3.ufsm.br/filosofia/wp-content/uploads/2011/11/A-luta-por-reconhecimento-e-a-economia-do-dom.pdf>> Acesso em 24 set. 2013.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raiza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a Segurança Pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, A.; SIQUEIRA, A.; LISSOVSKY, M. Unidades de Polícia Pacificadora: debates e reflexões. *Comunicações do ISER*, ano 31, n. 67, 2012.
- ROSEMBERG, Marshall. *Comunicação Não-Violenta*. São Paulo: Ágora, 2006.
- SAUVADET, Thomas. *Le Capital Guerrier: concurrence et solidarité entre jeunes de cité*. Paris: Armand Colin, 2006.

- SENTO-SÉ, João Trajano. *Condições de Trabalho e Formação das Polícias do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Faperj-LAV, 2010.
- SILVA, Robson Rodrigues da. *Entre a caserna e a rua: o dilema do 'pato': uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI*. Niterói (RJ): Ed. UFF, 2011.
- SLAKMON, Katherine; DE VITTO, Renato Campos; GOMES PINTO, Renato Sócrates (org.). *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), 2005.
- SOARES, Barbara. Posso me identificar? O discurso da violência e o papel social da vítima. *Anais do X Congresso Luso Afro-Brasileiro*. Porto, 2009.
- _____. *Unidades de Polícia Pacificadora, Ano II: o que pensam os policiais*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: CESeC, 2012.
- SOARES, Barbara; MUSUMECCI, Leonarda. *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, Marcos Santana. Novos espaços do feminino: trabalho, gênero e corporações militares no Brasil. *Revista de Ciências Sociais e Humanas*, UFSM, Santa Maria, v. 24, n. 2, jul-dez. 2011, pp. 133-147. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs>>
- SPENGLER, Fabiana Marion. *Fundamentos Políticos da Mediação Comunitária*. Ijuí (RS): Ed. Unijui, 2012.
- VASCONCELOS, Carlos Eduardo. *Mediação de conflitos e Práticas Restaurativas*. São Paulo: Método, 2012.
- VEZZULLA, Juan Carlos. *Mediação: Teoria e Prática. Guia para Utilizadores e Profissionais*. Lisboa: Ministério da Justiça, Direcção Geral da Administração Extrajudicial e Agora Comunicação, 2005.
- WELZER-LANG, Daniel. *Comprendre l'homophobie*, 2000. Disponível em <http://www.traboules.org/text/txtunivhom.html>. Acesso em junho de 2008.
- _____. Virilité et virilisme dans les quartiers populaires en France. *Enjeux*, n. 128, mars 2002. Disponível em < <http://www2.cndp.fr/revueVEI/128/01003211.pdf>> Acesso em 24 set. 2013.
- _____. *Les hommes et le masculin*. Paris: Petite Bibliothèque Payot, 2004.
- YUNES, Eliana. O eu, o outro e o mundo – reconhecer para reconhecer-se: identidade, narrativa e ética em Paul Ricoeur. *Teoliterária* v. 2, n. 4, 2012. Disponível em < <http://www.teoliteraria.com/tlj/index.php/tlt/article/view/71/68>> Acesso em 24 set. 2013.
- ZHER, Howard. *Justiça Restaurativa*. São Paulo: Palas Athena, 2002.

A FACE FEMININA DAS UPPs

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

INTRODUÇÃO

Que sentido faz pensar em questões de gênero nas UPPs justamente quando uma série de crises põe em xeque a sustentabilidade do projeto e a população das favelas ocupadas pela polícia militar experimenta, em várias áreas, o retorno das ameaças e da violência por parte dos criminosos e de antigas violações perpetradas por agentes da lei?

Em princípio, parece um contrassenso focar aspecto tão pouco impactante quando o que está em questão são vidas perdidas ou ameaçadas, medo real e a perda de confiança, de credibilidade e esperança. Entretanto, o que justifica a atenção a um tema, aparentemente lateral, das identidades e contrastes entre as tropas feminina e masculina é que ele ajuda justamente a puxar o fio das relações cotidianas entre policiais e moradores, fonte de boa parte das tensões que põem em risco a sustentabilidade das UPPs.

Como parte da mesma investigação que deu origem a este texto, sobre a presença policial feminina nas UPPs, publicou-se, em 2013, um relato intitulado *UPPs, uma polícia de que gênero?* (Mourão 2013, apresentado, em versão reduzida, no presente volume). Naquela publicação, explorou-se a dimensão intersubjetiva do policiamento praticado nas unidades de polícia pacificadora, apontando a complexidade das demandas por reconhecimento, vistas como elementos constituintes do modo de agir da polícia. Observou-se, por esse caminho, baseado em entrevistas e em grupos focais, que a construção das autoimagens que informam o tipo de relação dos policiais com os moradores das favelas ocupadas eram atravessadas por percepções sobre papéis de gênero. Para uma parte da tropa, o pertencimento ao mundo policial e, portanto, o reconhecimento próprio e alheio na condição de polícia estaria diretamente associado ao imaginário da virilidade violenta e seria marcado por uma vigilância permanente em torno de posturas e práticas tão mais legitimadas quão mais distantes do universo feminino. Assim, as atividades próprias ao policiamento de proximidade, que em princípio seriam o eixo do trabalho policial nas UPPs, apa-

receram no imaginário dos entrevistados, ainda que de forma não linear e absoluta, associadas a uma dimensão feminina a ser expurgada, já que vista como estranha ao universo da polícia.

Desde então, a situação das UPPs sofreu uma nítida mudança, com a disseminação e o agravamento dos conflitos armados em diversas favelas e uma clara deterioração do ambiente no qual se pretendeu implantar o policiamento de proximidade.

Nesse contexto, buscou-se elaborar uma análise quantitativa, baseada na comparação das ideias, experiências e expectativas dos policiais de ambos os sexos, que jogasse alguma luz tanto sobre o papel das UPPs no processo de incorporação de mulheres à Polícia Militar quanto sobre o significado da presença feminina no desenvolvimento da assim chamada polícia pacificadora no Rio de Janeiro. Para isso, utilizou-se como fonte de dados da terceira rodada da pesquisa amostral *UPP: O que pensam os policiais*, realizada em 2014, e complementarmente, como contraponto, um levantamento das abordagens jornalísticas sobre o efetivo feminino dessas unidades, publicadas entre 2008 e 2013.

Pela observação dos textos e imagens jornalísticos, procurou-se aferir se o lugar atribuído às mulheres apenas reproduz o olhar tradicional, centrado na suposição de uma essência natural do comportamento feminino, ou se, ao contrário, as matérias focadas nas mulheres associam à perspectiva de um novo policiamento a possibilidade de novas formas de inserção do contingente feminino na polícia militar. Não se trata de uma análise de discurso, mas de um exame sumário do tom e dos termos em que a presença feminina foi tratada pela mídia impressa no período focalizado.

Muitas pesquisas sobre as UPPs foram realizadas desde a inauguração da primeira unidade, em fins de 2007. Inicialmente, predominaram estudos focados nas percepções da população sobre os impactos do programa (Burgos 2011; Cano *et al.* 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Leite 2013) e posteriormente surgiram trabalhos centrados na própria polícia, como a pesquisa *UPP: O que pensam os policiais*, cujos resultados deram origem ao presente trabalho. Esse *survey*, aplicado em 2010 e replicado em 2012 e 2014, resultou na análise quantitativa das visões dos policiais sobre o cenário em que atuam e, pela complementação com estudos qualitativos, em novas investigações a respeito de temas específicos, como gênero e mediação de conflitos nas UPPs.¹

¹ O primeiro balanço dos resultados da pesquisa sobre mediação de conflitos encontra-se em Mourão (2014).

RECURSOS METODOLÓGICOS

Em sua terceira edição, a pesquisa *UPP: O que pensam os policiais* foi planejada para permitir que os dados fornecidos pelas mulheres fossem analisados em separado, de forma a revelar possíveis particularidades do trabalho feminino. Assim, para garantir a representatividade de ambos os sexos na replicação do questionário que vinha sendo utilizado, com pequenas modificações, desde a primeira rodada em 2010, a amostra em que se baseou o *survey* de 2014 foi estratificada por sexo, comportando 1.243 entrevistas com homens e 757 com mulheres, em um universo de 6.803 policiais masculinos e 840 policiais femininas.

O questionário com 50 perguntas foi aplicado em 36 UPPs a uma amostra aleatória e probabilística de 1.896 soldados e 106 cabos de ambos os sexos, entrevistados nos seus locais de trabalho entre 30 de julho e 19 de novembro de 2014.

Todos os cruzamentos de dados mencionados ao longo do texto foram submetidos ao teste qui-quadrado e se mostraram estatisticamente significantes, com exceção de dois casos indicados no próprio texto.

Para a sondagem do tratamento conferido às mulheres pela mídia impressa, foram consultadas as matérias dos principais jornais do Rio de Janeiro, como *O Globo*, *O Dia* e *Extra*, publicadas (em versão digital) desde o início do projeto até o final de dezembro de 2013, nas quais se abordava, de alguma forma, a presença de policiais femininas nas UPPs. Como as versões *on line* desses jornais só passaram a circular a partir de 2010, os textos editados anteriormente (desde dezembro de 2008) foram pesquisados por meio de consulta ao *clipping* da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro.²

Vale destacar, também, que o levantamento dos jornais não tem caráter estatístico e não se pretendeu produzir generalizações para além dos veículos e do período observados. Além de o número de matérias ser bastante reduzido e seu conjunto bem diversificado, muitas delas comportam mais ambiguidades do que ideias ou inclinações convergentes. O que se pretendeu, ao quantificar as matérias, foi identificar um certo repertório de noções subjacentes aos textos, buscando conexões entre as formas de retratar as mulheres policiais e a maneira de perceber o modelo das UPPs. Assim, foram examinadas as noções veiculadas pelos textos e imagens por intermédio de seus conteúdos, títulos, subtítulos, fotos e *leads*.

Para localizar as matérias, foram utilizadas, junto com o termo UPP, palavras ou expressões-chave tais como: a) FEM/ Feminino(a); b) mulher; c) a policial; d) a soldado; e) a cabo; f) a major; g) a tenente; h) a capitão; i) UPPetes e j) a comandante.

² A pesquisa dos arquivos de mídia contou com a participação de Úrsula Dalcomo, Fernanda Fonseca Cunha e Alberto Alvadia Filho.

Com a busca por esses termos, supõe-se ter sido possível esgotar todas as combinações possíveis de indicadores para a pesquisa.

AS POLICIAIS NAS UPPs

PERFIL

Segundo o Survey UPP: *O que pensam os policiais*, a parcela feminina que compõe o efetivo das Unidades de Polícia Pacificadora, corresponde a 9,7% do total, distribuídas entre cabos e soldados em proporção muito semelhante à da masculina.

	SOLDADOS	CABOS
♂	93,6%	6,4%
♀	97,4%	2,6%

A distribuição etária segue o mesmo padrão, com mais de 90% da tropa tendo idade entre 25 e 35 anos, nos dois segmentos, o que ocorre também em termos da diversidade de cor e filiação religiosa, como mostram as tabelas a seguir.

COR	 %	 %	TOTAL %
BRANCA	30,7	31,7	30,8
PRETA	19,1	16,7	18,8
PARDA	48,9	48,4	48,8
AMARELA	0,9	3,2	1,1
INDÍGENA	0,5	-	0,5
TOTAL			100,0

RELIGIÃO	 %	 %	TOTAL %
EVANGÉLICA	41,5	45,7	41,9
CATÓLICA	37,8	33,2	37,3
ESPÍRITA KARDECISTA	2,5	5,9	2,8
OUTRA OU SEM RELIGIÃO	18,3	15,1	18,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

As primeiras diferenças entre os sexos aparecem na relação entre estado civil, número de filhos e escolaridade, sendo mais altos, entre as mulheres, tanto a proporção de agentes solteiras, vivendo sozinhas e sem filhos, quanto o nível de instrução formal declarado.



As diferenças proporcionais nesses perfis não diferem muito das que foram reveladas pelo levantamento nacional sobre mulheres nas instituições policiais realizado pela FGV e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2015.³ Conforme a pesquisa, que envolveu agentes das várias forças nos 27 estados da Federação, a proporção dos solteiros nas diversas polícias seria de 31,8% entre as mulheres e 15,9% entre os homens. Da mesma forma, o percentual dos agentes sem filhos seria de 46,8% entre as mulheres e de 27,7% entre os homens. Assim, mesmo levando em conta que a pesquisa nacional contempla policiais com mais idade, portanto com maior chance de já ter constituído família – ao contrário da tropa eminentemente jovem das UPPs –, as distâncias entre os sexos se mantêm semelhante nos dois casos.

No que diz respeito à escolaridade, segundo a mesma fonte, 76,8% das mulheres teriam concluído ensino superior, ao passo que, no conjunto dos agentes, a parcela com esse nível de instrução corresponderia a 56,8%.⁴ Nesse aspecto, as desigualdades de gênero nas UPPs, em favor das mulheres, é ainda mais acentuada do que a média geral nacional, já que concentra mais que o dobro de graduadas, em relação aos graduados. Apenas para considerar outra referência, a desproporção na qualificação das mulheres policiais nas UPPs supera, inclusive, a das populações masculina e feminina da Região Sudeste, que, segundo os dados do IBGE para 2013, teriam concluído o ensino superior na razão de 16,2% e 21,1%, respectivamente.⁵

Vale destacar que a defasagem masculina no nível de escolarização, na Polícia Militar do Rio de Janeiro, já havia sido apontada por levantamentos anteriores, como a pesquisa sobre Mulheres Policiais realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Candido Mendes em 2003. Entretanto, naquele momento, em toda a corporação, apenas 16,4% das praças femininas e 8,2% das masculinas haviam completado o ensino superior (Soares e Musumeci 2003).

Assim, os dados referentes à escolaridade de homens e mulheres nas UPPs não apenas reafirmam a permanência de um cenário de mais de uma década na proporção de policiais militares femininas e masculinos do Rio de Janeiro que concluíram uma faculdade, como sugerem ter havido uma elevação dos níveis de instrução dos

³ A pesquisa *As mulheres nas instituições policiais* (FGV/EAESP, FBSP, SENASP/MJ 2015), embora não seja aleatória e probabilística, baseia-se em 13.055 questionários eletrônicos, respondidos por agentes de várias forças (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Científica/Perícia e Guarda Municipal). Na Polícia Militar, a enquête foi respondida por mulheres na proporção de 12,3%.

⁴ Da mesma forma, o alto percentual de policiais graduados ou pós-graduados, nesse caso, deve-se, provavelmente, à presença de policiais mais velhos e de alta patente nas diversas forças que integraram a amostra, enquanto os policiais das UPPs estão, na maioria, em início de carreira e somente os praças foram entrevistados. Ademais, os dados nacionais englobam algumas instituições ou cargos que exigem qualificação universitária em seus concursos de acesso.

⁵ IBGE (2014) - *Síntese dos indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira*.

agentes de ambos os sexos nas Unidades de Polícia Pacificadora, comparativamente aos patamares do efetivo geral da corporação naquele período.

O contexto policial, em que mulheres levam mais tempo do que homens para casar e ter filhos, envolve uma série de condicionantes e de consequências distintas. De um lado, as exigências do trabalho policial, com seus horários estendidos, incertezas, riscos e esforços específicos, aliadas à falta de incentivos institucionais à maternidade (como creches, dispositivos para amamentação, licenças especiais⁶ etc.), parecem levar ao adiamento das uniões afetivas e das gestações – uma vez que as responsabilidades domésticas continuam distribuídas desigualmente entre os sexos.⁷

Por outro lado, a prorrogação das uniões afetivas e das gestações (possivelmente evitadas por representarem obstáculos ao desenvolvimento da carreira policial, além de duplicarem a já estafante jornada de trabalho), podem gerar para elas condições mais favoráveis ao investimento na formação acadêmica. Aquelas com maior grau de escolaridade teriam mais chances nos concursos, dada a limitação da quantidade de vagas para mulheres, ao mesmo tempo em que, uma vez na polícia, as solteiras e sem filhos teriam mais oportunidades de continuar estudando.

Contudo, previsivelmente, a vantagem no plano educacional não se traduz em benefício financeiro. Ao contrário, as conjunções econômicas marcam as distinções no perfil de homens e mulheres, desfavoravelmente às agentes, pois, embora a maioria da tropa receba em média de três a cinco salários (64,2%), somando todas as fontes de renda, a proporção dos que conseguem obter uma renda superior a cinco salários é maior entre os homens (31,2%) do que entre as mulheres (13%). Presumindo-se que o salário oficial de cabos e soldados que compõem o efetivo não varie diretamente em função do sexo, isso significa que, em maior proporção, os homens agregam outras fontes aos proventos obtidos na PM.

Segundo as declarações dos entrevistados, não passa de 20%, nos dois segmentos, a parcela dos que consideram o salário suficiente para o seu sustento. Porém, mais da metade dos policiais masculinos complementa sua renda com outros trabalhos, enquanto suas colegas, na proporção simétrica inversa, contam com o apoio financeiro de outros membros da família.

⁶ Em março de 2015, entrou em vigor a Lei 13.109, que garante às mulheres militares seis meses de licença-maternidade, a exemplo do que já é aplicado às servidoras civis desde 2009. Até então, as militares contavam apenas com a licença de 120 dias, sem direito a prorrogação.

⁷ Segundo o levantamento da FGV/FBSP, em seus tempos livres, 41,7% dos policiais masculinos e 75,7% das policiais femininas sempre realizam tarefas domésticas.

		
39,2%	O SALÁRIO É COMPLEMENTADO COM O TRABALHO DE OUTRAS PESSOAS DA FAMÍLIA	50,5%
54,2%	O SALÁRIO É COMPLEMENTADO COM OUTRAS ATIVIDADES	36,0%

Nesse aspecto, a relação com o trabalho repete, nas UPPs, a tendência nacional. A pesquisa da FGV/FBSP mostra, por exemplo, que 65,9% das policiais entrevistadas nunca exercem outra atividade remunerada, enquanto 50% dos homens o fazem ocasionalmente ou sempre. Por sua vez, o levantamento nacional *Mulheres nas instituições de segurança pública*, realizado pela SENASP em 2013, envolvendo apenas agentes do sexo feminino, indica que 78,8% das 3.392 policiais militares entrevistadas no Brasil não exercem qualquer atividade remunerada para complementar sua renda.⁸

FORMAÇÃO E PRÁTICA

Depois de formados para trabalhar nas Unidades de Polícia Pacificadora, policiais de ambos os sexos têm avaliações muito semelhantes sobre a qualificação recebida. Pouco menos da metade dos dois grupos (48%) expressa o sentimento de ter sido bem preparada para o trabalho que realiza. No entanto, há uma enorme diferença no tipo de função que cada um exerce: as mulheres, como mostra a figura abaixo, estão concentradas nos quadros administrativos, enquanto os homens, em sua maioria, dedicam-se a diferentes tarefas de patrulhamento.

⁸ Cf. SENASP/MJ, *Mulheres na segurança pública: Estudo técnico nacional* (coord. Wania Pasinato). Brasília, 2013 (pesquisa baseada em amostra não aleatória e não probabilística).

TRABALHO REALIZADO NA MAIOR PARTE DO TEMPO	 %	 %
RADIOPATROLHA	9,9	6,6
RONDA A PÉ/GPP*	25,2	9,8
PONTO FIXO	18,7	21,0
GTPP**	24,3	2,4
ADMINISTRATIVO	9,6	47,0
OUTRO	12,3	13,2
TOTAL	100,0	100,0

*GRUPO (OU GRUPAMENTO) DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

**GRUPO (OU GRUPAMENTO) TÁTICO DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

Se à parcela de quase metade do contingente feminino dedicada a atividades-meio for acrescentado o conjunto das que se disseram empenhadas em atividades especiais,⁹ conclui-se que 60% das mulheres estão fora do serviço de patrulhamento das vias públicas nas favelas. Essa diferença repercute, de alguma maneira, na percepção sobre a qualidade da formação, considerada boa por 42,9% das mulheres empenhadas na administração do programa e por apenas 9,8% dos homens que desempenhavam essas mesmas funções. Inversamente, 76,5% dos homens e 43,2% das mulheres que consideraram ter recebido um bom preparo dedicavam-se ao policiamento ostensivo no período das entrevistas.

Tomando por base a distribuição de funções por sexo, as UPPs repetem também, em escala ampliada, o padrão verificado pelos recentes estudos sobre a incorporação de mulheres nas polícias. Conforme dados da SENASP (2013), a fração do contingente feminino alocado em setores administrativos nas PMs brasileiras era de 39%, enquanto 37,6% estavam empenhadas nas chamadas funções operacionais e as demais em outras áreas como saúde, ensino, planejamento, telecomunicações etc.

Imaginando que as UPPs trariam um novo conceito de policiamento no qual as atividades de aproximação com a comunidade teriam lugar central, poder-se-ia

⁹ As atividades especiais em que as mulheres estão envolvidas em maior proporção são: mediação de conflitos, projetos sociais, PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas), ensino e policiamento de proximidade.

supor que a incorporação das mulheres nessas unidades se fizesse em novas bases.¹⁰ Era o que sugeria, por exemplo, a nomeação de uma mulher para comandar a primeira Unidade de Polícia Pacificadora, na favela Santa Marta, em 2008. No entanto, também nas UPPs, por razões que precisariam ser aprofundadas em estudos qualitativos (e que podem, por exemplo, ter relação com o recrudescimento dos confrontos armados nas favelas ditas pacificadas), as mulheres se concentraram em funções alheias ao patrulhamento.

A hipótese de que isso se deva ao fato de elas serem proporcionalmente mais escolarizadas, embora plausível, não pode ser confirmada pelos dados da pesquisa. Nota-se, é verdade, maior participação em atividades-meio das mulheres com nível mais elevado de escolaridade: na esfera administrativa e no policiamento especializado encontram-se metade das que completaram o ensino médio, 65,8% das que iniciaram uma faculdade, 62,8% das que a concluíram e 83,3% das que fizeram uma pós-graduação. Contudo, além de não ser possível considerar as agentes pós-graduadas, que, pela ínfima quantidade, não têm expressividade estatística, as demais, seja no conjunto da tropa, seja na fração que está fora do policiamento ostensivo, se distribuem equitativamente nos três níveis de ensino (em torno de 1/3 em cada faixa).¹¹

Esses números chamam a atenção não somente por produzirem um retrato da distribuição das ocupações femininas, mas sobretudo por revelarem algo sobre as próprias UPPs. O contraste entre as práticas masculinas e femininas mostra, de um lado, que o ingresso de mulheres nas polícias ainda é marcado por uma lógica de especialização que a UPP não conseguiu reverter. De outro, o insulamento das policiais em determinados setores na UPP revela que o princípio do diálogo com a população, simbolizado na figura da primeira comandante e base de sustentação da polícia de aproximação, não ganhou a centralidade e a amplitude pressupostas no modelo original. Ele se viu, ao invés disso, absorvido pela lógica adversarial, expressa no alto grau de tensão entre policiais e moradores, como se verá logo adiante.

¹⁰ Sobre a incorporação de mulheres nas polícias brasileiras, ver Calazans (2004); Soares e Musumeci (2005); Moreira (2010); Souza (2011)

¹¹ 35,4% e 30% (ensino médio); 32,2% e 35% (superior incompleto); 29% e 30% (superior completo). Dada a presença de células com valores inferiores a cinco, estes cruzamentos não puderam ser submetidos ao teste de qui-quadrado e têm apenas caráter indicativo.

FREQUÊNCIA DAS ATIVIDADES POR SEXO			
		%	%
ABORDAGEM E REVISTA DE SUSPEITOS	MUITA FREQUÊNCIA	60,4	19,0
	POUCA FREQUÊNCIA	30,8	40,8
	NUNCA	8,8	40,2
LEVANTAMENTO DE PROBLEMAS	MUITA FREQUÊNCIA	19,3	23,6
	POUCA FREQUÊNCIA	44,9	39,3
	NUNCA	35,8	37,1
RECEBIMENTO DE QUEIXAS	MUITA FREQUÊNCIA	28,9	32,3
	POUCA FREQUÊNCIA	48,1	40,6
	NUNCA	23,0	27,1
ATIVIDADES COM CRIANÇAS, JOVENS OU IDOSOS	MUITA FREQUÊNCIA	6,6	21,9
	POUCA FREQUÊNCIA	21,1	15,7
	NUNCA	72,3	62,4
PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES NA COMUNIDADE	MUITA FREQUÊNCIA	4,1	16,7
	POUCA FREQUÊNCIA	14,2	15,2
	NUNCA	81,7	68,1
REGISTROS DE OCORRÊNCIAS NA DELEGACIA	MUITA FREQUÊNCIA	34,4	12,1
	POUCA FREQUÊNCIA	48,7	36,0
	NUNCA	16,9	51,9
MEDIÇÃO DE CONFLITOS	MUITA FREQUÊNCIA	14,3	12,5
	POUCA FREQUÊNCIA	36,4	26,0
	NUNCA	49,3	61,5
PRÁTICAS DE APROXIMAÇÃO COM OS MORADORES	MUITA FREQUÊNCIA	24,9	34,0
	POUCA FREQUÊNCIA	38,0	24,0
	NUNCA	37,0	42,0
PRISÕES E APREENSÕES	MUITA FREQUÊNCIA	31,4	6,7
	POUCA FREQUÊNCIA	51,5	34,4
	NUNCA	17,1	58,9

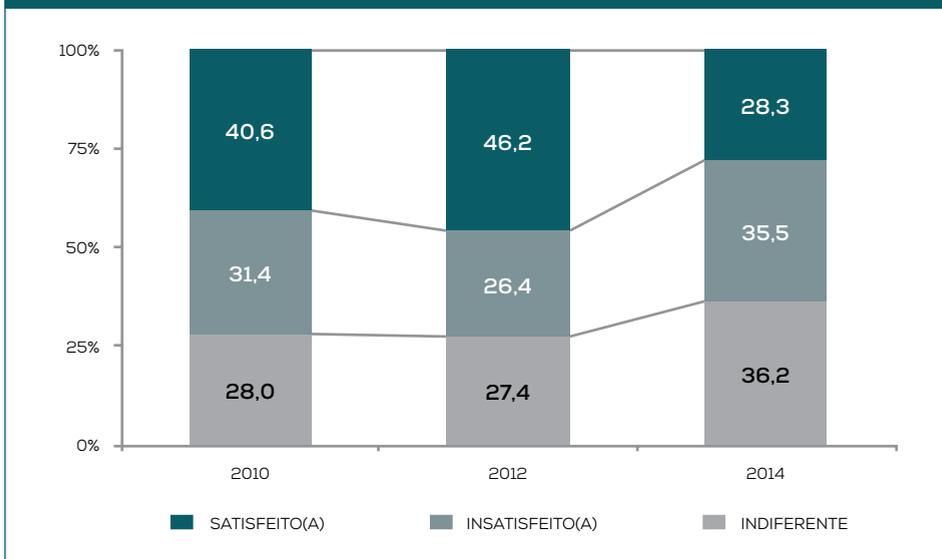
Evidentemente, as diferenças de função repercutem, em termos práticos, nas atividades do dia a dia. Não surpreende, portanto, que seja mais numeroso o percentual de mulheres que nunca fazem abordagem e revista de suspeitos, registros em delegacia ou prisões e apreensões. Em contrapartida, é um pouco maior entre elas a proporção dos que buscam regularmente a aproximação com a comunidade, procuram conhecer seus problemas, reúnem-se com moradores e desenvolvem atividades com jovens, crianças e idosos.

Testou-se a diferença na proporção das abordagens realizadas por uma segunda pergunta do questionário, sobre o número de pessoas interpeladas, em média, a cada plantão: 65,2% das mulheres responderam que, via de regra, não abordavam nenhuma pessoa e somente 18% delas relataram cinco ou mais abordagens por turno. Entre os homens, inversamente, foi de 16,7% a proporção dos que afirmaram não fazer nenhuma abordagem e de 59,5% a parcela que declarou abordar cinco ou mais moradores a cada plantão.

Em suma, o que os policiais nos dizem por esses números é que, em seu cotidiano, as funções relativas ao policiamento de proximidade não têm o mesmo peso das atividades de cunho repressivo, pois, enquanto mais da metade dos homens abordam e revistam suspeitos com muita frequência, menos de um quarto se dedica no dia a dia a levantar problemas na comunidade, mediar conflitos ou buscar a proximidade dos moradores. Ainda assim, quando se considera a tensão que tomou conta de boa parte das favelas com UPP a partir de 2014, é até notável que uma parte da tropa masculina continue a adotar algumas práticas de aproximação mesmo em um cenário de crescente afastamento, desmobilização e desinteresse dos policiais, evidenciado pela diminuição dos que dizem praticar regularmente atividades tanto preventivas quanto repressivas, ou que afirmam receber chamados da população.¹² Ademais, esse decréscimo de investimento no trabalho se fez acompanhar, nos últimos dois anos da pesquisa, por uma sensível deterioração do humor dos policiais. Percebeu-se um crescimento da proporção de policiais que se dizem insatisfeitos e, o que é tão ou mais preocupante (já que, no limite, a insatisfação pode embutir um desejo de melhorar ou até de se mobilizar por melhores condições de trabalho), essa insatisfação foi acompanhada de uma elevação da parcela dos entrevistados que declarou sentir-se indiferente na sua condição de policial de UPP.

¹² Entre 2012 e 2014, diminuiu a quantidade de policiais que realizam regularmente: atividades com jovens e crianças (-5,6%), levantamento de problemas (-5%), registros de ocorrência na delegacia (-17%), recebimento de queixas (-23,6%), abordagem e revista de suspeitos (-18%),

GRÁFICO 1_ COMO SE SENTE NA MAIOR PARTE DO TEMPO, SENDO POLICIAL DE UPP?



Embora não se possa comparar, cronologicamente, o grau de envolvimento e de satisfação das mulheres, já que as pesquisas anteriores não haviam sido estratificadas por sexo, as diferenças encontradas em 2014 em relação a esses tópicos não mostram propriamente uma reversão do quadro geral, quando se trata do contingente feminino. Também entre as agentes, como se viu, não é muito expressiva a proporção das que se dedicam com frequência ao trabalho de aproximação com a comunidade. Porém, os dados sobre percepções, sentimentos e perspectivas reveladas pelas mulheres permitem inferir que elas estão um pouco mais comprometidas com o projeto, como indicam os números examinados a seguir.

SENTIMENTOS E APTIDÕES

O fato de estarem menos expostas do que a maior parte dos colegas que atua no policiamento ostensivo a situações de risco ou tensão (como prisões e apreensões, abordagens, participação em ocorrências com disparo de arma de fogo etc.)¹³ não faz com que as mulheres se sintam mais seguras do que eles no trabalho. O percentual dos que se dizem

¹³ Nos três meses anteriores à pesquisa, 74% das mulheres e 33,4% dos homens não haviam feito nenhuma prisão ou apreensão; 50,8% das mulheres e 12,5% dos homens não haviam feito nenhuma abordagem a suspeitos; 90,4% das mulheres e 65% dos homens não haviam participado de nenhuma ocorrência envolvendo arma de fogo.

seguros atuando em UPP é basicamente o mesmo nos segmentos feminino e masculino, mantendo-se em torno de 25%. Assim como não varia com o sexo, a sensação de segurança curiosamente também não varia de maneira significativa segundo a exposição diferenciada a conflitos e confrontos em uma mesma UPP. Somando-se homens e mulheres, entre os que estão no policiamento cotidiano (em ronda a pé, radiopatrulha ou ponto fixo), a proporção dos que se sentem seguros ou muito seguros oscila em torno de 21%. Já entre os que atuam nos Grupamentos Táticos de Policiamento de Proximidade ela se eleva para 29,8%, mas não passa de 33,1% mesmo entre os que se encontram até certo ponto “protegidos” no setor administrativo.¹⁴ O que parece influir no sentimento de segurança é sobretudo a situação das favelas em que atuam os entrevistados. Classificadas pelo comando da PM como verdes, amarelas ou vermelhas, conforme o grau de conflagração, as UPPs consideradas “pacificadas” (verdes) reúnem o maior contingente de policiais que se sentem seguros ou muito seguros (42,5%) e a menor proporção dos que se dizem inseguros ou muito inseguros (21,9%). Nas demais, o sentimento de segurança só foi expresso por 22,5% (amarelas) e 18,7% dos entrevistados (vermelhas), respectivamente.¹⁵

Sendo o sentimento de segurança tão escasso, independentemente do sexo (e, note-se, mesmo nas UPPs consideradas mais pacíficas, menos da metade dos entrevistados se sente segura), quais as expectativas em relação ao desempenho das mulheres?

De modo geral, a ampla maioria da tropa compartilha a opinião de que, nas UPPs, as mulheres podem exercer qualquer uma das funções policiais. A única exceção diz respeito justamente ao trabalho em grupos de ação tática, o qual menos de 40% acham que pode ser feito também por mulheres e, mesmo em meio à tropa feminina, mais de um terço crê que deveria ser realizado somente por homens.

No entanto, o olhar masculino dos que não acreditam na polivalência das policiais não coincide propriamente com a autoimagem da tropa feminina, como se pode constatar na figura abaixo. A tendência, nesses casos, é que um percentual maior de homens considerem as mulheres aptas apenas a algumas modalidades do trabalho policial, enquanto elas se vejam, em maior proporção do que eles, como capazes de exercer qualquer tipo de atividade. Assim, praticamente não há quem suponha que devam caber exclusivamente às mulheres as tarefas consideradas pesadas ou arriscadas, como busca e apreensão, patrulha

¹⁴ Para que se tenha uma referência, os policiais que atuam nos Grupamentos Táticos de Polícia de Proximidade (GTPP) reportaram, quatro vezes mais do que os que estão no setor administrativo, situações em que foram alvo de objetos arremessados por moradores. Certamente, o nível de exposição dos policiais não pode ser medido exclusivamente pela intensidade da ira da população e, além disso, o GTPP opera em situações de crise e seus agentes dispõem de equipamentos de proteção diferentes dos acessíveis aos que estão em outros setores. Esse é apenas um indicador do grau de conflitualidade que ajuda a ilustrar as diferenciações presentes no cotidiano policial.

¹⁵ Os que disseram não sentir nem segurança nem insegurança nas verdes, amarelas e vermelhas, correspondem a 29,3%, 23% e 35,6%, respectivamente, e os que se disserem inseguros ou muito inseguros representam 52% dos entrevistados nas vermelhas e 45,4% na amarelas.

dos acessos, prisões e apreensões e o trabalho em grupos de ação tática. A diferença, nesses casos, está na proporção, sempre maior entre as mulheres, dos que creem que tais funções podem ser exercidas sem restrições por ambos os sexos.

O mesmo ocorre, embora no sentido contrário, com as funções baseadas no diálogo, como aproximação com a comunidade, mediação de conflitos e projetos sociais. É ínfima a parcela dos que acreditam que elas devam ser atribuídas unicamente aos homens, mas é maior, entre eles, a proporção dos que supõem que essas atividades deveriam estar exclusivamente a cargo das mulheres e, conseqüentemente, é maior no segmento feminino a percepção de que elas podem ser desempenhadas por qualquer um.

QUEM DEVERIA REALIZAR		 %	 %	TOTAL %
APROXIMAÇÃO COM A COMUNIDADE	HOMENS	1,8	-	1,6
	MULHERES	11,7	3,5	10,9
	TANTO FAZ	86,5	96,5	87,5
BUSCA E APREENSÃO	HOMENS	38,1	16,4	36,0
	MULHERES	0,1	-	0,1
	TANTO FAZ	61,8	83,6	63,9
PATRULHAS DOS ACESSOS	HOMENS	38,7	15,9	36,5
	MULHERES	0,3	-	0,2
	TANTO FAZ	61,0	84,1	63,2
MEDIAÇÃO DE CONFLITOS	HOMENS	4,5	0,8	4,1
	MULHERES	15,3	8,1	14,6
	TANTO FAZ	80,2	91,1	81,3
TRABALHO ADMINISTRATIVO	HOMENS	1,0	0,8	1,0
	MULHERES	28,4	14,8	27,0
	TANTO FAZ	70,6	84,4	72,0
PROJETOS SOCIAIS	HOMENS	1,2	-	1,1
	MULHERES	13,9	7,5	13,3
	TANTO FAZ	84,9	92,5	85,6
TRABALHOS NOS GRUPOS DE AÇÃO TÁTICA	HOMENS	61,1	38,0	58,9
	MULHERES	0,1	-	0,1
	TANTO FAZ	38,8	62,0	41,1
PRISÕES E APREENSÕES	HOMENS	37,2	19,0	35,4
	MULHERES	0,1	0,1	0,1
	TANTO FAZ	62,7	80,9	64,4

CONFLITOS E AFINIDADES

Independentemente das potencialidades, contudo, há, na prática, uma diferenciação de cargos bastante acentuada, como se viu anteriormente, e a maioria das policiais atua em condições menos propícias a confrontos, emboscadas ou interações conflituosas. Por certo, mesmo sem impactar diretamente a sensação de segurança, isso lhes proporciona uma experiência de menor antagonismo com os moradores e, provavelmente por isso, uma visão um pouco mais positiva da UPP.

A percepção sobre os sentimentos da população em relação à presença da polícia, por exemplo, ainda que predominantemente negativa nos dois segmentos, não é exatamente a mesma entre homens e mulheres. A diferença é patente, mesmo sabendo-se que a avaliação do policial considerou a visão dos moradores sobre o conjunto da tropa, sem a segmentação por sexo. A essa questão, 48,8% das respostas dadas pelas mulheres e 62,4% das proferidas pelos homens referiam-se a sentimentos negativos, como raiva, desconfiança, medo, desrespeito, desprezo, nojo, etc. Inversamente, 33,7% das avaliações femininas e 23% das masculinas consistiam em sentimentos positivos, como simpatia, aceitação, respeito, admiração, confiança, gratidão etc.¹⁶

O fato de haver mais otimismo em meio à tropa feminina não significa, evidentemente, que as policiais vivam relações idílicas com a população das favelas. Os números que revelam a incidência de conflitos entre moradores e policiais masculinos e femininos estão longe de indicar uma convivência pacífica. Ocorre que, entre os homens, os níveis de conflitualidade se tornaram verdadeiramente alarmantes, sobretudo para um território dito pacificado. É o que se pode constatar na figura abaixo, em que estão descritas reações agressivas de moradores que, segundo os agentes, lhes foram dirigidas:

	ALGUMAS OU MUITAS VEZES OS POLICIAIS:	
50,2%	FORAM ALVO DE OBJETOS ARREMESSADOS POR MORADORES	20,8%
63,2%	FORAM XINGADOS POR MORADORES	29,7%
59,2%	FORAM DESRESPEITADOS POR MORADORES	28,2%
60,3%	NÃO OBTIVERAM RESPOSTA A UM CUMPRIMENTO	33,7%

¹⁶ Os sentimentos neutros, como indiferença e tolerância, corresponderam a 14,6% e a 17,2% das respostas masculinas e femininas.

Essas diferenças não implicam, porém, que a tropa perceba nas mulheres uma identidade maior com o modelo das UPPs ou com o policiamento de proximidade. Os números, examinados anteriormente, sobre a frequência das atividades realizadas também não apontam, como se viu, uma prática que as diferencie tão expressivamente dos colegas no que diz respeito às iniciativas de aproximação com a população. Nada que se compare, por exemplo, às diferenças relativas às atividades repressivas. Em consonância com a ideia, expressa pela maioria, de que as funções requeridas nas Unidades de Polícia Pacificadora podem ser exercidas por policiais de ambos os sexos, exceto no caso dos grupos táticos, menos de 6% dos homens e das mulheres concordam com a afirmativa de que o trabalho na UPP é mais apropriado ao policiamento feminino. Se em momentos anteriores as UPPs foram vistas por uma parcela dos PMs como um campo de trabalho menos viril ou mais próximo da ação social do que outros setores da polícia,¹⁷ tudo indica que, com o novo cenário de conflitos e de agravamento dos patamares de tensão no policiamento, essa percepção de que na UPP não se fazia “o verdadeiro trabalho de polícia” parece ter perdido força e amplitude.

Na medida em que o princípio da polícia cidadã, baseada no modelo de proximidade e centrada na parceria com a população, foi sendo contaminado nas UPPs pelo argumento da ocupação militar dos territórios, o lugar simbólico do feminino, no que ele continha de positividade e negatividade, foi também perdendo terreno. Conforme já dito, a imagem da Capitã Priscila, comandante da primeira UPP, como personificação de uma polícia capaz de solucionar os problemas por meio do diálogo, foi se esgarçando diante da retomada das estratégias de enfrentamento armado do tráfico. Nesse processo, a importância e o papel das comandantes femininas sofreu um notável encolhimento no imaginário ligado ao programa de pacificação.

Porém, a despeito do declínio do lugar emblemático inicialmente conferido ao feminino nas UPPs, ou seja, de uma relativa “masculinização” do programa, e ainda que no discurso dominante não se diferenciem as aptidões para o trabalho cotidiano, prevalecem os sinais de que, entre as mulheres, é ligeiramente superior a proporção das que se sentem identificadas com o projeto. O grau de satisfação das mulheres como policiais de UPP, por exemplo, é maior que o masculino, ainda que também modesto: 43,4% delas se dizem satisfeitas na maior parte do tempo, enquanto esse

¹⁷ Segundo os diários de campo dos entrevistadores nas primeiras rodadas da pesquisa, vários entrevistados queixavam-se de estar fazendo o papel de “babás de favelados” ou de assistentes sociais. Embora, por diferenças na agregação das respostas, qualquer comparação requiera cautelas, uma mudança nessa percepção pode ser notada na proporção das justificativas para a insatisfação dos policiais com a UPP: em 2012, 20,6% das respostas referiam-se ao fato deles não se sentirem realizando um “trabalho de polícia”, enquanto, em 2014, esse tipo de resposta se reduziu a 3,6%.

sentimento é expresso por apenas 23,7% dos homens.¹⁸ Mais da metade das mulheres (52,2%) diz ter uma visão positiva da UPP, o que no segmento masculino é comparilhado por apenas 40,1% dos entrevistados. Além disso, a fração dos que desejam permanecer trabalhando em UPP¹⁹ é consideravelmente maior entre as mulheres (59,4%) do que entre os homens (39,1%), assim como é proporcionalmente superior o montante das que acreditam ter um perfil perfeitamente adequado ao projeto (38,1% das mulheres e 25% dos homens).²⁰

Várias dessas percepções estão possivelmente associadas ao fato de a maioria das mulheres estar afastada do patrulhamento ostensivo nas favelas, como se viu antes, exercendo funções administrativas e atividades especiais como mediação de conflitos, projetos sociais, PROERD, ensino e o que foi identificado por alguns como policiamento de proximidade.²¹ Ocupam-se, por exemplo, da administração e dessas atividades especiais 83,4% das que avaliam positivamente a escala de trabalho, 70,5% das que se dizem satisfeitas sendo policiais de UPP, 67% das que expressaram o desejo de continuar trabalhando em UPPs, além de 66,7% das que afirmam ter uma visão positiva do projeto.²²

Esses dados mostram que é justo no segmento onde há maior grau de identificação com a UPP que se concentra, proporcionalmente, a maior quantidade dos que atuam nas bordas da UPP, realizando funções que não se incorporaram ao núcleo central da atividade cotidiana de polícia.²³ A tropa feminina foi, em boa parte, deslocada para longe da atividade ostensiva, e a parcela das que permaneceram em funções de vigilância e ronda corresponde a cerca de 5% do conjunto, sem força numérica, portanto, para deixar qualquer marca diferenciadora, seja por características reais, seja por traços que lhes sejam atribuídos imaginariamente. Elas se diluem no conjunto da tropa,

¹⁸ Ainda que seja um tanto preocupante imaginar que mais da metade da tropa, masculina ou feminina, carregue o sentimento de insatisfação em relação ao trabalho nas UPPs, esses dados são surpreendentemente semelhantes aos revelados pelo levantamento nacional *Mulheres nas instituições policiais* (FBSP/FGV/SENASP 2015). Embora as comparações entre pesquisas sejam sempre problemáticas, uma vez que as perguntas não são exatamente iguais e que a pesquisa nacional abarque todas as forças policiais, a proporção de agentes insatisfeitos é da ordem de 31,3%, no Brasil, enquanto nas UPPs 36,5% se dizem insatisfeitos, e o percentual das policiais femininas insatisfeitas, no país, é de 26,8%, enquanto nas UPPs 26,7% das mulheres se disseram insatisfeitas.

¹⁹ Na própria UPP (52,3%) ou em outra UPP (7,1%).

²⁰ Somando-se a parcela dos que afirmam se encaixar total ou parcialmente no projeto, os percentuais passam a representar 88,6% dos homens e 93,7% das mulheres.

²¹ Atividades que os entrevistados especificaram ao selecionar a categoria “outro”, quando indagados se o tipo de trabalho realizado na maior parte do tempo consistia em rádio-patrolha, ronda a pé/GPP, ponto fixo, GTPP, administrativo ou outro.

²² Esses dados são apenas indicativos, uma vez que a presença de células com valores inferiores a cinco impediram a realização do teste de qui-quadrado.

²³ Tal como ocorreu, por exemplo, na década de 1980, quando o controle do trânsito foi atribuído às policiais, vistas, na época, como mais honestas e inflexíveis.

assimiladas a uma cultura policial ainda fortemente marcada pelos códigos da virilidade violenta, que nas situações de conflito tendem a recrudescer. Assim, apesar de as mulheres se mostrarem mais identificadas com as UPPs e a despeito da imagem inaugural da primeira comandante, que buscava simbolizar um novo modelo de ação da polícia, a incorporação da tropa feminina não representou, para as mulheres e tampouco para a corporação, um elemento deflagrador de mudanças. Nem chegou a modificar os padrões tradicionais de inserção do contingente feminino na polícia militar e tampouco produziu fissuras na cultura adversarial, que em alguns anos se sobre pôs ao projeto original que previa um policiamento voltado para o diálogo e para a parceria com a comunidade.

UM CONTRAPONTO: OLHAR DA MÍDIA IMPRESSA

A presença feminina nas UPPs despertou algum interesse dos jornalistas, sobretudo em certos momentos de crise ou de reconhecimento público do programa, como o ano de 2012, que concentrou a maior quantidade de matérias publicadas sobre mulheres nas Unidades de Polícia Pacificadora.

Em meio às mais de 15 mil matérias sobre UPPs publicadas entre fins de 2008 e de 2013 nos jornais *O Globo*, *Extra* e *O Dia*, foram encontradas 182 – entre reportagens, colunas, boxes, artigos assinados, entrevistas, notas e editoriais – que faziam alguma menção à presença feminina. Dessas, apenas 40 focalizavam direta e prioritariamente as policiais das UPPs e em 75 elas eram mencionadas entre outros personagens. Nas demais, os textos apenas faziam menção à presença de uma ou mais mulheres policiais em situações específicas, sem nomeá-las ou referir-se a elas diretamente. As observações que se seguem referem-se tão somente às 115 matérias correspondentes à soma dos dois primeiros blocos, ou seja, àquelas nas quais as agentes foram objeto de algum comentário específico, seja exclusivamente, seja em meio a outros personagens.²⁴

Dos 115 textos analisados, 48 foram publicados entre 2009 e 2011. Somente no ano de 2012, foram encontradas 41 publicações e em 2013 esse número reduziu-se para 26. Desse conjunto, 36 foram veiculadas pelo jornal *Extra*, 26 pelo *Globo* e 53 pelo jornal *O Dia*.²⁵

²⁴ Algumas matérias se repetem, porque o *Globo* e o *Extra* pertencem à mesma empresa e podem replicar alguns de seus artigos, ou porque há situações em que a matéria é reproduzida no mesmo veículo, com algumas alterações, em datas diferentes.

²⁵ Além de setenta e três reportagens, foram identificados 14 boxes ou colunas, 12 matérias assinadas, 3 editoriais, 9 notas de coluna assinada, 2 entrevistas e 2 matérias com formato indefinido, que tratavam de mulheres nas UPPs.

Como já se poderia prever, uma parte das matérias era anunciada por títulos e subtítulos que se referiam, de forma direta ou indireta, a atributos físicos das policiais, assim como a elementos supostamente inerentes ao universo feminino. Eis alguns exemplos:

UMA MÃE NO COMANDO DA UPP DA FORMIGA NA TIJUCA. CAPITÃ, QUE TEM DOIS FILHOS, QUER CRIAR PROJETOS PARA CRIANÇAS (*Extra*, 1/7/2010)

NOVA UPP GANHA TOQUE DE SENSIBILIDADE NO SÃO JOÃO (*O Dia*, 1/2/2011)

BELEZA NO PATRULHAMENTO (*O Dia*, 24/3/2012)

AS UPPETES. CONHEÇA AS POLÍCIAS GATAS DAS UPPS. Além de contribuir para aumentar a segurança no Rio, as UPPs estão ajudando a embelezar as comunidades com um time de policiais lindas e poderosas (...) (*O Dia*, 20/5/2012)

“TROPA DE BATOM” NO CAMINHO DA PACIFICAÇÃO (*O Dia*, 26/4/2011)

UPP NOEL FAZ CAMPANHA PARA REALIZAR SONHOS (*O Dia*, 28/11/2012)

UPP DA FORMIGA SERÁ PRIMEIRA PACIFICADORA COM MÃE NO COMANDO (*Extra*, 30/6/2010)

Ao lado de inscrições como essas, encontram-se ainda algumas chamadas que reforçam a imagem naturalizada do feminino, através do estranhamento que as mulheres em posições de poder e de autoridade parecem provocar. Os títulos falam por si:

XERIFE PREOCUPADA COM O SOCIAL (*Extra*, 25/1/2009)

MULHERES CONQUISTAM SEU LUGAR NA POLÍCIA MILITAR (*Extra*, 12/11/2011)

FORMIGA É A TERCEIRA A TER O PODER FEMININO NO COMANDO (*O Globo*, 21/10/2010)

ELAS ESTÃO NO COMANDO. Sexo feminino exerce cargos de chefia e se destaca no mercado (*O Globo*, 25/11/2010)

MAJOR É ‘MULHER DE CORAGEM’ (*O Dia*, 9/3/2012)

A TROPA ULTRAFEMININA DA UPP DA MANGUEIRA. UPP invadida por mulheres na Mangueira (*Extra*, 8/3/2012)

Não é preciso ir muito longe para perceber que em coberturas jornalísticas sobre o conjunto da polícia dificilmente se trataria da beleza dos comandantes ou da necessidade de “um olhar masculino” na tropa. Tampouco se destacaria a presença de um pai no comando de uma unidade (ainda que a paternidade possa figurar entre os elementos que compõem o perfil de um policial). Da mesma forma, não é comum apontar a coragem de um comandante pelo enfrentamento de criminosos, mencionar o poder masculino, apelidar um oficial de xerife pelo simples fato dele assumir o comando de uma unidade, ou fazer referências a uma tropa de gravatas e cuecas. Como também não se esperaria encontrar na descrição de um policial masculino certos qualificativos como “durão”, “guerreiro” ou “bom de briga”, presentes nas matérias sobre as mulheres, sob pena de configurá-los como violentos ou incompatíveis com o policiamento de proximidade.

Uma parte das matérias, portanto, reproduz visões estereotipadas e em alguns casos até erotizadas²⁶ das policiais femininas, situando-as, nem sempre muito sutilmente, como estrangeiras no universo policial.

Porém, os títulos e subtítulos que focalizam as supostas características femininas das policiais ou que ressaltam a estranheza pelo fato de mulheres ocuparem posições de mando não representam o conjunto das chamadas, ainda que expressem a visão predominante, quanto se trata de descrever as agentes. Em meio à totalidade das matérias analisadas há publicações versando sobre diversos outros temas, como inaugurações de novas unidades, posse de comandantes, disputa por vagas femininas em concurso, projetos comunitários ou conflitos armados, que não focam as peculiaridades das mulheres, embora possam salientá-las lateralmente. Além disso, no ano de 2012, que concentrou o maior número de matérias, o noticiário foi marcado por dois assuntos de grande repercussão. Um deles, trágico, que gerou nove matérias, foi o primeiro assassinato de policial na história da UPP e que teve como vítima justamente uma mulher – a Soldado Fabiana, do Complexo do Alemão. O outro, glorioso, que rendeu o mesmo número de matérias, foi sobre o prêmio internacional “Mulheres de coragem”, entregue à Major Pricilla pelas mãos de Hillary Clinton como reconhecimento por sua atuação no comando da primeira UPP. Eis alguns exemplos de como esses e outros eventos foram destacados na imprensa:

²⁶ Um exemplo disso é a matéria sobre “as UPPetes”, mencionada acima, que traz o subtítulo as “policiais gatas”, com fotos de cinco soldados de vestido e de pernas de fora em poses sensuais.

AS LÁGRIMAS DA MAJOR CORAGEM. PM recebe prêmio e é saudada como exemplo por Michelle Obama (*O Globo*, 9/3/2012)

PM MORTA NO ALEMÃO É PRIMEIRA VÍTIMA EM ÁREA DE UPP. Traficantes atacam unidades e tiro de fuzil atravessa o colete de policial de 30 anos (*O Dia*, 24/7/2012)

MAJOR DA UPP É HOMENAGEADA NOS EUA. Comandante da 1ª UPP ganha prêmio internacional (*Extra*, 8/3/2012)

CAPITÃ QUER MAIS PMS NA FORMIGA. Comandante da nova UPP que será inaugurada hoje na Tijuca, oficial contará com 90 policiais e espera mais 28 para cuidar da comunidade (*O Dia*, 1/7/2010)

MULHERES FORA DO CONCURSO PARA SOLDADOS DA PM. Após dois anos reservando espaço para elas, corporação volta atrás e exclui candidatas de seleção para 6 mil vagas em janeiro (*O Dia*, 20/9/2012)

MATADORES IDENTIFICADOS. A polícia divulgou fotos de suspeitos da ação que matou a soldado Fabiana, chamada de heroína pela presidenta Dilma (*O Dia*, 26/7/2012)

PRICILLA PRONTA PARA NOVO DESAFIO. A major que ajudou a mudar a história do morro Santa Marta assume a pacificação da Rocinha em meio à investigação do caso Amarildo (*O Dia*, 7/9/2013)

BELTRAME GARANTE MULHERES EM CONCURSO (*O Dia*, 21/9/2012)

Entretanto, seja pelo que é dito, seja pelo que é silenciado, são as matérias que fazem referência aos impactos da presença feminina ou das expectativas que ela gera que revelam mais claramente o imaginário talhado no olhar da imprensa em torno das policiais de UPPs e, por meio delas, das próprias UPPs.

Cabe ressaltar que nem sempre os conceitos contidos nas matérias são formulados por seu autor ou sua autora. De todo modo, eles convergem para a construção de uma textualidade comum, ainda que tenham sido emitidos por algum entrevistado ou personagem focalizado pelos jornalistas. Isso porque, além de os textos já conterem seus próprios filtros, em nenhum caso eles propõem uma leitura crítica ou alternativa ao que foi ouvido e reproduzido. Nesse sentido, vale a pena observar como os conteúdos das matérias agregam significação aos títulos.

UMA UPP MAIS FEMININA E MENOS LETAL (*O Globo*, 18/5/2011) – REPORTAGEM

Trata da inauguração de uma nova UPP, sugerindo que o grande volume de mulheres na nova unidade (51 policiais femininas em um efetivo de 250 agentes) facilitará o relacionamento com a comunidade, permitindo que ela abra suas portas à polícia com mais facilidade.

UPPetes: POLICIAIS MILITARES LOTADAS EM UPPS CHAMAM ATENÇÃO POR ESBANJAR BELEZA E DESENVOLVER TRABALHO COMUNITÁRIO QUE AJUDA A RESGATAR CIDADANIA DOS MORADORES (*O Dia*, 20/5/2012)

“Bem que dizem que a imagem da polícia está mudando. E ficando cada vez mais bonita. As beldades que enfeitam as páginas a seguir poderiam desfilarem seu charme em passarelas de moda. Mas, muito além dos rostos bonitos e corpos perfeitos, é delas a difícil missão de proteger a cidade da violência, patrulhando comunidades pacificadas. Fardadas ou com jeito de mulherão (...) as ‘uppets’ – apelido carinhoso dado por moradores às soldados das Unidades de Polícia Pacificadora – despertam atenção com sua beleza e os bons exemplos de dignidade que cultivam entre jovens”.

UMA MÃE NO COMANDO DA UPP DA FORMIGA NA TIJUCA. CAPITÃ, QUE TEM DOIS FILHOS, QUER CRIAR PROJETOS PARA CRIANÇAS (*Extra*, 1/7/2010)

Refere-se à capitã Carvalhaes, que assumira o comando da UPP da Formiga, enfocando aspectos de sua vida particular e seus projetos para a comunidade

O NÚMERO DE REGISTROS DE AGRESSÃO CONTRA MULHERES CRESCERAM 95% NAS FAVELAS COM UPP (*Extra*, 26/7/2010)

Notícia o aumento dos registros de agressão contra mulher, antes e depois da pacificação, sugerindo que aproximação dos policiais da UPP favorece a condução das investigações e a prisão dos agressores, permitindo resolver problemas que antes eram levados aos traficantes.

A BELEZA DO RESGATE DA CIDADANIA (*O Dia*, 21/5/2012) – EDITORIAL

Refere-se às policiais nos seguintes termos: “Com um toque feminino (...) ajudam a recuperar a confiança da população na instituição, aproximando ainda mais a polícia carioca do cidadão (...) estreitando seus laços com as comunidades, etapa fundamental para a consolidação da pacificação nas favelas (...) [que a] beleza e gentileza das recrutas sejam um novo canal de diálogo aberto pela polícia.”

BOPE DETALHA UPP PARA MORADORES DA PROVIDÊNCIA

(*Extra*, 26/3/2010) – REPORTAGEM

Trata de reunião promovida pelo BOPE no Morro da Providência, seguida à ocupação. Apresenta a soldado Ana Paula Monteiro como peça-chave na aproximação com os moradores e as mulheres como tendo mais facilidade para conquistar os moradores e quebrar a resistência da comunidade à polícia.

MORRO DO TURANO RECEBE HOJE A 12ª UPP DO RIO. COMANDANTE DISSE QUE MAIS MULHERES INTEGRARÃO SUA EQUIPE (*O Globo*, 30/9/2010) – NOTA DE COLUNA

Refere-se à inauguração da UPP Turano e suas dificuldades, dada a resistência do tráfico. Descreve o perfil do novo comandante, que solicitou a presença de mais mulheres em sua unidade, visando garantir maior proximidade com moradores, uma vez que “elas têm mais jeito para lidar com a população”.

TENENTE MANGUEIRA. A BELA SUBCOMANDANTE DA UPP VERDE E ROSA

(*O Globo*, 26/11/2011) – NOTA DE COLUNA

Focaliza a Tenente Tatiana, então subcomandante da Mangueira, abordando sua visão sobre o papel da mulher, sobre as comunidades onde trabalhou e suas atitudes para integrar-se ao ambiente. Nas palavras da Tenente: “a mulher tem mais delicadeza para lidar com pessoas, é fácil fazer a aproximação”.

AS FEMs DA PM (*O Globo*, 5/3/2012) – NOTA DE COLUNA

“Uma mulher foi a primeira colocada entre os formandos da turma da PM na semana passada. Elas somaram 226 contra 318 homens. A PM está comemorando 30 anos da sua primeira turma feminina este mês. Elas são conhecidas na corporação como FEMs e são disputadas para trabalhos nas UPPs, pois são consideradas ótimas mediadoras nas comunidades”.

MULHERES DAS UPPs. FORMIGA É A TERCEIRA A TER O PODER FEMININO NO COMANDO (*O Globo*, 21/10/2010) – BOX DE REPORTAGEM

Cobertura da inauguração da UPP do morro da Formiga, sob o comando da Major Carvalhaes, com menção às duas comandantes anteriores e destaque ao papel e responsabilidade. Segundo o secretário de segurança, a população elogia o trabalho das mulheres, o que estaria associado a sua sensibilidade e poder de aproximação.

ISSO CONSOLIDA A PRESENÇA DA SEGURANÇA NAS COMUNIDADES

(*Extra*, 15/9/2013) – REPORTAGEM

Trata do balanço, feito pelo secretário de segurança, dos quase cinco anos das UPPs. Destaca o número de unidades instaladas, de comunidades beneficiadas e de policiais inseridos no programa, atribuindo importância à crescente presença de mulheres, as quais, nas palavras do secretário de segurança, seriam mais hábeis e sensíveis para lidar com o processo de pacificação.

Resumindo essa amostra de notícias, o que se está dizendo das mulheres é que elas são mais capazes de abrir canais de diálogo com a população, de quebrar resistências à presença policial, de ajudar a recuperar a confiança na polícia militar, de mediar conflitos e de promover a aproximação com a comunidade. Em suma: de realizar o policiamento de proximidade, que, segundo a definição oficial exposta na página da instituição, é a base de sustentação das UPPs.

As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.²⁷

²⁷ <http://www.upprj.com/index.php/faq> (último acesso em 22/07/2015). Outra definição que constava da página oficial da UPP e foi posteriormente suprimida: “A Polícia de Proximidade é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. Os policiais da UPP não são policiais de confronto e ‘guerra’, e sim de mediação de conflitos e de relação com as comunidades. A polícia de proximidade busca, ainda, instaurar novas formas de interação e parceria entre as instituições policiais e a sociedade, privilegiando o atendimento preventivo. Os policiais são orientados a estreitar laços com a comunidade em que atuam, conhecendo os moradores e os problemas que possam gerar crimes e conflitos. São pressupostos básicos do policiamento comunitário: ação pró-ativa; ação preventiva; integração dos sistemas de defesa pública e defesa social; transparência; cidadania e ação educativa”. (www.upprj.com/index.php/fac)

A despeito disso, no período compreendido pela pesquisa, apenas 22 matérias, entre as 115 estudadas, faziam menção ao policiamento comunitário ou de proximidade e somente três delas aludiam à mediação de conflitos nas UPPs, embora tenha sido criado, em 2010, um programa de mediação que até 2014 atuava em quase todas as unidades.

No conjunto, 20 textos referiam-se diretamente a papéis específicos desempenhados pelas mulheres ou apropriados a elas nas UPPs e 28 traziam comentários indiretos a esse respeito. Seja na palavra dos autores, seja na de seus entrevistados, como se pode notar nos exemplos selecionados acima, os pendores das policiais para o trabalho de aproximação com a comunidade aparecem frequentemente associados à delicadeza (cinco matérias), à suavidade (duas matérias) e à sensibilidade (quatro matérias) femininas que, como ressaltam alguns jornais, proviria de sua condição de mãe e mulher (seis matérias). Com exceção de dois ou três textos que, excepcionalmente, apontam características fora desse padrão (como uma inclinação própria da mulher para chefiar e comandar), a maioria remete a qualidades femininas intrínsecas, transportadas diretamente do domínio da natureza e conectadas ao mundo doméstico, aplicadas espontaneamente no trabalho, sem que a intermediação dos processos institucionais de formação policial capacitasse as mulheres para o novo modelo de polícia que se pretendeu implantar.

Em conformidade com a suposta vocação natural para cuidar de outros seres como quem cuida dos próprios filhos, encontram-se, em meio aos textos, referências à presença das agentes como sendo particularmente apropriada para lidar com os conflitos familiares e de vizinhança, assim como ao trato de crianças e pessoas vulneráveis, com necessidades especiais. Nesse sentido, revive-se o ideário que presidiu a incorporação do contingente feminino nas polícias brasileiras, ainda nos anos 1950, em São Paulo, e, em maior escala, na década de 1980 em diversos estados. Tanto no Brasil quanto no exterior, a entrada das mulheres nas polícias se iniciou por unidades especializadas, incumbidas da resolução de problemas ligados sobretudo à esfera doméstica e aos contingentes mais desprotegidos da população (Calazans 2004; Soares e Musumeci 2005; Moreira 2010; Souza 2011). Entre nós, por exemplo, as primeiras resoluções e decretos de regulamentação da atividade policial feminina circunscreviam sua órbita de ação em torno das mulheres, idosos e crianças e demais grupos sociais tidos como vulneráveis.²⁸

²⁸ Em 15 de janeiro de 1959, o Governador Jânio Quadros promulgava a Lei Nº 5.235, decretada pela Assembleia Legislativa, criando, pioneiramente em São Paulo, a Polícia Feminina. Em seu artigo 2º, a Lei trazia a seguinte definição: “À Polícia Feminina, corporação uniformizada, organizada com base na disciplina hierárquica, serão atribuídos encargos de investigação e de prevenção da criminalidade e tarefas assistenciais, principalmente no que se refere à proteção de menores e mulheres, que, pela sua natureza, melhor se ajustem ao trabalho feminino, em razão da sua peculiar formação psicológica”. <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1959/lei-5235-15.01.1959.html> (último acesso em 24/07/2015).

Hoje, após um lento processo de assimilação das mulheres a todas as esferas da polícia, ainda que em proporções muito variáveis, a depender do setor, tudo indica que o discurso sobre o caráter de especialidade do policiamento feminino e sua inclinação maternal continua em vigor, embora sem a oficialidade de outrora. Ele parece conviver, aparentemente sem grandes contradições, com a noção de que as mulheres podem desempenhar (quase) qualquer função na polícia, ou pelo menos na UPP, como se constatou na fala da maioria dos policiais entrevistados pelo *survey*.

Por sua vez, as fotos que nos jornais ilustram os artigos reforçam a vinculação das agentes ao mundo maternal, calcado no afeto e na sensibilidade: enquanto os policiais masculinos das UPPs aparecem, via de regra, sérios, perfilados, em operação armada ou abordando supostos criminosos, as mulheres aparecem normalmente expressando emoções (sorrindo ou chorando) e cercadas por crianças.²⁹

Curiosamente, em meio às 60 matérias que abordaram, direta ou indiretamente, a relação entre as policiais femininas e os moradores das favelas com UPP, praticamente todas destacavam apenas aspectos positivos: a capacidade das mulheres de promover a aproximação da polícia com a comunidade, quebrando resistências (20), as atividades desenvolvidas com as crianças (10), a confiança que geram em meio aos moradores (6), além de outras formas de deixar suas marcas como a não violência, a suavidade, a delicadeza, o interesse genuíno pela vida dos habitantes (convertido em casos de apadrinhamento) e o carinho recebido e oferecido. Apenas uma matéria refere-se a um impacto negativo da presença feminina, tratando da relação conflituosa entre mototaxistas e uma comandante tida por eles como inflexível, por restringir a circulação de dez motos mesmo depois de cumpridas as exigências estabelecidas pelo comando. Assim, nos três veículos de imprensa examinados, a valorização do trabalho das mulheres é generalizada e, como já foi dito, concentra-se exatamente nas qualidades requeridas pelo policiamento de proximidade: as relações de respeito com os moradores, a aproximação (e parceria) com a comunidade, a atenção aos problemas locais e a mediação de conflitos.

Contudo, provavelmente pela tendência a naturalizar os atributos femininos, essa conexão jamais é explicitada na cobertura jornalística. Se, por um lado, supõe-se que o trabalho das mulheres dispensa uma qualificação formal, já que as habilidades exigidas para o policiamento de proximidade emanam de seus predicados naturais, tudo se passa, por outro lado, como se a abordagem policial não integrasse o cerne do poli-

²⁹ Das 115 matérias analisadas, 75 traziam alguma foto mostrando mulheres policiais. Na maioria estavam fardadas (47) e armadas (41). Em 20 exibiam um sorriso e em 30 estavam acompanhadas de crianças – o que representa uma proporção grande do conjunto, considerando-se que parte das matérias e fotos referem-se a prisões, apreensões, morte de policiais, ataques de traficantes ou revolta de moradores e que somente 40 matérias focalizam exclusivamente as policiais femininas.

ciamento de proximidade, mas fosse, antes, uma manifestação periférica e secundária do trabalho a ser feito nas UPPs. Se há uma contradição entre um policiamento que se define por seu caráter de proximidade e um discurso que vê no trabalho feminino de aproximação uma ação especializada, baseada na natureza afetiva das mulheres, essa contradição certamente não se manifesta, como tal, na mídia impressa.

Com isso, apesar da dita propensão feminina para o diálogo e para quebrar resistências, gerando aproximação e confiança, somente uma matéria atribui às mulheres policiais um papel relevante para a própria polícia. Trata-se de um editorial do jornal *O Dia*, de 2012, em defesa da abertura de vagas para policiais femininas em concurso da PM. Vale a pena destacá-lo, por sua absoluta excepcionalidade em todo o período avaliado:

... é preciso lembrar que, hoje, a PM é muito mais do que força bruta (...), a última etapa do processo de pacificação é a que talvez mais tenha a ganhar com as tropas femininas (...). As mulheres não estão na PM apenas para 'limpar a barra'. Elas têm muito a crescer na corporação, ajudando na evolução das forças de segurança, que cada vez mais devem exercitar a cidadania, em detrimento do 'pé na porta' (...), a PM tem de formar bons soldados e exímios combatentes, mas todos devem ser cidadãos. A mulher com certeza é agente transformadora dessa realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises da perspectiva das agentes femininas, baseada no *survey UPP: O que pensam os policiais* e da mídia impressa sobre elas, convergem para um arremate comum.

Embora as visões e a prática das policiais estejam um pouco mais afinadas com o modelo de polícia de proximidade, ou, pelo menos, mais diferenciadas do padrão repressivo tradicional, as imagens que elas mobilizam na tropa e na mídia produzem um deslocamento, pelo qual o próprio policiamento de proximidade, que teoricamente constitui a espinha dorsal do projeto das UPPs, se vê deslocado, tal como elas, para uma condição periférica.

No deslizamento do modelo centrado no diálogo com a população para um policiamento que mantém viva a antiga lógica do confronto, através das interações conflitivas do cotidiano, parece ter-se perdido uma oportunidade. Apesar da força simbólica com que se pretendia assinalar um novo modelo de ação da polícia pela presença de uma mulher no comando da unidade inaugural, a inclusão das mulheres não conseguiu reverter, na UPP, as formas tradicionais de incorporação do efetivo feminino à PM. Certamente, não é uma coincidência o fato de as lideranças femininas

na UPP terem minguado, ao mesmo tempo em que o projeto ia se desancorando da sua filosofia original.

A mídia, por sua vez, não chegou a conectar as formas de inserção das mulheres, tanto no comando quanto na base, à estrutura das UPPs. Via de regra, os benefícios atribuídos à presença feminina nos jornais referem-se menos ao que as agentes podem significar para a polícia, em favor do aprimoramento do modelo de ação policial, e mais aos impactos pitorescos e quase acidentais de suas características pretensamente inatas. Nesse sentido, as matérias jornalísticas não levaram a uma releitura dos conceitos que inicialmente subsidiaram a absorção das mulheres às forças policiais e tampouco ajudaram a pôr em discussão as eventuais contribuições da presença feminina para o desenvolvimento ou a sustentação do modelo que deu origem à criação da UPP.

Indo um pouco mais longe, pode-se dizer que a cobertura dos jornais não ajudou a desarmar um traço ainda fortemente presente na percepção policial sobre a favela: a visão que em alguns aspectos substituiu a postura bélica pelo olhar benemerente, que transforma o que antes era o “inimigo” em uma população vista como “carente”, a requerer intervenção assistencial (Mourão 2013). Assim, o que se enxerga no policiamento de proximidade, por meio da atuação feminina, não é a lógica da garantia de direitos como essência do trabalho policial (Moreira 2010), mas um policiamento entendido como atividade menor, voltado para a proteção da parcela populacional percebida como hipossuficiente, ou seja, um policiamento de segunda categoria, como lembra Tania Pinc,³⁰ dirigido a um segmento populacional igualmente desprestigiado. Nessas condições, o diálogo, que propiciaria o reconhecimento mútuo e a participação comunitária, pode facilmente esvaziar-se do sentido que lhe foi originalmente atribuído nas definições do policiamento de proximidade. Isso porque a identificação da comunidade pelas suas insuficiências e não pelas suas potencialidades a desqualifica, automaticamente, como uma interlocutora capaz de contribuir para os diversos aspectos do policiamento e produz uma escuta enviesada, pela qual ambas as partes acabam cristalizando uma forma de relação baseada em antigos papéis.

Conclui-se, finalmente, que assim como a UPP nos últimos anos perdeu um de seus trunfos, com o encolhimento da imagem feminina como símbolo de elemento inovador do policiamento, os veículos de mídia analisados também deixaram escapar a oportunidade de estimular mudanças no olhar sobre as mulheres policiais, sobre os modelos e práticas de policiamento nas UPPs e sobre os papéis de gênero no mundo policial.

³⁰ Entrevista para o artigo “Diálogos sobre mulheres policiais” (Mourão 2015).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BURGOS, Marcelo *et al.* O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago-dez, 2011, pp. 49-98.
- CALAZANS, Márcia. Mulheres no policiamento ostensivo e a perspectiva de uma segurança cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, jan-mar, 2004, pp. 142-150. (Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000100017&script=sci_arttext. Último acesso em 10/08/2015).
- CANO, Ignacio *et al.* *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. São Paulo/Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Laboratório de Análise da Violência da UERJ, 2012.
- FGV/EAESP, FBSP E SENASP. *As mulheres nas instituições policiais*, 2015. (Disponível em http://www.forumseguranca.org.br/files/files/MulheresInstituicoesPolicias_final.pdf. Último acesso em 10/11/2015).
- IBGE. *Síntese dos indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2014.
- LEITE, Márcia. UPPs e a segurança dos moradores de favelas. *Canal Ibase*, 19/02/2013. (Disponível em <http://www.canalibase.org.br/upps-e-seguranca-dos-moradores-de-favelas/>. Último acesso em 30/9/2013).
- MOREIRA, Rosemeri. *O discurso maternalista e a construção da 'policia feminina': dominação simbólica, negociação ou resignificação?* Trabalho apresentado no Seminário Internacional Fazendo Gênero, 9 – Diásporas, Diversidades, Deslocamentos. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 23 a 26 de agosto de 2010 (Disponível em http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278283718_ARQUIVO_Odiscursomaternalistaeaconstrucao.pdf. Último acesso em 10/11/2015).
- _____. Virilidade e o corpo militar. *História: Debates e Tendências*, v. 10, n. 2, jul-dez 2010, pp. 321-335.
- MOURÃO, Barbara. *UPP: uma policia de que gênero?* Rio de Janeiro: CESeC/Ucam, 2013.
- _____. *Mediação de conflitos nas UPPs: sistematização de uma escuta*. Rio de Janeiro: CESeC/Ucam, 2014.
- _____. Diálogos sobre mulheres policiais. Entrevista com Luciene Albuquerque, Tania Pinc e Jéssica Almeida. In: LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (orgs.). *Policia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças*. São Paulo: Alameda, 2015.
- MUSUMECI, Leonarda *et al.* Ser policial de UPP: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 14, dezembro de 2013.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raiza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. In: RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raiza; LISSOVSKY, Maurício. *Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e reflexões. Comunicações do ISER*, ano 31, n. 67, 2012, pp. 9-52.
- PASINATO, Wania, (coord). *Mulheres na Segurança Pública: Estudo Técnico Nacional*. Brasília: Senasp, 2013.
- SOARES, Barbara; MUSUMECI, Leonarda. *Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, Marcos Santana de. Novos espaços do Feminino: trabalho, gênero e corporações militares no Brasil. *Sociais e Humanas*. Santa Maria, v. 24, n. 2, jul/dez, 2011, pp.133-147.

3

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

ECOS DA MEDIAÇÃO JUDICIAL

AVALIAÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE O ATENDIMENTO PRESTADO NOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

(PESQUISA PILOTO REALIZADA NOS NÚCLEOS DO LEBLON E JACAREPAGUÁ - RJ)

BARBARA MUSUMECI MOURÃO

INTRODUÇÃO

O texto que se segue, como indica o subtítulo, expõe os resultados de uma pesquisa telefônica, por meio da qual os usuários de dois centros de mediação de conflitos expressaram suas avaliações sobre o atendimento recebido e relataram alguns desdobramentos das mediações de que haviam participado.¹

Como a pesquisa está diretamente relacionada às circunstâncias em que foi desenvolvida, recorro ao expediente da primeira pessoa para abrir a apresentação dos resultados com um breve relato do percurso pelo qual os papeis de pesquisadora e mediadora acabaram entrelaçados.

A perspectiva de realizar um estudo para acompanhar as práticas dos centros de mediação de conflitos no Sistema de Justiça levou-me, em 2012, a um investimento que excedeu, em muito, o mero levantamento de informações. A Desembargadora Marilene Melo Alves, então coordenadora do Nupemec² do Tribunal de Justiça do

¹ A realização do projeto só foi possível graças ao apoio e à colaboração de diversas pessoas. Agradeço especialmente aos pesquisadores Úrsula Dalcolmo e Alberto Alvadia Filho, que realizaram as entrevistas; à coordenadora do Centro de Mediação do Leblon, Gabriela Maia, e também às supervisoras da equipe, Flávia Gallo e Vanja Borges, pelo estímulo e suporte; às Juízas diretoras dos Centros de Mediação do Leblon e de Jacarepaguá, Dras. Cintia Cardinali e Lisia Rodrigues, assim como ao presidente do NUPEMEC, Desembargador César Felipe Cury, e à chefe do SEAMA, Cláudia Ferreira de Souza, pela acolhida que deram ao projeto. Agradeço, igualmente, aos parceiros da equipe de mediação do Leblon, pelo incentivo e pelas sugestões valiosas, assim como às colegas do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) e à Reitoria da Universidade Candido Mendes, pelo apoio permanente. Dirijo, também, meus agradecimentos aos financiadores do CESeC, Fundação Ford e Open Society Foundations, cujo suporte viabilizou a execução do trabalho.

² Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos.

Rio de Janeiro, demandara ao Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), a que pertença, um projeto de pesquisa sobre o tema. Seguindo sua sugestão, inscrevi-me no curso de qualificação para mediadores judiciais, pensando que, dessa forma, poderia realizar um ciclo completo de observações e adquirir novos subsídios para a investigação. O que eu não previa é que a formação empreendida ao longo de uma semana completa teria efeitos tão persuasivos, não só reforçando a disposição para a pesquisa, mas despertando, além disso, um antigo encantamento pela mediação e um forte interesse por atuar, na prática, como mediadora.

Com a aposentadoria da Dra. Marilene e as mudanças subsequentes no cenário do Tribunal, as condições para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa foram deixando de existir. Nesse meio tempo, ainda sem saber exatamente que aplicação daria aos novos conhecimentos, dediquei-me a observar mediações no Fórum da Capital, cumprindo, assim, a segunda etapa do treinamento e deixando em suspenso, naquele momento, a ideia de desenvolver qualquer investigação de caráter acadêmico. À medida que ampliava e aprofundava o investimento no aprendizado, com novos cursos e leituras e, logo que concluído o estágio das observações, vi-me, no momento seguinte, assumindo um lugar na mesa de mediação, no Centro que integra o IV Juizado Especial Criminal, no Leblon. Dali em diante, experimentei um mergulho bem mais profundo e definitivo do que se esperaria de uma “observação participante”. Pude provar a condição um tanto vertiginosa, para quem se propunha somente a levantar informações, de pôr em prática essa “arte do encontro”, tal como a definiria Luiz Alberto Warat, um pensador que extrai da mediação suas consequências mais extremas.

Algum tempo depois, porém, as condições para realizar uma pesquisa voltaram a se apresentar. Durante o processo de supervisão da equipe que opera no Centro de Mediação a que me vinculei, sob a coordenação das mediadoras Flávia Gallo e Vanja Borges, percebeu-se a importância de aprimorar os mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados e de conhecer as percepções dos participantes sobre a experiência e seus impactos. Os motivos eram fartos: estávamos às vésperas da aprovação da Lei 13.140 / 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. No lastro da Resolução 125, do Conselho Nacional de Justiça,³ a Lei prevê a criação, em todo o país, de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) incumbidos de realizar mediações pré-processuais e processuais.⁴ Trata-se, portanto,

³ A Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

⁴ Art.24 da Subseção III (que prevê, também, a realização de audiências de conciliação).

de uma política pública de tratamento dos conflitos de interesses, que começa a ser implementada em larga escala nos tribunais, com a perspectiva de ultrapassar as fronteiras do Judiciário, conectando-se às diversas esferas do tecido social, nas quais a mediação vem, há tempos, também florescendo. A Resolução 125, que forneceu, entre outras referências, os parâmetros para a formulação da Lei, define, em seus considerandos, os sentidos e objetivos da nova política: garantir que o direito constitucional de acesso à Justiça implique o acesso a uma ordem jurídica justa, em cujo âmbito a solução dos conflitos se dê por meios adequados à sua natureza e peculiaridade; promover a pacificação social e reduzir a excessiva judicialização das contendas, a quantidade de recursos e de execuções de sentenças; estimular e disseminar a sistematização e o aprimoramento das práticas que alguns tribunais já vinham adotando, com a finalidade de alcançar uma uniformização dos serviços de mediação e conciliação e evitar disparidades, assegurando execução de qualidade.

Além disso, em seu parágrafo 2º, sessão III, a Resolução especifica que “Todos os conciliadores, mediadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a reciclagem permanente e à avaliação do usuário” (Resolução nº 125, CNJ 2010).

Essa preocupação com a prestação do serviço não está presente apenas no ordenamento jurídico, mas também no texto de referência para a formação dos mediadores em todo o país. No capítulo dedicado à qualidade dos processos autocompositivos, o *Manual de Mediação Judicial*, editado pelo Conselho Nacional de Justiça, refere-se, igualmente, à necessidade de os usuários avaliarem o atendimento, por meio de análise amostral, com vistas à adoção de um programa de gestão de qualidade (Azevedo 2015: 23).

Com a implantação de uma política dessa magnitude, não é difícil imaginar o risco que se corre de comprometer todo o instituto da mediação, caso o atendimento prestado pelos mediadores não obedeça a um patamar mínimo de qualidade. É certo que a ambiguidade relativa ao modo atual de incorporação dos mediadores aos tribunais brasileiros (remunerados, em alguns, e atuando como voluntários, em outros) não contribui para a consolidação de mecanismos de aprimoramento do desempenho. São grandes as expectativas em torno do que seria essa “nova profissão” e intensos os debates que envolvem a questão. De qualquer forma, enquanto não se chega a alguma solução de interesse comum, só se tem a ganhar com a elaboração de indicadores que possam servir, desde já, como bússolas para o desenvolvimento da política. Assim, percebeu-se a necessidade de desenvolver um formato de pesquisa que captasse as visões e sentimentos das pessoas atendidas nos centros, posteriormente à sessão de encerramento (ainda muito contaminada pelas emoções recém experimentadas), na qual, de forma um tanto assistemática, aplica-se um formulário de avaliação da expe-

riência.⁵ A pesquisa não teria a mesma abrangência imaginada na proposta original que não prosperara, mas parecia uma excelente oportunidade para testar um instrumento de avaliação que propiciasse algum conhecimento sobre o que ocorre, entre quatro paredes, em torno da mesa de mediação. Se o resultado fosse rentável, poderia não só contribuir para a composição de um indicador de qualidade do atendimento, como também gerar subsídios para os processos de gestão e servir de ponto de referência para estudos futuros em outros centros.

Foram, então, treinados dois pesquisadores que, durante dois meses (entre 29 de setembro e 26 de novembro de 2015) fizeram contatos por telefone com os jurisdicionados e aplicaram um questionário junto àqueles que, tendo sido localizados, aceitaram participar da pesquisa.

Mesmo com o risco de o envolvimento com a prática da mediação contaminar o distanciamento crítico que a pesquisa requer, o mergulho na experiência desafiadora de facilitar a reconstrução de diálogos rompidos revelou-se, por outro lado, em boa medida, incontornável. Mais do que conhecer abstratamente o método, suas implicações, premissas e propósitos, mostrou-se fundamental experimentar essa espécie de “não lugar” de onde o mediador extrai toda a sua potência, criando as condições (nada evidentes e nunca definitivas) para uma escuta verdadeiramente empática, sem a qual a mediação sequer inicia sua trajetória.

Parece-me que, nesse caso, o risco de sucumbir ao excesso de empatia com o objeto de estudo – o que os antropólogos chamariam de “going native” – e de com isso perder a distância necessária para analisá-lo – foi compensado pelo vislumbre daquilo que escapa à dimensão técnica, teórica ou política e remete ao plano da sensibilidade sob a ética da alteridade. É, novamente, Warat, com sua avalanche de ideias e conceitos perturbadores, que inspira essa conjectura. Recorrendo a Lévinas, ele enuncia:

O outro e seu rosto não podem ser pensados, têm que ser sentidos. Nossa aproximação com o outro é através da sensibilidade. Pensar o outro sem senti-lo é coisificá-lo, é destruir seu rosto, diluí-lo em conceitos, devorá-lo em modelos. Por meio de nossa sensibilidade, encontramos nossa responsabilidade, os sentidos profundos da ética. (Warat 2004: 146).

⁵ Durante as sessões, os observadores, que, via de regra, são mediadores recém-treinados, são incumbidos de preencher um formulário de avaliação, no qual identificam as habilidades dos mediadores, além de sua conduta ética, o domínio das técnicas, o relacionamento com advogados etc. Esse formato de avaliação, embora eficaz como exercício, precisa ser considerado com cautela, dada a inexperiência dos avaliadores, nessa etapa preliminar de sua formação.

Se, por um lado, a pesquisa pode ter sido contagiada pelo compromisso com a lógica da mediação, minha prática como mediadora e observadora, por outro lado, esteve, permanentemente atravessada por um processo reflexivo. Um dos efeitos insólitos desse movimento recursivo foi estar, ao mesmo tempo, coordenando a pesquisa de avaliação e sendo seu objeto, pelo fato de integrar o grupo avaliado. Isso não teve, porém, qualquer efeito sobre os resultados, uma vez que a equipe é composta por mais de uma dezena de pessoas e os participantes, em nenhum momento, identificaram os mediadores a que se referiam nas entrevistas.

É importante ressaltar que, nessa configuração, a pesquisa não analisa a mediação em perspectiva, buscando seus impactos sociológicos e sua capacidade efetiva de promover o acesso a uma ordem jurídica justa – o que exigiria outro tipo de abordagem. Pretendeu-se, tão somente, focar o aspecto do atendimento ao público e explorar a correspondência desse atendimento às promessas da mediação.

A PESQUISA

Para organizar a listagem das pessoas que seriam entrevistadas, montou-se um banco de dados com as informações já agregadas, disponíveis nos cadastros dos Centros do Leblon e de Jacarepaguá. Uma vez organizadas e tabuladas essas informações, foi possível traçar um primeiro panorama sobre o funcionamento das duas unidades tomando-se como referência um total de 306 mediações, relativas a diferentes intervalos de tempo (um ano no Leblon e três anos em Jacarepaguá), com o que se pretendeu contrabalançar a desigualdade no número de processos encaminhados à mediação nos dois locais.

A partir desse primeiro levantamento, no qual se pode observar o tempo médio de tramitação dos processos, os resultados das mediações, os tipos de conflito mais frequentes, o número médio de sessões e o peso da participação de homens e mulheres nos processos, foi possível também selecionar as pessoas em condições de participar da pesquisa: aquelas que haviam acompanhado pelo menos uma sessão de mediação e deixado algum número telefônico pelo qual pudéssemos contatá-la. Na jurisdição do Leblon, isso significou reduzir uma lista de 326 nomes a um conjunto de 124 pessoas, enquanto em Jacarepaguá 155 candidatos a entrevistas foram selecionados entre os 403 participantes das mediações ocorridas no período pesquisado. Assim, uma boa parte teve de ser excluída por não ter telefone ou não tê-lo informado e outra parte por não ter sequer iniciado a mediação, seja por não comparecimento, seja por tê-la descartado de antemão, em favor do percurso judicial.

Com a preocupação de não ferir os princípios que regem a mediação, como sigilo, confidencialidade e autonomia da vontade das partes, as abordagens dos entrevis-

tadores privilegiaram o cuidado na comunicação: esclareceram-se os objetivos da pesquisa; garantiu-se aos entrevistados e entrevistadas que a pesquisa visava a avaliar exclusivamente as condutas dos mediadores, sem que tivéssemos acesso a qualquer dado do conflito ou do processo; reafirmou-se que a participação seria voluntária e sem identificação dos participantes e esclareceu-se, finalmente, que os resultados da pesquisa também permaneceriam anônimos, sendo divulgados apenas sob a forma de estatísticas. Pode-se dizer que a abordagem gerou bons resultados, dado que houve apenas 25 recusas (cerca de 10%) em meio às 241 pessoas em condições de responder à entrevista. Em suma, depurados as recusas, as exclusões e dois questionários inválidos, foram, finalmente, consideradas 215 entrevistas, relativas a 146 mediações.⁶

Elaborou-se um questionário de 26 perguntas, abordando a visão dos entrevistados sobre a atuação dos mediadores, sobre os procedimentos da mediação, sobre os sentimentos experimentados – durante e ao final do último encontro – e sobre os ecos dessa experiência. Como se trata de uma pesquisa piloto que abrangeu, nos dois centros, uma parcela dos mediandos cadastrados ao longo de um período limitado de tempo,⁷ os resultados não representam, obviamente, o conjunto dos núcleos de mediação do Rio de Janeiro. Trata-se, vale insistir, de estudos de caso, realizados com o propósito de gerar informações sobre as unidades estudadas e, ao mesmo tempo, testar as potencialidades do instrumento de avaliação. Nos casos em que as desigualdades não eram significativas ou relevantes, os dados dos dois centros foram apresentados de forma agregada, em benefício da fluidez da exposição e da robustez dos números.

É importante destacar, ainda, que as avaliações ouvidas nas entrevistas são ou foram marcadas, muitas vezes, por experiências de forte teor emocional. Além disso, alguns participantes demonstraram alimentar expectativas pouco realistas em relação aos propósitos e princípios da mediação, o que certamente influenciou suas apreciações. Por fim, em algumas raras situações, notou-se que os entrevistados apresentavam dificuldades cognitivas ou certo grau de confusão mental. Nada disso, entretanto, impediu o prosseguimento da entrevista, já que o que se pretendia era justamente captar os sentimentos e as percepções subjetivas sobre qualidade da acolhida oferecida pelos mediadores a todas as pessoas, mais ou menos informadas ou escolarizadas, com ou sem necessidades especiais.

⁶ A diferença entre o número de entrevistas e o total de mediações refere-se aos 69 casos em que mais de uma parte foi ouvida, já que, nas demais, só se conseguiu contato com uma delas.

⁷ Estabeleceu-se um intervalo temporal suficiente para uma avaliação dos impactos da mediação, mas que não excedesse o limiar alcançado pela memória racional e afetiva.

DADOS PRELIMINARES

Embora os centros não realizem levantamentos regulares sobre os atendimentos, eles reúnem, em seus cadastros, uma série de informações que, depois de sistematizadas, proporcionaram um primeiro panorama geral de suas atividades. Eis o que foi possível apurar, previamente às entrevistas, a partir da tabulação dos dados desses cadastros:

INFORMAÇÕES BASEADAS NOS DADOS DISPONÍVEIS NOS ARQUIVOS DO CENTRO DE MEDIAÇÃO DO LEBLON (RELATIVOS A 151 MEDIAÇÕES E 326 PARTICIPANTES)

- Mais de 90% dos processos foram concluídos em até três meses;
- 30 % dos casos encaminhados à mediação resultaram em acordo;
- As ações mais frequentes nas mediações envolveram casos de ameaça, lesão corporal e perturbação da tranquilidade;
- 48,8% das pessoas encaminhadas à mediação eram do sexo feminino;
- Os homens estiveram proporcionalmente mais envolvidos do que as mulheres em casos de ameaça e de lesão corporal. Entre elas, por sua vez, o envolvimento em situações de injúria e perturbação da tranquilidade foram mais recorrentes.
- 53% das mediações, com ou sem acordo, foram encerradas na primeira sessão;
- 67,4% dos acordos foram obtidos na primeira sessão.

INFORMAÇÕES BASEADAS NOS DADOS DISPONÍVEIS NOS ARQUIVOS DO CENTRO DE MEDIAÇÃO DE JACAREPAGUÁ (RELATIVOS A 155 MEDIAÇÕES E 403 PARTICIPANTES)

- Cerca de 82% dos processos foram concluídos em até 3 meses;
- 72% das mediações resultaram em acordo;
- A maior parte das mediações envolveu conflitos familiares e de vizinhança. Ameaças e lesões corporais foram as ofensas mais frequentes no período;
- 62% dos participantes das mediações eram do sexo feminino;
- Não há variações significativas no envolvimento de homens e mulheres em diferentes tipos de conflito. Entretanto, quando se trata de disputas em que ambos constavam como autores e vítimas simultaneamente, 71,4% eram mulheres e 28,5% homens.
- A maior parte das mediações (60%) durou entre uma e três sessões.

Um elemento que diferencia os dois cenários é o fato de que, no Leblon, o Centro de mediação está vinculado exclusivamente a um Juizado Criminal, enquanto em Jacarepaguá os mediadores lidam simultaneamente com conflitos de natureza civil

e criminal. Além dos casos mais recorrentes, como ameaça, lesão corporal, injúria, perturbação da tranquilidade, vias de fato e discriminação de idosos, eles medeiam também ações de natureza familiar, como guarda de filhos e outras formas de regulamentação que não acarretaram atos tipificados no Código Penal.⁸ Contudo, as ações cíveis da unidade da Zona Oeste corresponderam apenas a 7 % das 231 ações reunidas nas 155 mediações efetuadas no período contemplado pela pesquisa. Vale lembrar ainda que os pleitos civis e criminais encontram-se muitas vezes embaralhados, tanto na prática quanto nos autos. Isso significa que, mesmo no Juizado Criminal, as mediações podem igualmente envolver questões ligadas a partilha de bens, guarda de filhos ou indenizações, embora movidas com base em outros requerimentos.

RESULTADOS DA PESQUISA

As informações a seguir referem-se às 215 entrevistas consideradas válidas, 102 das quais realizadas junto aos jurisdicionados do Leblon e 113 entre os de Jacarepaguá. Como o universo de cada um dos centros era muito próximo a uma centena de pessoas, os dados só foram expostos em percentuais quando agregados, ou quando ajudavam a tornar mais clara alguma correlação entre variáveis.

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Para evitar que a entrevista assumisse um clima inquisitório e exigisse esforços de memorização e cálculo, foram perguntadas, ao final dos telefonemas, apenas a idade e a escolaridade dos entrevistados. A distribuição por sexo foi, por sua vez, deduzida a partir dos nomes e das próprias entrevistas.

- **Sexo**

Observou-se que, entre as 215 pessoas abrangidas pela pesquisa, as mulheres estavam sub-representadas no grupo da Zona Sul e sobre-representadas no da Zona Oeste: das pessoas ouvidas pela pesquisa no Centro de Mediação do Leblon, 48% eram do sexo feminino, enquanto na população da área circunscrita pelo Juizado, a pro-

⁸ Outros delitos e ações civis que, embora com frequência menor, também integraram a agenda de mediações foram: exercício arbitrário da própria razão; omissão de cautela e guarda de animal; furto de coisa comum; violação de domicílio; calúnia; maus tratos; constrangimento ilegal; desobediência; contravenção; supressão de documento; vilipendiar ato religioso; violação de correspondência; omissão de socorro; transporte de pessoa/espécie; inventário e partilha; indenização.

porção de mulheres chegava a 55,3%, segundo o censo de 2010.⁹ Inversamente, entre os entrevistados em Jacarepaguá a parcela feminina correspondeu a 62,8%, superando a fração de mulheres na população da área, que seria de 53%, segundo a mesma fonte.¹⁰

- **Idade**

Nos dois núcleos, a idade média dos participantes situou-se em torno da “meia idade” (49 no Leblon e 46 em Jacarepaguá) e a faixa etária se estendeu dos 19 aos 89 anos (25 aos 82 no Leblon e 19 a 89 em Jacarepaguá).

Nesse aspecto, são grandes as semelhanças entre os dois grupos, o que revela não só o recurso à judicialização dos conflitos desde o início da vida adulta, como também uma participação expressiva de pessoas em plena maturidade, com 50 anos ou mais (49% no Leblon e 41% em Jacarepaguá). Contrariamente ao que sugerem as estatísticas sobre crimes violentos, cuja curva declina juntamente com o envelhecimento, esses dados não alimentam a esperança de que, nessa população, o tempo faça seu trabalho no sentido de reduzir o nível de conflitualidade, quando se trata de interações cotidianas. Na melhor das hipóteses, sugerem uma tendência dos mais velhos a resolver as disputas pela via judicial. Além disso, o amadurecimento também não parece gerar mais disposição para resolver consensualmente os conflitos, pois a frequência dos acordos foi ligeiramente maior entre os participantes abaixo de 50 anos do que entre os mais idosos, mesmo quando considerados apenas os estratos inferiores a 39 ou a 29 anos.¹¹

- **Escolaridade**

Como já se poderia prever, o perfil educacional dos entrevistados nos dois núcleos é bastante desigual e reflete os indicadores de desenvolvimento social que distinguem os moradores dos bairros em que se situam (0,77 no Leblon e 0,60 em Jacarepaguá).¹² Mesmo que a jurisdição de cada centro englobe mais de um bairro e ainda que o IV Juizado Criminal situado no rico bairro do Leblon abarque várias áreas de favelas, as diferenças são muito significativas. Enquanto no núcleo do Leblon 60% dos que responderam ao questionário afirmaram ter concluído o ensino superior, em Jacarepaguá essa proporção limitou-se a 24%, como mostram as figuras a seguir:

⁹ IBGE, censo 2010 – cálculo relativo às sub-áreas V, VI e XXVII, da Região de Planejamento 2.1 (Zona Sul) que abrangem os bairros de Copacabana, Leme, Gávea, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Leblon, São Conrado, Vidigal e Rocinha. www.armazemdedados.rio.rj.gov.br (último acesso, 9/01/2016)

¹⁰ A Região de Planejamento 4.1 envolve todos os bairros de Jacarepaguá e Cidade de Deus.

¹¹ Entre os que chegaram a um acordo, 58% tinham menos de 50 anos. Por sua vez, o segmento que concluiu a mediação sem chegar a um acordo está dividido exatamente entre os maiores e menores de 50 anos.

¹² www.armazemdedados.rio.rj.gov.br (último acesso em 16/12/2015)

GRÁFICO 1_ **ESCOLARIDADE DOS ENTREVISTADOS** (LEBLON)

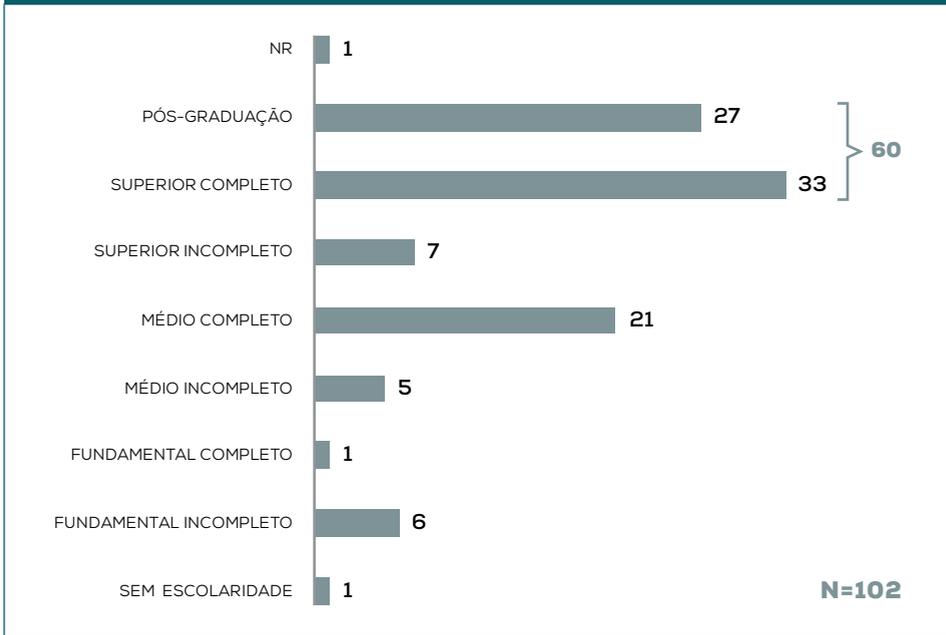
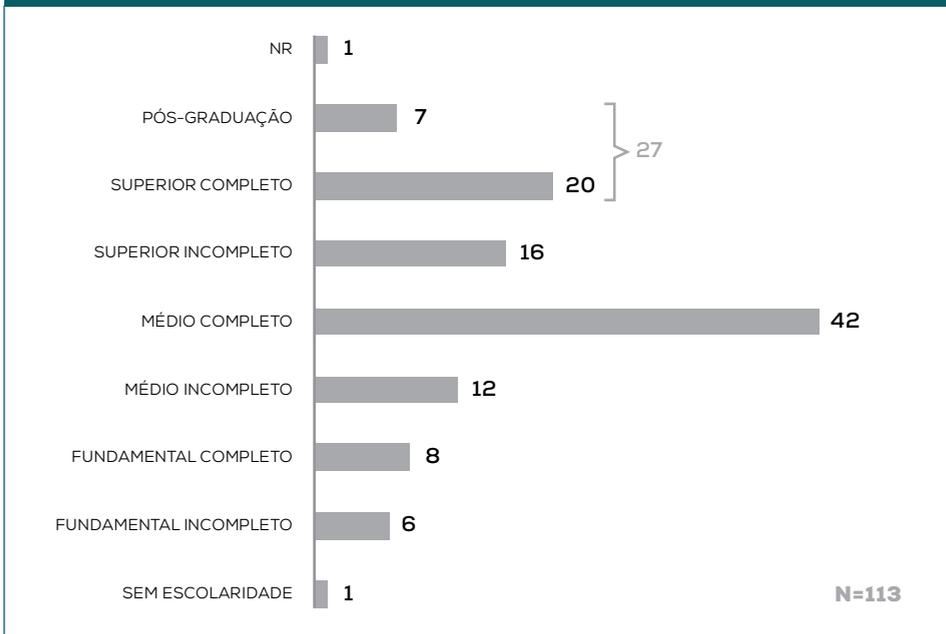
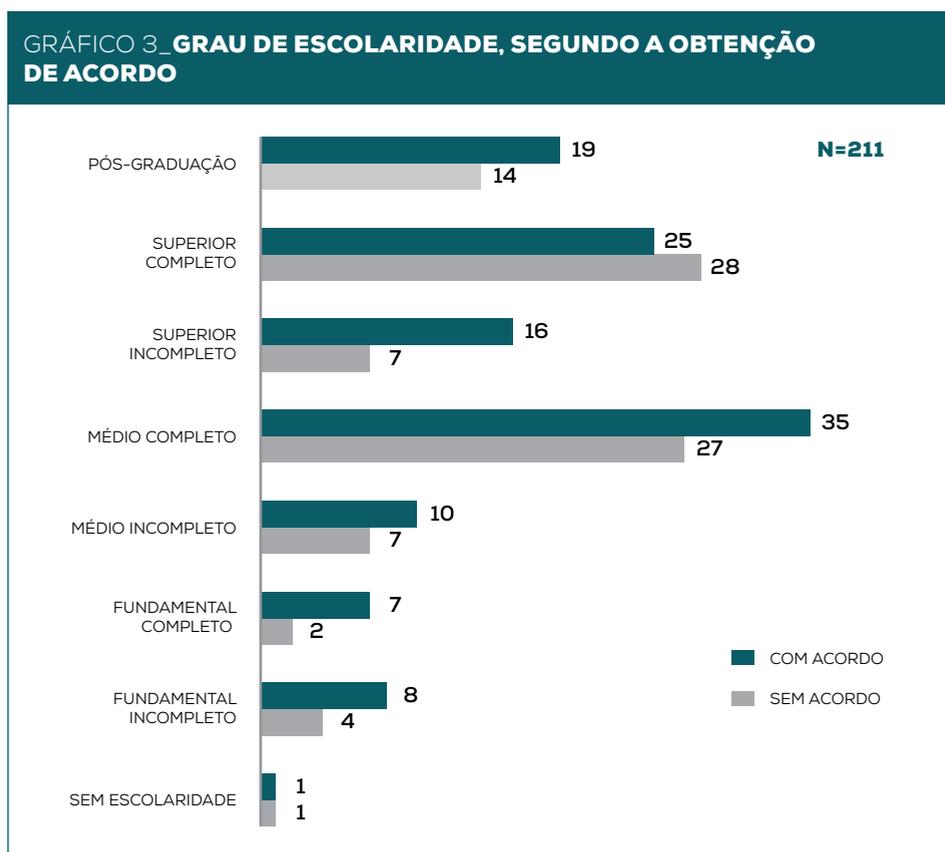


GRÁFICO 2_ **ESCOLARIDADE DOS ENTREVISTADOS** (JACAREPAGUÁ)



Da mesma forma como a idade não arrefece os impulsos adversariais desses entrevistados e tampouco favorece a busca pelo entendimento, pode-se afirmar que no universo observado não há relação entre a formação escolar e a disposição para acatar soluções consensuais. A figura abaixo deixa clara essa dissociação, pois apenas os que concluíram o ensino superior – mas não os que se identificaram como pós-graduados – relataram maior frequência de mediações sem acordo.



Uma característica que torna a assemelhar os entrevistados das duas áreas, finalmente, é a ausência de contato prévio com a mediação. Apenas 16 entrevistados no Leblon e nove em Jacarepaguá relataram já ter tido alguma experiência anterior à que originou a entrevista. Esse dado, associado às percepções que eles exprimem sobre a atuação dos mediadores, é particularmente relevante quando se considera que as experiências mencionadas nas entrevistas constituíram, para a maioria, a fonte de suas avaliações sobre a mediação de conflitos em sentido amplo.

O ATENDIMENTO

Se faz sentido supor que a apreciação dos participantes da mediação é um elemento chave para o desenvolvimento de um indicador de qualidade do trabalho dos mediadores, pode-se dizer que, tanto no Leblon quanto em Jacarepaguá, é quase unânime a aprovação da conduta avaliada. Dos 215 respondentes, 83,3% classificaram como bom ou ótimo o atendimento dos funcionários e o dos mediadores. Os gráficos a seguir expressam em números absolutos a consistência dessa percepção:

GRÁFICO 4_ **AVALIAÇÃO SOBRE O ATENDIMENTO DOS FUNCIONÁRIOS**
(LEBLON)

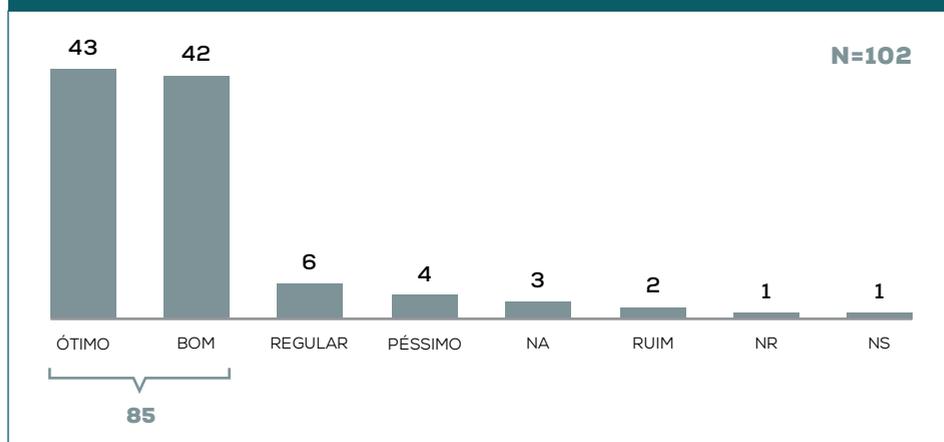


GRÁFICO 5_ **AVALIAÇÃO SOBRE O ATENDIMENTO DOS MEDIADORES**
(LEBLON)

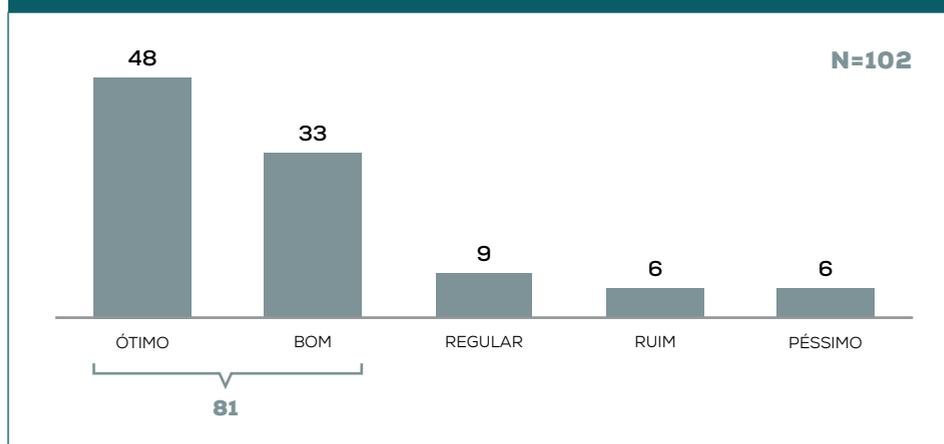


GRÁFICO 6_ AVALIAÇÃO SOBRE O ATENDIMENTO DOS FUNCIONÁRIOS (JACAREPAGUÁ)

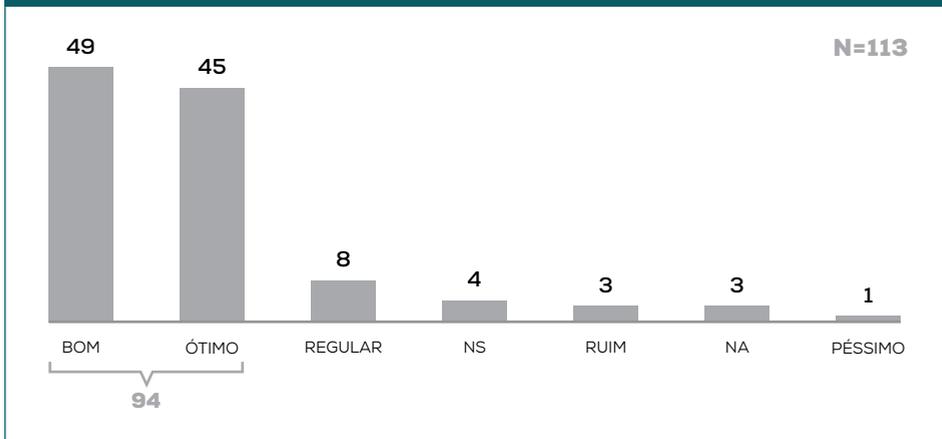
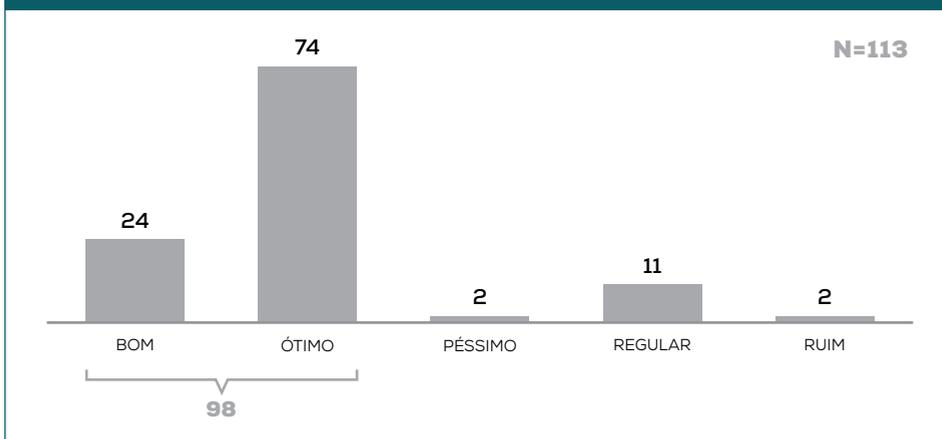


GRÁFICO 7_ AVALIAÇÃO SOBRE O ATENDIMENTO DOS MEDIADORES (JACAREPAGUÁ)



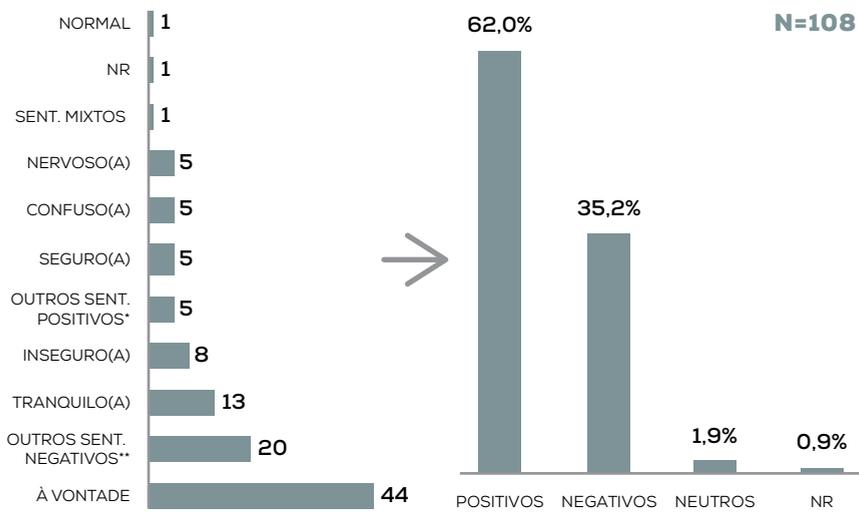
Para além de uma apreciação genérica, as respostas sobre os procedimentos de acolhida mostram também que os princípios fundamentais da mediação estão sendo observados satisfatoriamente pelos mediadores. Como se pode ver adiante, na Tabela 1, a maioria absoluta dos atendidos nos dois centros respondeu favoravelmente a perguntas sobre qualidade da escuta, imparcialidade, atenção e respeito demonstrados, e esclarecimentos prestados sobre o sentido, alcance e expedientes da mediação. Aspectos, vale lembrar, que remetem a algumas de suas condições de possibilidade, como escuta

empática, neutralidade e ausência de julgamento por parte dos mediadores, associadas aos princípios da autonomia da vontade e da decisão informada.

TABELA 1_ AVALIAÇÃO DA POSTURA DOS MEDIADORES		
	RESPONDERAM "SIM"	
	%	
	LEBLON	JACAREPAGUÁ
OS MEDIADORES EXPLICARAM COM CLAREZA COMO FUNCIONA A MEDIAÇÃO?	92,1	93,8
DURANTE A MEDIAÇÃO, O(A) SR(A) TEVE O TEMPO QUE PRECISAVA PARA EXPOR SEU PONTO DE VISTA?	86,2	94,6
O(A) SR(A) SENTIU QUE OS MEDIADORES ESTAVAM ESCUTANDO O QUE O(A) SR(A) FALAVA DE FORMA ATENTA E RESPEITOSA?	87,2	96,4
O(A) SR(A) ACHA QUE OS MEDIADORES ENTENDERAM BEM AS SUAS QUESTÕES?	80,3	86,7
OS(AS) MEDIADORES FORAM IMPARCIAIS? OU UM DELES OU OS DOIS ESTAVAM DANDO MAIS APOIO A UMA DAS PARTES?	77,4	75,2
	RESPONDERAM "NÃO"	
	%	
	LEBLON	JACAREPAGUÁ
O(A) SR(A) SENTIU QUE OS MEDIADORES (OU UM DELES) ESTAVA JULGANDO O(A) SR(A) OU A OUTRA PARTE?	87,2	84
O(A) SR(A) SE SENTIU PRESSIONADO(A) A FAZER ACORDO?	75,4	80,5

Não chega a surpreender, diante disso, que no rol das expressões com que as partes identificaram seu estado de espírito durante as sessões, em ambos os núcleos, prevaleçam sentimentos positivos, apesar das inquietudes e tensões que tipicamente caracterizam os encontros.

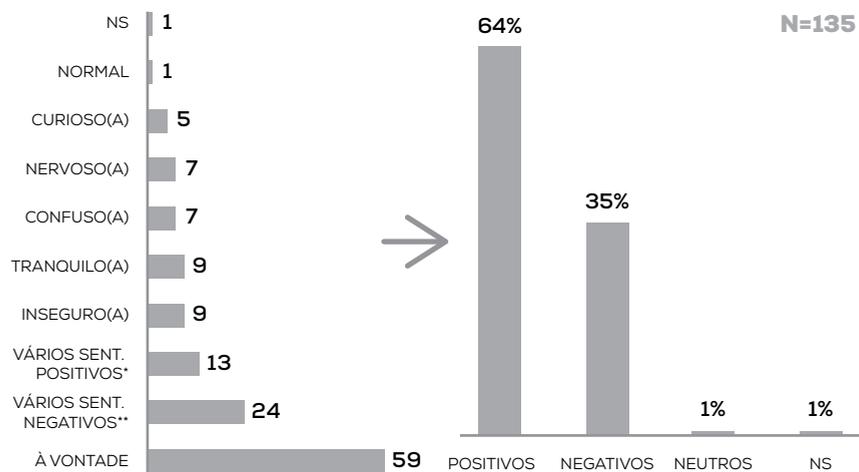
GRÁFICO 8_ SENTIMENTOS IDENTIFICADOS PELOS ENTREVISTADOS DURANTE AS SESSÕES (LEBLON)



* OUTROS SENTIMENTOS POSITIVOS: confortável, esperançoso(a), maravilhosamente bem.

**OUTROS SENTIMENTOS NEGATIVOS: apreensivo(a), constrangido(a), decepcionado(a), estarrecido(a), exposto(a), estressado(a), impotente, insatisfeito(a), pressionado(a), muito mal, triste.

GRÁFICO 9_ SENTIMENTOS IDENTIFICADOS PELOS ENTREVISTADOS DURANTE AS SESSÕES (JACAREPAGUÁ)



*OUTROS SENTIMENTOS POSITIVOS: aliviado(a), confortável, bem emocionado(a), satisfeito(a), seguro(a)

**OUTROS SENTIMENTOS NEGATIVOS: abandonado(a), ansioso(a), constrangido(a), desconfortável, incompreendido(a), injustiçado(a), inquieto(a), irritado(a), não se sentiu bem, oprimido(a), péssimo(a), tenso(a), triste, com medo, com raiva.

Em relação à pergunta sobre os sentimentos experimentados ao término da mediação, as respostas seguem o mesmo sentido, embora em menor proporção, sendo 55% e 67% delas (no Leblon e em Jacarepaguá, respectivamente) referidas a sentimentos positivos, tais como: alívio, confiança, tranquilidade, apoio, paz, felicidade e conforto.¹³ O aumento da proporção de emoções negativas nesse momento específico engloba, certamente, as frustrações derivadas do resultado, nem sempre favorável. Em alguns casos, pela impossibilidade de atingir uma solução de interesse mútuo, em outros, por insatisfação com os termos em que foi selado o acordo.

Se as avaliações positivas podem ser atribuídas, em parte, ao suporte de advogados, já que eles proporcionariam certa segurança aos seus clientes em um ambiente conflagrado, os números da pesquisa não sugerem que esse tenha sido um fator decisivo para assegurar o sentimento de bem estar. Basta notar que, no Leblon, onde o acompanhamento jurídico foi relatado por metade dos entrevistados, a frequência das respostas que exprimiam sentimentos positivos, durante e depois das sessões, não é maior do que em Jacarepaguá, onde apenas 14% dos participantes tiveram alguma assessoria jurídica. Tudo indica, portanto, que, nos dois espaços, a despeito das experiências frustrantes ou desagradáveis, também reportadas pelos entrevistados, a maior parte dos mediadores foi capaz de gerar uma atmosfera segura e acolhedora, além de prover uma escuta de qualidade. Tal ambiência reflete-se ainda na avaliação dos respondentes sobre os conteúdos da mediação, como se pode observar a seguir.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS

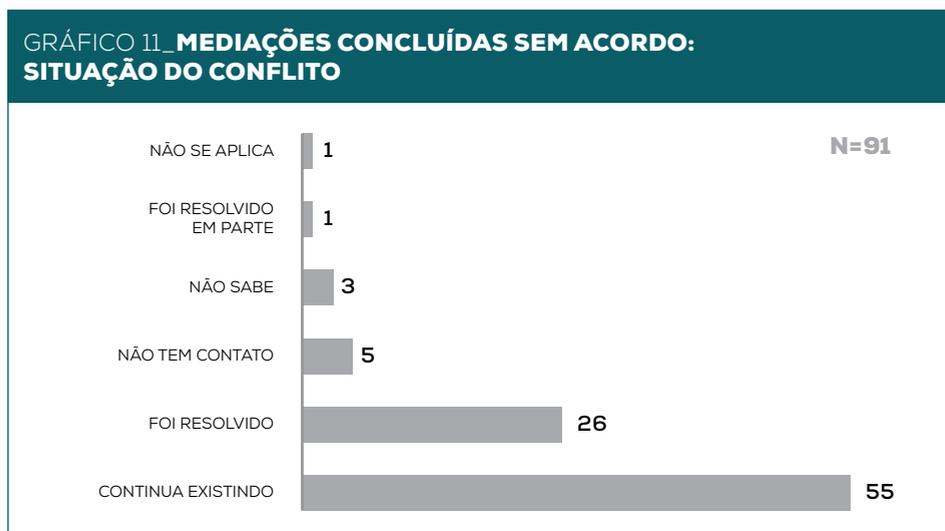
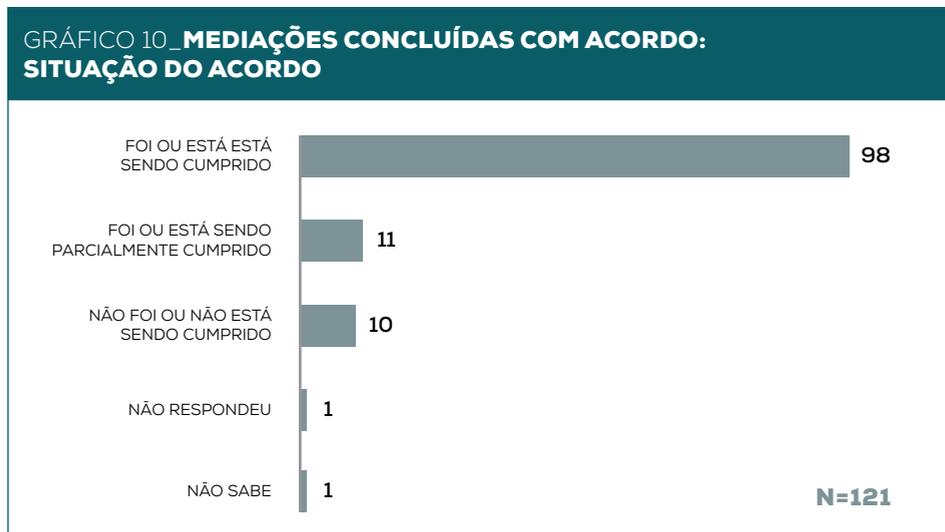
Mais da metade dos entrevistados (121 em 215) afirmaram que a mediação havia resultado em acordo no período analisado:¹⁴ 46 no Leblon e 75 em Jacarepaguá. Desses participantes que chegaram a um termo de entendimento nos dois núcleos, cerca de 80% consideraram-no satisfatório e apenas 10 pessoas relataram o não cumprimento dos termos acordados, por uma ou ambas as partes. O oposto aconteceu nos 91 casos encerrados sem acordo: em mais da metade o conflito continuava existindo no momento da entrevista e não chegou um terço a proporção dos respondentes que consideravam a contenda resolvida.¹⁵ Ainda que os desdobramentos das mediações não sejam plenamente comparáveis, pois aos que firmaram um termo de entendimento

¹³ Frustração, peso, chateação, tristeza, medo, desconfiança, estresse, incompetência, injustiça, insegurança, nervosismo, decepção e desconforto são os principais sentimentos negativos associados à conclusão da mediação.

¹⁴ Desse conjunto, quatro acordos foram parciais.

¹⁵ No segmento restante, as partes haviam perdido contato, seja porque a disputa envolveu desconhecidos, seja porque resultou no rompimento definitivo de uma relação prévia

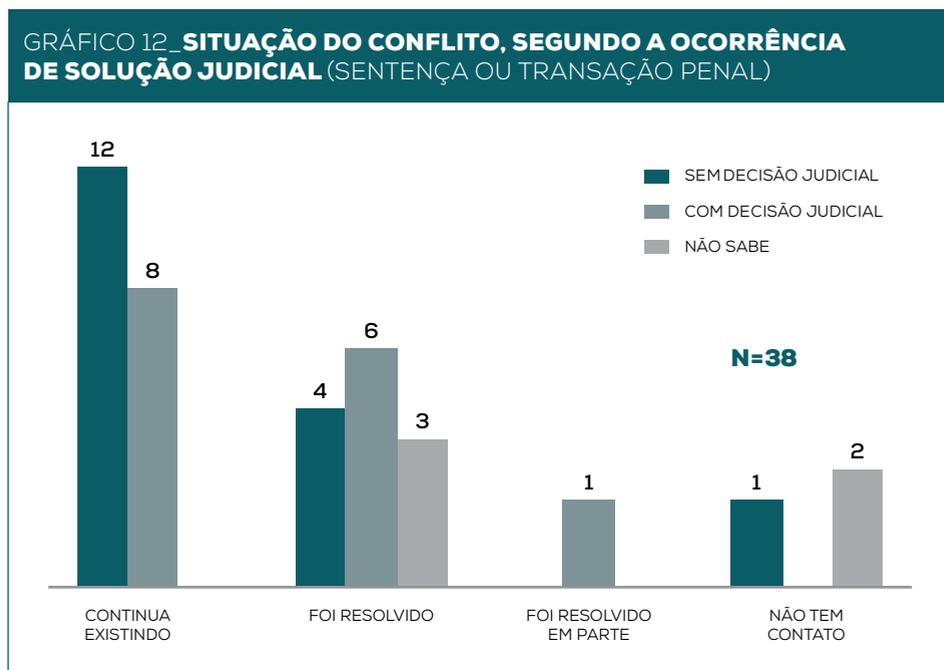
perguntou-se sobre a observância do acordo, enquanto os demais foram indagados sobre a permanência do conflito, é razoável supor que o desentendimento terá sido resolvido nos casos em que as soluções acordadas na mediação tenham sido seguidas.¹⁶ As figuras abaixo ajudam, de todo modo, a visualizar os diferentes cenários:



¹⁶ Vale lembrar que em 146 das 215 entrevistas concluídas, apenas uma parte foi ouvida. Não se pode descartar a possibilidade de que as outras partes que não foram alcançadas tivessem percepções distintas sobre o grau de satisfação em relação ao acordo, sobre a observância das condições estabelecidas e até sobre a permanência do conflito.

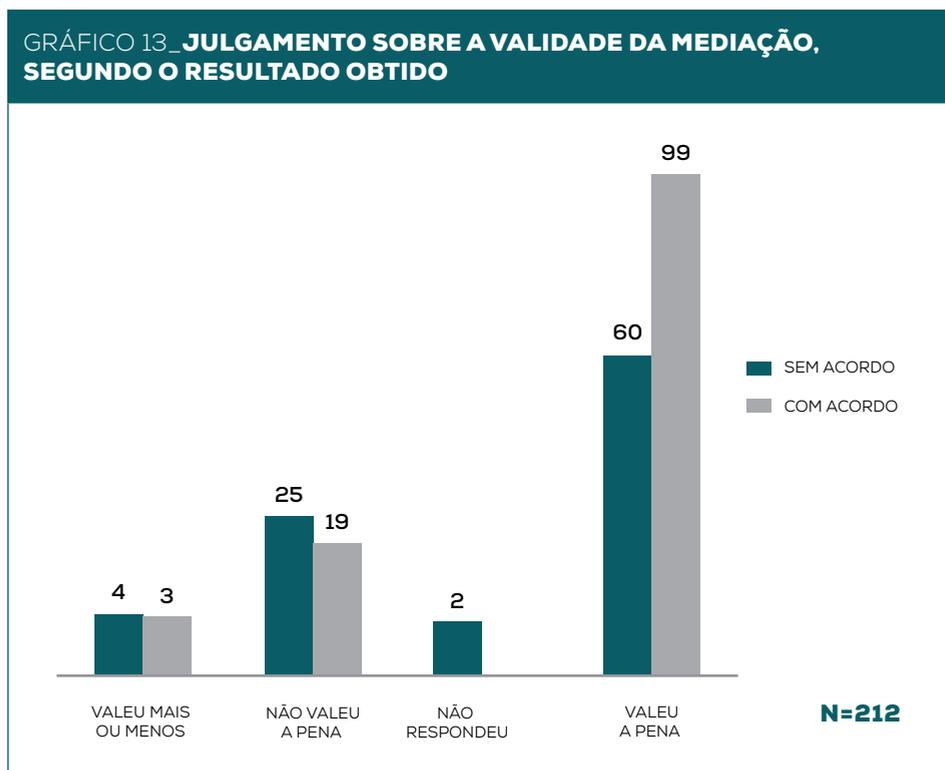
Como se sabe, as mediações que não geram um termo de entendimento retomam sua trajetória judicial, a ser finalizada por uma sentença proferida pelo Juiz. Porém, como também é sabido, decisões judiciais podem encerrar as ações, cíveis ou penais, sem necessariamente extinguir o conflito e, em alguns casos, até mesmo exacerbando-o ao invés de mitigá-lo.

Os dados comentados a seguir referem-se somente aos 38 casos concluídos sem acordo, em Jacarepaguá, a cujos participantes perguntou-se se o processo já havia sido finalizado por sentença ou por transação penal.¹⁷ Evidentemente, as frequências são muito pequenas e não permitem extrapolações ou generalizações. Elas ajudam, porém, a evidenciar a distância entre solução judicial e resolução do conflito. Ainda que novas pesquisas, com amostras ou universos mais robustos, possam demonstrar que, em não havendo acordo, a sentença tende a ter efeito pacificador comparativamente a uma situação inconclusiva; não resta dúvida, a partir do pequeno universo representado no gráfico abaixo, que o desfecho judicial do delito não implica automaticamente a resolução do conflito que o originou.



¹⁷ A pergunta foi possível porque naquele núcleo a pesquisa cobriu um período extenso o suficiente para abranger uma decisão judicial, diferentemente do período de um ano, considerado para entrevistas do Centro de Mediação do Leblon.

Todavia, para quem passa pela experiência da mediação, nem tudo se resume à solução das contendas. Os relatos dos entrevistados mostram que, independentemente dos resultados, há ganhos e aprendizados pessoais derivados dos encontros e da tentativa de estabelecer um diálogo com a outra parte em ambiente seguro e acolhedor. A maioria dos participantes (74,4%), tendo ou não chegado a um entendimento, considerou, por exemplo, que a mediação valeu a pena. Mesmo entre aqueles que não firmaram qualquer tipo de pacto, mais da metade (66%) considerou que a experiência tinha sido válida, o que reforça a tese de que a importância e o valor da mediação não podem ser mensurados apenas por suas consequências formais.



Ao menos do ponto de vista dos participantes, houve benefícios tão ou mais importantes que o estabelecimento de um termo de consenso. Quando se perguntou, aos que consideraram que a mediação tinha valido a pena, os motivos para suas afirmações, as respostas remeteram tanto à eficácia do método quanto ao ambiente proporcionado pelos mediadores, à qualidade da escuta e à possibilidade de rever pontos de vista. Eis alguns exemplos ilustrativos:

“Antes da mediação eu me sentia o dono da verdade. Depois, me foi exposto outro ponto de vista e pude analisar melhor.”

“Fiquei mais calma (...) eu falava pelos cotovelos e aprendi a ouvir.”

“Conheci uma nova forma de resolver as coisas.”

“Eu vejo como um outro caminho, mas humanizado que a lei e a justiça. Eu tive condição de ser ouvida como mãe e como mulher.”

“Descobri que havia um espaço onde eu podia ser ouvida. Me senti acalentada, protegida, compreendida.”

“Eu consegui entender o lado dele e ele entendeu o meu.”

“Foi uma oportunidade de dizer o que eu pensava e o que eu sentia.”

“Foi um momento de reflexão e de poder voltar atrás.”

“Houve uma agilidade que eu não esperava por parte da justiça.”

“Eu aconselho amigos e familiares a buscar a mediação. Eu era muito ansiosa e a gente era igual a cão e gato, não podia se esbarrar na rua.”

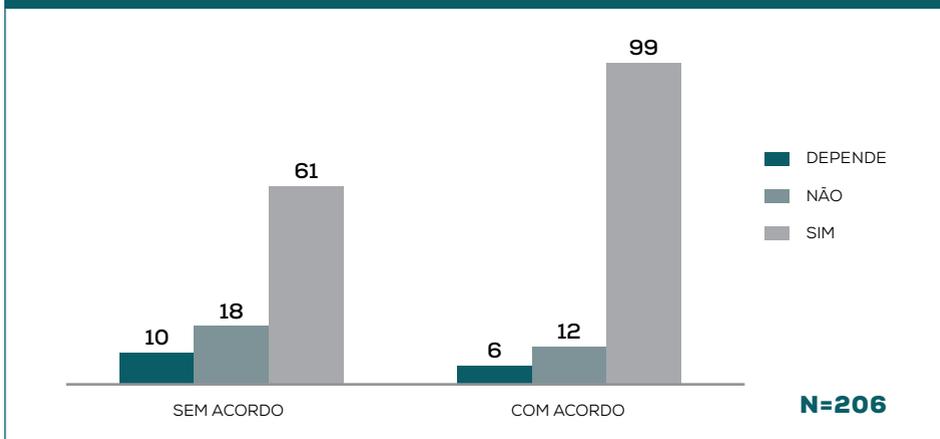
“Nunca tinha visto uma situação em que duas pessoas podem ajudar terceiros a resolver questões.”

“Tive oportunidade de falar coisas para a outra parte sem correr o risco de ser agredida; coisas que ela precisava ouvir.”

“Sempre acrescenta. Fiquei duplamente satisfeito, não só com o caminhar do processo mas com o meu bolso.”

Esses benefícios explicam, em boa medida, o fato de 75% dos entrevistados afirmarem que recomendariam a mediação para outras pessoas. Também nesse caso, o desejo de recomendá-la não dependeu de a experiência ter resultado em acordo, como mostra a figura 9, ainda que a opção por desaconselhá-la tenha prevalecido entre os que não chegaram a um entendimento:

**GRÁFICO 14_ INTENÇÃO DE RECOMENDAR A MEDIAÇÃO,
SEGUNDO A OBTENÇÃO DE ACORDO**



Porém, nem tudo são flores no terreno da mediação. Uma parte não desprezível dos entrevistados (20,5%) considerou inúteis os esforços de facilitação do diálogo e expôs também suas razões. Em alguns desses casos, a queixa se concentrava justamente na ausência do que foi visto pelo outro segmento como meritório, ou seja, na inaptidão dos mediadores em prover uma escuta empática, em ambiente seguro. Essa diversidade de percepções pode ser explicada, de certa forma, como efeito dos múltiplos ângulos de visão dos entrevistados, mas ela expressa, igualmente, oscilações do próprio atendimento. Diz respeito não só às variações na qualidade da formação recebida pelos mediadores,¹⁸ mas também ao peso de suas características pessoais, crenças, bagagens profissionais etc. Embora qualquer pessoa possa adquirir, em pouco tempo, os conhecimentos básicos para iniciar-se no uso da técnica da mediação, a disposição para abrir-se à lógica do outro, focando, efetivamente, em seus interesses e necessidades, requer investimentos de maior complexidade. A abertura na direção de uma ética da alteridade representa um passo bem menos evidente, assim como tampouco é banal o movimento autorreflexivo que a mudança no olhar dirigido ao outro provoca – não só para os envolvidos nos conflitos, mas sobretudo para os que pretendem mediá-los. Como lembra Tânia Almeida,

¹⁸ Em conversas informais, ouvi relatos sobre processos de formação, cuja qualidade contrastava enormemente com o excelente curso pelo qual eu havia passado. As queixas referiam-se a ausência de planejamento das aulas, faltas dos professores, pouca intimidade dos mesmos com o tema e ausência de uma metodologia de ensino.

A Mediação é muito mais do que um método de resolução de conflitos. Seu aprendizado implica mudanças paradigmáticas que dizem respeito à convivência pautada na empatia, como princípio ético fundamental. É um aprendizado para a vida, para o estar no mundo, não exclusivamente para desempenhar uma função. (Almeida s/d).

Na gramática de Warat, mediar envolve o “encontro com o novo que nos habita sem sabermos”, designado por ele como a “nossa reserva selvagem de sensibilidade”. “Holisticamente falando, diz o autor, me interessa por uma concepção da mediação como direito da alteridade, enquanto realização da autonomia e dos vínculos com o outro” (Warat 2004).

Nem todos os mediadores, entretanto, parecem ter a mesma facilidade em abdicar da posição de poder e da miragem do suposto saber que o desempenho da função pode, ilusoriamente, alimentar. Esse é, a bem da verdade, um dos aspectos que desafiam, permanentemente, qualquer mediador, exigindo um esforço contínuo de renovação e autoescrutínio. Sem isso, as percepções e conhecimentos dos participantes não encontram acolhida para nutrir o diálogo colaborativo que lhes propicia o sentimento de ter encontrado as soluções dos problemas por seus próprios meios. A não ser que se tenha adotado modelos híbridos, como os que conjugam mediação e arbitragem, por exemplo, pode-se dizer que a ideia da autocomposição ancora-se, aqui, na premissa de que as respostas para o conflito desenvolvem-se na gramática das partes envolvidas e não na de terceiros.

Ademais, se os mediadores perdem a consciência da parcialidade de seus valores, pressupostos e convicções, tomando-os como absolutos universais, acabam por desprezar certos dispositivos fundamentais, como a indagação e a confirmação, o que pode contaminar a escuta e, no limite, o horizonte de participação dos mediados no processo. É o que ocorre, por exemplo, quando afirmam determinados princípios religiosos ou morais, durante as sessões, sem levar em conta a possibilidade de os participantes professarem crenças diversas (ou, simplesmente, não alimentarem crença alguma) e de não compartilharem as mesmas chaves de leitura do mundo. Essa postura, assumida muitas vezes de forma inconsciente, reflete-se aparentemente nas percepções pejorativas transcritas adiante. No pequeno grupo dos entrevistados que considerou a mediação sem validade, uma parcela queixou-se da própria utilização do método, enquanto outro segmento reportou-se à dificuldade dos mediadores em reconhecer as demandas e necessidades de uma ou ambas as partes.

“Deveriam ser mais imparciais. Uma mediadora defendeu a outra parte.”

“Porque a mediadora, por ser evangélica, ficou do lado da outra pessoa por ser evangélica também.”

“Acho que a ideia da mediação de conflitos é boa, mas também achei desgastante demais. Fui a várias sessões e eles estavam forçando a barra para algo que eu já sabia que não queria.”

“Porque é uma perda de tempo, um gasto desnecessário. É inútil, uma bobagem. Não devia existir.”

“Preferia que tivesse um juiz na frente.”

“Eu acho que numa mediação, se a mediadora não dá chance de eu abrir a boca e fica escutando a mentira da outra é péssimo, eu me senti a pior das pessoas.”

“Porque não resolveu, só postergou a decisão, porque a outra parte não queria acordo.”

“Eu acho que a justiça está errada agindo dessa forma, porque tem que ser resolvido de verdade.”

“Porque a situação toda é injusta. Eu queria provar a minha inocência enquanto o juizado queria ficar me forçando a fazer a mediação e o acordo.”

“Os mediadores não deram a devida importância ao caso. Foi frustrante.”

“Pelo nível de agressão que eu sofria, esperava que houvesse uma punição (...) me sinto frustrada e insegura com a Justiça.”

Além disso, 84 entrevistados (39%) responderam afirmativamente a uma outra pergunta referida ao desejo de que algo tivesse sido diferente na mediação. Alguns sugeriram aperfeiçoamentos, outros revelaram um claro descontentamento com todo o processo e uma parte das respostas exprimia uma demanda por mais escuta e reconhecimento:

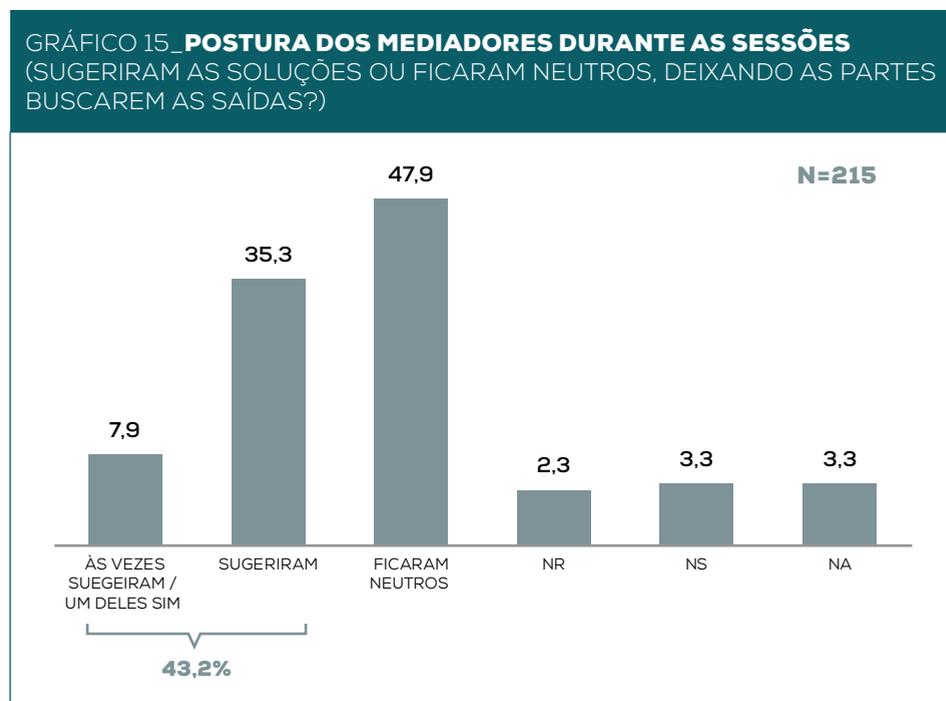
“Que a mediadora também tivesse me dado atenção. Ele não me ouvia, ouvia mais a outra. Detestei!”

“As mediadoras redigiram o termo dizendo que ambas as partes não queriam acordo, no entanto apenas a outra parte não quis.”

“Que a mediadora não tivesse ficado falando que se não fosse feito acordo não ia dar em nada.”

“Que o mediador tivesse dado mais atenção, perguntado o que aconteceu, ele não perguntou nada.”

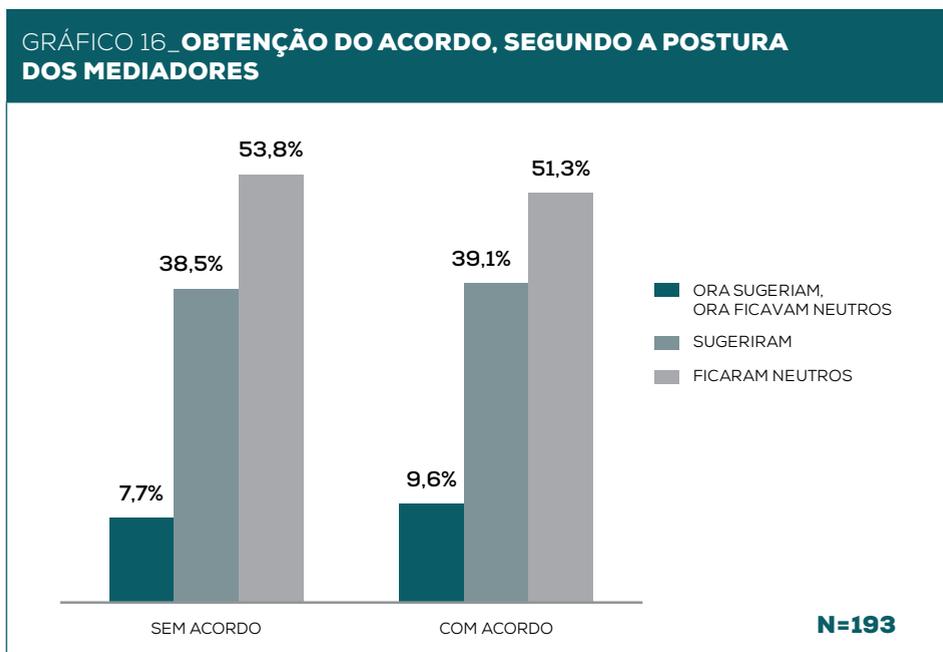
Um elemento indicativo de que se aposta de fato na capacidade das partes resolverem seus conflitos por meios próprios está na frequência com que elas se percebem como protagonistas do processo de busca das soluções para o conflito. Mesmo levando em conta todos os vieses que, vale repetir, podem contaminar as percepções dos respondentes, foi bastante elevada a proporção dos que entenderam as intervenções de um ou de ambos os mediadores como sugestões sobre os caminhos para solucionar os problemas.¹⁹ Mais de 43% consideraram ter recebido recomendações integrais ou parciais. Em contraste com a relativa homogeneidade observada na fase inicial de acolhida e escuta, esse dado revela uma diversificação das abordagens na etapa da construção do entendimento. Se o papel do mediador consiste em proporcionar, pelas técnicas de facilitação do diálogo, as condições para que as partes elaborem, por si próprias, os caminhos para a solução das desavenças,²⁰ o que a figura abaixo deixa à mostra é uma subversão desse princípio, na visão de quase metade dos ouvidos:



¹⁹ A pergunta foi formulado nos seguintes termos: “Como foi a postura dos mediadores durante a sessão: 1) eles é que sugeriram as soluções para o conflito ou 2) eles ficaram neutros, deixando vocês buscarem as soluções?”

²⁰ Esse é um dos aspectos que a diferenciaria da conciliação e da arbitragem, nas quais as pessoas em conflito delegam a uma terceira parte neutra a função de indicar ou até de determinar o desfecho das contendas.

Um dado curioso é que, conforme indica a próxima figura, sugerir as soluções para o conflito não contribui, mas tampouco impede a formulação do acordo, ao menos no grupo estudado. No entanto, pode constituir um ponto de inflexão na leitura que as partes virão a fazer de todo o processo e, possivelmente, a perda da oportunidade de avivar-lhes a consciência de sua capacidade decisória.



Segundo o Manual de Mediação Judicial, “... considera-se que não são recomendadas sugestões de acordo ou direcionamentos quanto ao mérito em mediações”, já que se privilegiou uma orientação “facilitativa”, em que o mediador se limita ao papel de administrador do processo. Essa orientação difere do modelo “avaliativo”, em que o facilitador poderia, como especialista, apreciar o mérito das questões envolvidas no conflito, o que, para muitos, sequer poderia ser chamado de mediação (Azevedo 2015: 132).

Nesse cenário, os números da pesquisa parecem indicar um ponto cego a merecer explorações futuras: ao sugerirem as soluções para o conflito, os mediadores não estariam justamente subtraindo das partes o princípio vital do processo colaborativo? As perspectivas de mudança na comunicação não residem na mobilização conjunta das partes para identificar possíveis saídas para os impasses? Essa experiência não deveria proporcionar um aprendizado, cujo efeito extrapolasse o período da mediação, estendendo-se mesmo a outras relações?

Alguns autores, vinculados à corrente conhecida por transformativa, como Robert Bush e Joseph Folger (2005), enfatizam os benefícios da mediação para além da resolução de desavenças específicas, apostando na transformação de relações adversárias em interações colaborativas.²¹ Essa perspectiva está, de alguma forma, consignada também no *Manual de Mediação Judicial*. O texto prevê que a mediação tenha outras finalidades relevantes, além da realização de um acordo, tais como a melhoria do relacionamento das partes e o crescimento pessoal. É o que se encontra ali denominado como o “princípio do empoderamento”:

Considerando que o mediador estabelece uma relação com as partes de modo a estimular a comunicação, espera-se em razão do princípio do empoderamento que, após uma adequada autocomposição, as partes tenham aprendido, ainda que parcialmente, algum conjunto de técnicas de negociação e aperfeiçoado as suas formas de comunicação tornando-as mais eficiente inclusive em outros contextos. (Azevedo 2015: 247).

Entretanto, não parece ser essa a experiência da maioria dos entrevistados. Quando indagados sobre a ocorrência de mudanças na relação com a outra parte, como consequência da mediação, 56% responderam negativamente, indicando que mesmo quando houve um entendimento, isso não significou, necessariamente, que o padrão da comunicação havia sido modificado.

Ademais, nem sempre os que identificaram alguma transformação consideraram-na positiva. Alguns relataram desdobramentos desastrosos do processo de mediação, como mostram os exemplos abaixo:

“Depois da mediação, ela expulsou nossos filhos de casa.”

“Só piorou.”

“Eu parei de ver minha filha. Insistir não é mais produtivo.”

“Éramos uma família. Hoje não mais.”

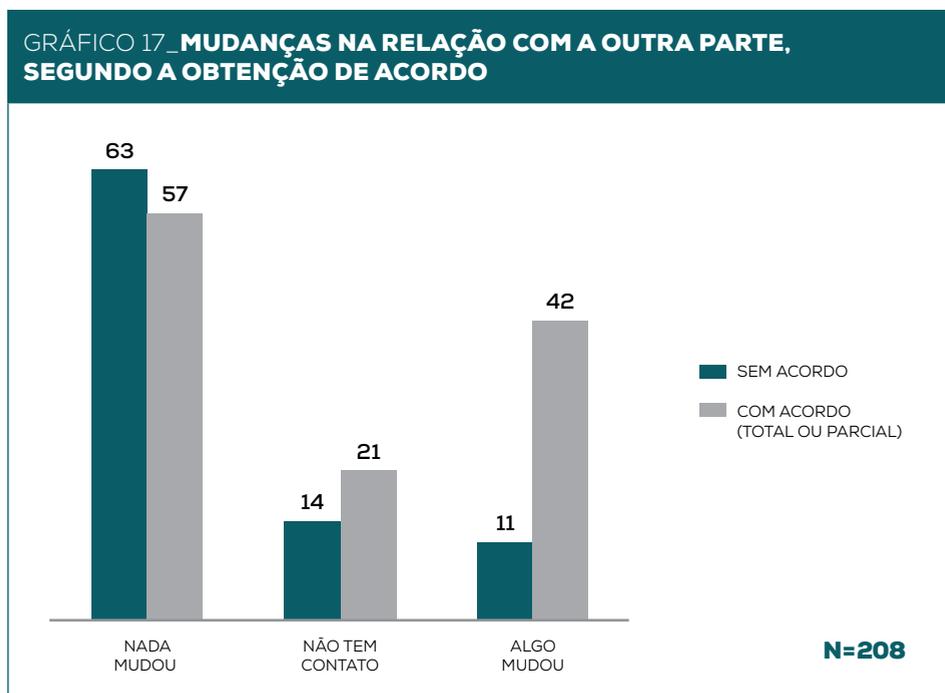
“O pouco contato que havia foi completamente interrompido.”

“Houve uma pequena melhora, mas depois de um tempo ficou ainda pior.”

²¹ “This is the message the Transformation Story conveys: not that satisfaction and suffering, justice and injustice, are unimportant – but that conflict transformation, and the resulting achievement of the inherent human potential for social and moral connection, are even more important”. (Bush & Folger 2005)

Pelos dados da pesquisa, não é possível afirmar que as transformações no relacionamento tenham sido mais frequentes quando os mediadores se abstiveram de oferecer saídas para os problemas, pois as respostas nesse sentido distribuíram-se na mesma proporção entre os que teriam recebido sugestões e os que teriam buscado seus próprios caminhos, com ou sem um acordo final. Há aqui, portanto, outro ponto a explorar: em que dimensão espera-se que a mediação seja capaz de provocar mudanças e que elementos seriam preponderantes como catalisadores?

Embora a declaração de que houve mudanças tenha sido mais frequente quando um termo de entendimento foi firmado, a recíproca não é verdadeira, já que uma parcela expressiva dos que chegaram a um acordo não percebeu qualquer alteração nos termos da relação com a pessoa ou pessoas envolvidas, conforme indica o gráfico 17:



O gráfico mostra também um pequeno grupo (17%) que simplesmente deixou de ter qualquer contato com a pessoa (ou pessoas) envolvida na desavença. Seja porque a solução significou um afastamento definitivo, seja porque o conflito sequer envolvia uma relação prévia. Contudo, entre os que perceberam mudanças (cerca de 25%), a maioria reportou consequências positivas, fazendo valer a aposta no potencial transformador da mediação:

“A outra parte me escuta mais, participa mais da vida da minha filha. Está mais presente.”

“A relação ficou mais cordial, embora não sejamos amigos.”

“O respeito voltou.”

“A gente brigava muito e de lá pra cá nós não discutimos mais.”

“A outra parte adotou dois pontos que estavam previstos no acordo, mesmo não tendo sido assinado.”

“Não teve mais xingamentos ou discussão.”

“A outra parte viu que eu não sou uma rival, mas uma aliada dela na educação das crianças dela.”

“Consegui que ele se afastasse de mim e da minha família.”

“Passamos a ter mais diálogo por causa do nosso filho.”

“Agora está tudo tranquilo, ela está na dela. Agora tem uma paz que não tinha.”

“Ela parou de me ligar e interferir na minha vida.”

“Eu fiquei mais tranquila e ela mais calma comigo, ficou mais na dela.”

“Está bem melhor, mais fácil, tentando resolver nossas pendências que vêm de outras datas.”

“Antes, sequer nos olhávamos, hoje, conseguimos nos falar.”

“Voltamos a nos falar. Agora conseguimos nos entender.”

“A gente criou um certo vínculo depois, limpamos qualquer tipo de mágoa.”

Finalmente, cabe ressaltar que, além das avaliações que podem sugerir dificuldades no atendimento, há ainda elogios ou reclamações de entrevistados que, como foi mencionado, expressam certa incompreensão da mediação ou expectativas irrealistas em relação aos seus alcances e limites. Entretanto, essas avaliações não deveriam ser descartadas como improcedentes, pois chamam a atenção para a possibilidade de falhas na comunicação, especialmente nas sessões de abertura, quando são feitos os esclarecimentos acerca do funcionamento da mediação, visando a garantir as condições para uma decisão informada. Eis os motivos – alguns surpreendentes – alegados, tanto para validar, quanto para refutar a validade da mediação:

“Porque recebemos uma orientação adequada sobre como agir. Foi como ir ao psicólogo.”

“Porque eles não obrigaram ele (a outra parte) a comparecer.”

“Os mediadores tinham que ter lido o processo, ter tido mais informação sobre os fatos.”

“Porque a gente tem sempre que ouvir pessoas mais preparadas que a gente.”

“Talvez com isso a outra parte tome consciência que o que ela estava fazendo era errado.”

Desejos e expectativas insólitas voltam a aparecer na lista das mudanças que os entrevistados gostariam de ver implantadas:

“Que as mediadoras fizessem valer (cumprir) a lei. Punição.”

“Que com as provas que eu apresentei ele fosse punido. Difamação tem que ter justiça.”

“Ao fim, deveria haver um instrumento que forçasse a pessoa a cumprir o acordo sob pena de punição.”

“Eu queria que, além de um acordo, ele pagasse uma cesta básica para pagar o que ele fez, para ele sentir.”

“Que a pessoa tivesse sido punida e não recebesse somente uma advertência, (só) assinasse um papel.”

“Os mediadores têm que ser proibidos de tomar partido, são falsos. Eles não leem o processo.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se viu, os termos de entendimento selados ao fim das sessões produziram uma pacificação em torno dos conflitos, traduzidos nas ações judiciais – o que é, em si mesmo, um resultado considerável. Além disso, os acordos foram respeitados em sua quase totalidade – o que é também um dado extremamente promissor no que diz respeito às potencialidades da mediação. Mais do que isso, viu-se que, independentemente do resultado final, a participação nas sessões de mediação deixou, na maioria absoluta dos entrevistados, impressões francamente positivas sobre o atendimento recebido nos dois centros. Essa informação alimenta as melhores expectativas em relação à qualidade das posturas e dos procedimentos adotados pelos mediadores no acolhimento das partes.

O que, todavia, parece demandar uma atenção especial de gestores, instrutores e supervisores são os dispositivos (objetivos e subjetivos) que podem favorecer ou prejudicar o engajamento dos mediandos na busca por soluções para os conflitos e na construção de novas formas de comunicação.

Evidentemente, nenhum desses dados autoriza conclusões definitivas ou sugere causalidades lineares. Seja porque a amostra não é representativa do conjunto dos CEJUSCs estaduais, seja porque as avaliações dos entrevistados podem expressar demandas contraditórias, ou ainda por se referirem a experiências singulares, no tempo e no espaço. Mesmo que possa haver inclinações individuais, num ou noutro sentido, a atuação dos mediadores não é invariável. É bem possível, pois, que avaliações discrepantes refiram-se a uma mesma pessoa, que age diferentemente em contextos e momentos distintos. Mais do que mensurar acertos e desacertos de mediadores, o que a pesquisa pretendeu trazer como contribuição foi a identificação de determinados pontos críticos, como subsídio para a reflexão e o investimento inovador.

Tanto para quem pretende produzir informação, quanto para quem se dedica a mediar, o erro, a contradição e o acaso são elementos intrínsecos ao aprendizado, ao conhecimento e ao próprio sistema que se quer conhecer. Assim como os conflitos, representam oportunidades valiosas para divisar soluções criativas e processos transformadores.

A complexidade coincide com uma parte de incerteza, seja proveniente dos limites de nosso entendimento, seja inscrita nos fenômenos. Mas a complexidade não se reduz à incerteza, ela é a incerteza no seio de sistemas ricamente organizados. Ela diz respeito a sistemas semialeatórios cuja ordem é inseparável dos acasos que os concernem. A complexidade está, pois, ligada a certa mistura de ordem e desordem. (Morin 2005: 35).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Tania. *Mediação de conflitos: Um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade*, s/d. http://www.mediare.com.br/08artigos_13mediacaodeconflitos.html (último acesso em 11/1/2016)
- AZEVEDO, André Gomma (org.). *Manual de Mediação Judicial*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – Comitê Gestor Nacional da Conciliação, 2015.
- BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. *The promise of mediation: the transformative approach to conflict*. San Francisco: Jossey Bass, 2005.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Salina (4ª edição), 2005.
- WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: O ofício do mediador*, vol. II . Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

4

POLÍTICA DE DROGAS

“MEU NOME NÃO É CRACUDO”:

A CENA ABERTA DE CONSUMO DE DROGAS
DA RUA FLÁVIA FARNESE, NA MARÉ,
RIO DE JANEIRO

REDES DA MARÉ E CESEC¹

Eu me chamo Reginaldo Gomes de Arruda, sou um usuário de crack e quero ser chamado pelo nome, não de cracudo. **(MORADOR DA CENA DE CONSUMO DA FLÁVIA FARNESE)²**

INTRODUÇÃO

Tornou-se moeda corrente no Brasil a imagem das chamadas “cracolândias” como verdadeiros infernos na Terra: antros de “zumbis” teleguiados pela droga, violentos, imprevisíveis, repugnantes e desprovidos de qualquer capacidade de escolha ou discernimento. Rótulos que geram medo e desconfiança, e fornecem o caldo de cultura ideal para estratégias conservadoras empenhadas em esconder problemas sociais ou tentar eliminá-los por meio da repressão. O desconhecimento sobre esses espaços e sobre seus ocupantes desempenha papel central na reprodução dos estereótipos. Por sua vez, o preconceito, alimentado pela falta de conhecimento, torna-se parte central do problema, acrescentando à já elevadíssima vulnerabilidade social dos usuários de drogas em situação de rua o estigma que fecha portas, reduz alternativas e bloqueia horizontes. Desconstruir chavões em torno de “cracudos” e “cracolândias”

1 A ficha técnica da equipe que compôs o projeto encontra-se ao final deste artigo.

2 O título deste artigo se inspira na fala de Reginaldo e na matéria *Prazer, meu nome é Reginaldo, não cracudo*, de Rosilene Miliotti, publicada no jornal Maré de Notícias em 29/09/2015, vencedora em segundo lugar do Prêmio Gilberto Velho de Mídia e Drogas de 2015 (disponível em <http://redesdamare.org.br/blog/noticias/prazer-meu-nome-e-reginaldo-nao-cracudo/>. Último acesso: 15/12/2015). Afora Reginaldo, que optou por identificar-se, todos os nomes de moradores da cena citados neste trabalho são fictícios.

é, portanto, uma tarefa imprescindível caso se queira efetivamente abrir caminhos para lidar com os problemas relacionados à população em situação de rua e ao uso abusivo de drogas no país.

A pesquisa cujos resultados se apresentam aqui consistiu num processo de aproximação aos moradores e frequentadores de uma cena de consumo de crack do município do Rio de Janeiro, atípica por sua longevidade e estabilidade. Localizada na rua Flavia Farnese, no Parque Maré – uma das 16 comunidades que formam o Complexo da Maré, na região da Leopoldina, zona norte da cidade –, essa cena fixou-se territorial e demograficamente desde 2013. O processo foi elaborado e conduzido pela Associação Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes da Maré), em parceria com o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), com a Associação de Moradores do Parque Maré e com o Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC/UFRJ). Combinou observação participante, intervenção e articulação institucional com o objetivo de conhecer o perfil sócio-demográfico do grupo; compreender as dinâmicas relacionais e territoriais constitutivas da cena de consumo; mapear as instituições e as formas de atendimento à população local; conhecer e analisar as principais demandas dos moradores, e oferecer-lhes algumas experiências que pudessem propor temporalidades e sociabilidades distintas.

De fevereiro a julho de 2015, a equipe da pesquisa visitou regularmente a cena de consumo da Flavia Farnese (por comodidade, referida doravante como CCFF), conversando informalmente com moradores, frequentadores e profissionais de atenção e cuidado a usuários de drogas em situação de rua; realizando entrevistas; aplicando questionários semiabertos e observando as dinâmicas locais.³ Paralelamente, desenvolveram-se estratégias e espaços para o estabelecimento de outras formas de interação entre a equipe e o grupo de moradores, capazes de acionar outras subjetividades e representações para além da identidade de “cracudo”: encontros fotográficos, produção de imagens (pinhole e vídeos), sessões de cinema, rodas de capoeira e saídas para palestras e espetáculos. Auxílio para inscrição em cursos oferecidos por instituições locais, rodas de conversas com profissionais da Maré visando a debater o tema das drogas, aproximação da equipe do jornal comunitário *Maré de Notícias* aos moradores da CCFF e facilitação do diálogo entre órgãos de atendimento aos usuários foram alguns dos desdobramentos mais importantes da pesquisa-intervenção cujos resultados são expostos resumidamente a seguir.

³ Informações mais detalhadas sobre a metodologia adotada no trabalho de campo encontram-se no relatório completo do projeto “Reflexões sobre políticas de drogas na perspectiva de uma cena de consumo na Maré: o caso da cena da Flávia Farnese”. Rio de Janeiro: Redes da Maré/CESeC, novembro de 2015.

TERRITÓRIOS EM MOVIMENTO: A CENA DA RUA FLAVIA FARNESE E A SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

Fixação e itinerância das cenas de consumo de crack e de seus usuários no Rio de Janeiro estão diretamente relacionadas à agenda da segurança pública e às obras urbanísticas do PAC-Favelas, assim como a arranjos específicos nos territórios onde essas cenas se estabelecem. Diferentemente do caso de São Paulo, em que há grande concentração de usuários de crack na área central da cidade, o Rio se caracteriza por uma multiplicidade de cenas abertas de consumo localizadas, na sua maioria, em áreas periféricas no interior ou no entorno de favelas e ao longo de linhas férreas na zona norte da cidade. Em 2015, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social identificou 18 cenas na região, cujas localizações se explicam pela facilidade de acesso à droga, pela negociação com grupos criminosos armados locais, pela “invisibilidade” dos espaços e/ou pela intervenção menor e menos sistemática de agentes de segurança pública.

A partir de 2008, porém, a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em diversas favelas gerou intensa movimentação das cenas de consumo de crack pela cidade do Rio de Janeiro, uma vez que a chamada “pacificação” quase invariavelmente implicou o desalojamento das “cracolândias” existentes no interior ou no entorno dos territórios a serem ocupados por UPPs. Assim ocorreu sucessivamente com as cenas de consumo do Pavão-Pavãozinho em 2009; do Complexo do Alemão e de Tabajaras em 2010; da Mangueira em 2011; de Santo Amaro, Arará, Manguinhos e Jacarezinho em 2012. Como ressaltam Frúgoli Jr. e Cavalcanti (2013: 76),

Trata-se de fluxos consideráveis de usuários que, expulsos de regiões em que se inicia o processo de “pacificação”, refazem suas rotinas e retomam os esforços territorializantes associados à prática constante do uso da droga em novos espaços. A própria itinerância dessas territorialidades acaba por produzir naqueles que antes se encontravam nesses locais a sensação de que as cracolândias brotam rápida e espontaneamente em espaços intersticiais, quando o que se observa, no caso carioca, são deslocamentos de práticas, agentes, rotinas e sociabilidades ancoradas no uso do crack, para além das regiões em que vigora a política de “pacificação”.

No caso da Maré, esse movimento se torna mais evidente após a instalação, em outubro de 2012, das UPPs de Manguinhos e Jacarezinho, abrangendo a área onde na época se situava a maior “cracolândia” do Rio de Janeiro. É quando ocorre considerável migração de usuários de crack dessa área para as margens da Avenida Brasil,

na vizinhança do Parque União, pertencente ao conjunto de favelas da Maré, onde se formaria a nova “cena da moda” a partir do final de 2012.⁴

Em contraste com as cenas típicas do Rio, a grande visibilidade desse espaço de consumo, instalado numa das principais vias expressas da cidade, chamou atenção da imprensa e dos moradores, que passaram a clamar das autoridades “soluções” para o problema. Como sublinha Taniele Rui, a aparição no espaço público de “considerável número de indivíduos que com seus corpos, movimentações e ocupações inusitadas se tornam visíveis para a cidade incita à produção de distintos aparatos de gestão, tratamento e atenção” (Rui 2012). Mas é a tentativa de afastamento da visibilidade pública que parece constituir um dos principais motores das estratégias voltadas às cenas abertas de usuários de crack.

Assim, no final de 2012, operações de “Choque de Ordem” da Secretaria Municipal de Ordem Pública (Seop) e ações conjuntas com a Comlurb, com apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, procuraram remover as cenas de consumo da Avenida Brasil/Parque União, por meio de recolhimento, internação compulsória ou simples expulsão dos moradores e frequentadores do local em intervenções muitas vezes violentas. Tencionava-se, sobretudo, pôr fim à “desordem urbana” e combater delitos atribuídos à “cracolândia” que vitimizavam pedestres e motoristas na Avenida Brasil. Paralelamente às intervenções coercitivas, porém, surgem nessa área e nas cenas de consumo de crack instituições e serviços de assistência e saúde direcionados à população em situação de rua e usuária de drogas, pautados no cuidado e na garantia de direitos, que vêm completar as ações do *Consultório na Rua* instalado em Mangueiras desde 2011: o projeto *Proximidade*, da SMDS, criado em fevereiro de 2014, e o CAPSad III Miriam Makeba, inaugurado em abril de 2014.⁵

Agentes institucionais ouvidos pela pesquisa estimam em cerca de 500 pessoas o total de moradores e frequentadores da cena Avenida Brasil/Parque União em 2012. As sucessivas intervenções de agentes de segurança pública e a ampla divulgação dessa “cracolândia” despertaram preocupações também em grupos criminosos armados, que, temendo riscos para o controle dos espaços sob sua influência e possíveis prejuízos para o comércio de drogas, “proíbiram”, num primeiro momento, a venda e o

⁴ “Cena da moda” é uma expressão ouvida durante o trabalho de campo para designar as “cracolândias” mais em evidência no momento, seja pelo grande número de usuários, seja pela visibilidade pública, seja ainda pela vulnerabilidade mais alta dos moradores, que faz com que os serviços públicos disponíveis, sempre à mingua de recursos e pessoal, “migrem” para atender a esses moradores, reduzindo sua presença nas cenas de consumo mais estabilizadas ou “saídas da moda”.

⁵ Ver, mais adiante, a descrição desses projetos e serviços na seção “Políticas de atendimento e cuidado”.

consumo de crack na favela Parque União.⁶ Mas, a partir de uma negociação entre esses grupos e a Associação de Moradores local, a cena de consumo foi transferida para um espaço delimitado dentro do Parque Maré. Não exatamente “dentro”, pois o local da instalação foi em uma esquina próxima da Avenida Brasil, em área comercial, no limite da residencial. E, de qualquer modo, um “dentro” instável, na fronteira entre territórios controlados por dois grupos criminosos rivais.

O arranjo encontrado para a permanência da cena na Flávia Farnese ocorreu com a responsabilização da Associação de Moradores do Parque Maré pelo controle e pela assistência aos usuários de crack ali instalados. Ao longo de 2013, os cerca de 500 frequentadores dessa cena de consumo deslocaram-se entre as ruas 7 de Março e Flávia Farnese, na esquina com a 29 de Julho. Tais perambulações explicam-se tanto pelas queixas dos comerciantes, que impediam a permanência dos usuários na 7 de Março durante o dia, quanto pela localização da Flávia Farnese na linha de tiro entre os dois grupos criminosos rivais, com alto risco de confrontos e tiroteios durante a noite. Moradores relatam que, nesse período, desmontavam e remontavam barracos diariamente, permanecendo na Flávia Farnese até o fim do horário comercial e deslocando-se para passar a noite em maior segurança na rua 7 de Março.

Com a entrada das Forças Armadas na Maré, em abril de 2014, reduzem-se consideravelmente os confrontos entre grupos criminosos armados, o que contribui, paradoxalmente, para fixação da cena de consumo e para a sua organização interna. Ao contrário do que vinha ocorrendo nas áreas de instalação de UPPs, a ocupação militar da Maré entre abril de 2014 e maio de 2015 não implicou a remoção da cena de consumo de crack, como de início os usuários temiam. Seja pelo diálogo das associações de moradores locais e da Redes da Maré com o comando das tropas de ocupação, seja pelo fato de essa ocupação não ter como objetivo imediato o combate à venda e ao consumo de drogas, mas sim o controle do território para posterior instalação de UPPs, tornou-se possível a permanência dos usuários de crack e sua fixação numa esquina da rua Flávia Farnese. Desde o final de 2014, porém, anunciava-se a saída progressiva do Exército e a inauguração de UPPs no primeiro semestre de 2015. Foi nesse período de grande incerteza quanto ao futuro da cena de consumo da Maré que se desenvolveu a pesquisa aqui relatada, cujas entrevistas e observações captaram fortes apreensões dos usuários com relação à entrada da UPP, baseadas em experiências anteriores de desterritorialização. Essa entrada, no entanto, foi sendo sucessivamente adiada e até o momento da redação deste trabalho (fevereiro de 2016) ainda não se havia concretizado.

⁶ Em 11/01/2011, uma foto publicada pelo jornal carioca *O Dia* mostrava uma grande faixa com os dizeres “Aqui na comunidade do Parque União não há mais venda de crack”.

O processo de fixação da CCFF deve-se, em suma, à combinação complexa dos seguintes fatores: (a) transferência para uma localização relativamente “invisível” no interior da Maré; (b) “gerência” e mediação da Associação de Moradores do Parque Maré; (c) entrada das Forças Armadas; (d) regulação da cena pelo grupo criminoso armado local. E também a outros aspectos que serão abordados mais adiante, tais como (e) organização da cena em torno de lideranças internas e (f) forte presença de moradores com vínculos prévios com a Maré.

Desde janeiro de 2013, a CCFF vem se constituindo num espaço de consumo fixo, em um perímetro de aproximadamente 80m², onde se abriga um número de pessoas que variou, no período da pesquisa, entre 80 e 100, incluindo moradores e frequentadores regulares. Em julho de 2015, no último levantamento, identificaram-se 83 pessoas, das quais 42 viviam nos 16 barracos existentes, 21 moravam na cena mas não possuíam barraco e 20 frequentavam regularmente o local. Desses 83, 59 responderam à maior parte das perguntas do questionário-entrevista aplicado durante a pesquisa.

PERFIS, VÍNCULOS E TRAJETÓRIAS EM CENA

IDADE, SEXO, ESCOLARIDADE

Os moradores da Flávia Farnese são majoritariamente adultos jovens, com idade média de 31,5 anos. Quase metade situa-se na faixa de 20 a 29 anos e 74% têm de 20 a 39 anos de idade.

Há praticamente paridade quanto ao sexo dos 59 moradores entrevistados: 28 mulheres e 31 homens, o que confirma os resultados de algumas pesquisas sobre o perfil geral dos usuários de cocaína e crack, mas contraria as que apontam forte predominância masculina nas cenas abertas de consumo, como o levantamento nacional da Fiocruz, que calcula em cerca de 79% a proporção de usuários do sexo masculino nesses locais (Bastos e Bertoni 2014: 48). Mesmo no conjunto de 107 pessoas que foi possível observar ao longo da pesquisa, incluindo as que não responderam ao questionário, a predominância masculina mostrou-se relativamente pequena: 62 homens, ou 58% do total.

Pretos e pardos estão quase sempre sobrerrepresentados nos grupos e situações de vulnerabilidade socioeconômica, e a cena da Flávia Farnese não foge à regra: 30% de autodeclarados pretos, 53% de pardos, 25% de brancos e 2% de indígenas compõem o perfil racial dos moradores. Baixa escolaridade também caracteriza a população sob análise: 86% dos entrevistados tinham nível educacional inferior a ensino médio completo – proporção bem maior que a verificada no conjunto da população da Maré com 16 anos ou mais de idade (68,2%) e muito maior que a registrada no conjunto

da população carioca com 15 anos ou mais (47,8%).⁷ Quase metade dos moradores da CCFF (46%) não havia sequer completado o ensino fundamental, enquanto essa parcela era de 28,1% na população total da cidade com 15 anos ou mais, segundo o Censo Demográfico de 2010.

LAÇOS FAMILIARES

No que se refere à situação conjugal, 61% dos entrevistados declararam-se solteiros; 23 pessoas disseram “viver como casado” ou “estar casado” e, destes, apenas um afirmou que o cônjuge não vivia na CCFF. A equipe de campo identificou 12 casais que permaneceram estáveis ao longo da pesquisa; todos eles tinham se conhecido em cenas de consumo anteriores ou na própria Flávia Farnese. Dos 59 entrevistados, 47 disseram ter filhos, sendo a média de dois filhos por morador(a). Dos que tinham filhos, 32 disseram manter algum tipo de relação com eles, mas só em um caso o filho também morava na CCFF. Filhos menores de idade quase sempre moram com membros próximos da família, especialmente com tias ou avós. Além dos filhos, outro vínculo familiar importante que 22 entrevistados declararam foi o que mantinham com suas mães.

A grande maioria dos moradores ouvidos mais sistematicamente pela pesquisa – 55 em 59 – não rompeu completamente os vínculos familiares e declarou ter visitado ou entrado em contato com membro(s) da família durante o período do levantamento. Para alguns, a casa de parentes próximos é um possível lugar de retorno, ainda que esse retorno, na maior parte dos casos, não seja desprovido de tensões e conflitos.

Os moradores costumam referir-se a estadias temporárias em casa como “spa familiar”, aonde vão para “dar um alívio” ao corpo, “recuperar forças” e “engordar”. Isso contraria o estereótipo do “cracudo” – ou, mais genericamente, da pessoa em situação de rua – como alguém que rompeu ou perdeu todos os seus vínculos afetivos e sociais. Ademais, os casos de usuários que recorrem ao “spa familiar” indicam certa preocupação com a saúde e com o controle sobre o consumo de drogas.

Não se pode minimizar, por outro lado, a complexidade das relações familiares marcadas por longos períodos de afastamento e violência, como exemplifica o caso de Vivian,⁸ 21 anos de idade, moradora de rua desde os sete, quando fugiu dos sucessivos castigos físicos da mãe. Na época da pesquisa, a mãe cuidava do filho de Vivian, as

⁷ O percentual relativo à Maré foi obtido de dados preliminares do Censo Maré 2015; o da população carioca é do Censo Demográfico 2010, do IBGE.

⁸ Como já dito, são fictícios todos os nomes de moradores da CCFF mencionados neste artigo.

duas se comunicavam regularmente por telefone e Vivian eventualmente buscava abrigo em casa, mas, como a equipe de campo pôde presenciar uma vez, essas “idas e vindas” eram alvo de ásperas reclamações por parte da mãe, d. Maria, que, além do neto, cuidava de mais oito filhos. Outro tipo de tensão, responsável pela curta duração dos “spas”, é ilustrado por Zélia, quando relata: “assim que eu chego lá [na casa da irmã], todo mundo me abraça e me beija, mas depois começam as cobranças, querem que eu pare de usar [crack], comece a trabalhar, aí prefiro voltar pra rua”.

Entre os moradores que têm familiares na Maré, observamos uma frequência grande, muitas vezes diária, de retorno à casa desses familiares para comer, descansar e satisfazer necessidades básicas. É o caso de Eduarda, que, mesmo possuindo um barraco no local, vai todos os dias de manhã à casa da mãe para dormir, tomar banho e se alimentar, retornando à cena de consumo no final da tarde. Esses exemplos revelam, de um lado, a manutenção de importantes vínculos e, de outro, uma grande ambivalência, constituindo-se a família ao mesmo tempo em espaço de cuidado e conflito: recuo e refúgio possível, mas também motivo para a permanência na rua.

Já para aqueles que não conseguem manter esses vínculos, a autorreprovação e a vergonha podem ser fatores de peso, como na fala de Reginaldo:

Nem lembro a última vez que fui em casa, sinto saudade do meu filho. Minha família sabe que estou aqui, já vieram me buscar, mas a vergonha de ser o que sou não me permite voltar. Tenho vergonha e decepção de mim mesmo, de tentar e não conseguir. Pra eu voltar pra casa tenho que voltar a ser uma pessoa “normal”, sem o vício do crack. Preciso só de uma oportunidade, tirar meus documentos de novo e um trabalho. Só vou sair daqui quando eu tiver condições de me sustentar. [...] Não quero voltar pra minha família na situação em que me encontro. Eles não merecem.

Essa reprovação moral também pode atingir os familiares, como expressa a mãe de um dos moradores da cena:

É muito cansativo saber que ele está lá e eu ter que recebê-lo todo dia, mas pior de tudo é que a própria família e os meus vizinhos me julgam por isso.

ORIGENS E FLUTUAÇÕES

Na quase totalidade, os moradores da CCCF provêm de bairros populares ou favelas na região metropolitana do Rio de Janeiro: 52 dos 59 entrevistados citaram as zonas Norte e Oeste da cidade ou a Baixada Fluminense como áreas onde foram criados.

Desses, 22 mencionaram a Maré como lugar de criação, ou seja, uma proporção significativa (37,2%,) das pessoas ouvidas eram moradores da Maré antes de se tornarem moradores da cena de consumo. Esse é mais um dado que contraria o imaginário social sobre os “cracudos” como seres totalmente estrangeiros aos espaços nos quais se estabelecem. E que também possibilita repensar estratégias de atendimento a essa população por parte tanto dos moradores da Maré quanto dos atores institucionais que operam no território.

A grande maioria dos entrevistados já passara por outras cenas (quatro, em média), via de regra localizadas na Zona Norte da cidade. Muitos usuários já se conheciam de cenas anteriores e em vários casos haviam estabelecido vínculos e afinidades designados por “família de rua”.

As principais razões apresentadas para a escolha da CCFE foram as relações afetivas e familiares ali estabelecidas; o grau de violência menor e a tranquilidade maior, em comparação com as cenas de consumo ou outros locais de moradia anteriores, e o vínculo prévio com a Maré. A facilidade de obtenção e/ou a qualidade da droga aparece em quarto lugar entre tais motivos – mais uma vez na contramão do estereótipo dos “zumbis” movidos unicamente pelo desejo do crack. Esse espaço, como o de muitas outras ‘cracolândias’, é de uma comunidade que se organiza em torno do uso do crack, mas também a partir de relações afetivas, sociabilidades, vivências e convivência.

Embora não haja correlação direta entre usar crack e morar na rua, os estudos que focalizam cenas abertas têm muita chance de encontrar uma combinação entre consumo abusivo de drogas e situação de rua, isto é, de encontrar pessoas que passam a maior parte do tempo nessa situação, seja de forma permanente, temporária ou intermitente. Com efeito, na pesquisa sobre a cena da Flávia Farnese, apenas quatro pessoas disseram não estar em situação de rua no momento da entrevista. Dos 59 entrevistados, 76% encontravam-se nessa situação havia pelo menos um ano, sendo que cerca de 1/3 do total tinham pelo menos seis anos de moradia na rua.

Um fato curioso – que novamente contraria estereótipos e clichês – é a presença do que poderia ser chamado “direito de propriedade” ou “direito à moradia” em relação aos barracos existentes na cena. Não obstante houvesse um fluxo de moradores que iam e vinham ou que eram expulsos e não voltavam, de novos moradores e de frequentadores regulares e irregulares, a territorialização da cena de consumo da rua Flávia Farnese resultara numa considerável estabilidade demográfica: a maioria dos moradores estava no local, em situação de rua, desde janeiro de 2013 e constituía um núcleo autodenominado “fundadores da cracolândia”. Por terem participado de um modo ou de outro das “lutas” para permanecer ali e para obter melhorias no espaço, desfrutariam conseqüentemente de certos direitos e privilégios. Entre eles, a prece-

dência na obtenção do barraco – uma prerrogativa que, como se verá a seguir, não afeta somente as condições de moradia, mas também as possibilidades de renda.

FONTES DE RENDA

A pesquisa não tentou determinar a renda dos entrevistados, tarefa muito difícil em cenários que envolvem atividades ilegais, mas procurou entender de que modos eles satisfaziam necessidades como alimentação, vestimenta e o próprio consumo de drogas. Combinando respostas a diferentes perguntas do questionário, obtiveram-se os seguintes resultados:

- 31 dos 59 entrevistados afirmaram exercer alguma atividade remunerada e 28, não.
- Dos 31 com atividade remunerada, 17 mencionaram trabalhos informais e esporádicos (como “garimpo”, flanelinha, consertos e vendas), 12 mulheres citaram prostituição e dois entrevistados reportaram atividades ilegais, como roubo, furto e venda de drogas como forma principal de obtenção de renda.
- Para dez moradores, a fonte principal de receita deriva da posse de um barraco onde se podem vender produtos, especialmente água e cigarros, e que pode ser alugado temporariamente para visitantes.
- Oito entrevistados declararam ter sua principal fonte de renda como pequeno intermediário ou “olheiro” do tráfico de drogas na CCFF.
- Sete moradores disseram depender essencialmente de uma rede de apoio familiar ou institucional e dois afirmaram que sua renda provinha sobretudo de aposentadorias.

Com todas as ressalvas necessárias ao tratamento de respostas que envolvem admissão de atividades ilegais, muito frequentemente subnotificadas, cabe sublinhar o fato de um número considerável de moradores recorrer a trabalhos lícitos, embora informais, para obter renda. No mínimo, isso relativiza o suposto de que, premido pela “motivação econômica”, o usuário de drogas não teria outra escolha senão o caminho do crime; em outras palavras, de que a violência derivaria diretamente do uso de drogas. Não se quer dizer com isso que moradores da CCFF não pratiquem atividades ilegais e até violentas para obter dinheiro, mas sim que, mesmo numa população extremamente vulnerável e marginalizada como são os usuários de crack em situação de rua, esse não é o único e muitas vezes está longe de ser o principal meio de financiar a droga e outras necessidades do dia a dia.

Importa ressaltar a alta parcela de mulheres que diz fazer da prostituição sua fonte mais importante de renda: 12 das 29 ouvidas pela pesquisa – dado que reforça a importância de uma abordagem específica de gênero no atendimento a esse tipo de população. Também ressalta no universo estudado uma forma peculiar de satisfazer as necessidades, que é o uso comercial ou “*leasing*” do espaço interno dos barracos, no qual se vendem produtos como copos plásticos descartáveis (recipientes para uso de crack), cigarros avulsos ou cachaça, e que também pode ser alugado a visitantes que buscam privacidade para usar drogas ou fazer sexo. Tais visitantes geralmente residem ou trabalham na Maré e identificam a cena de consumo como área livre para esses fins, dispondo-se a pagar pelo uso temporário dos barracos seja em dinheiro ou em presentes como drogas, roupas e eletrodomésticos.

Observou-se de modo geral que, para satisfazer “necessidades lícitas” – alimentação, vestimenta e outras – os entrevistados declaravam com mais frequência fontes de renda lícitas, por exemplo, doações, empréstimos e trabalhos informais, enquanto para a aquisição de drogas mencionava-se mais frequentemente o recurso a atividades ilegais (tráfico, roubos, furtos) ou legais mas socialmente estigmatizadas, como a prostituição. Um mesmo indivíduo pode, assim, combinar diferentes formas de obtenção de dinheiro ou produtos. A única característica uniforme – salvo para os poucos moradores que recebem aposentadoria – é a ausência de fontes de renda oriundas de inserção no mercado formal de trabalho.

PADRÕES DE USO DA DROGA

Na maioria, os moradores da CCFE são poliusuários, isto é, consomem não só crack como outras drogas: loló,⁹ maconha e cocaína figuram entre as mais frequentes. Doze dos 59 entrevistados declararam usar somente crack. Apenas duas pessoas declaram não usar crack; outras duas disseram nunca consumir crack puro, mas somente na forma de “zirrê” (misturado com maconha), e cinco afirmaram que o crack não era a droga que usavam com mais frequência.

O tempo médio de uso de drogas (ilícitas) é de 15 anos e meio. Na faixa etária majoritária, 20 a 29 anos de idade, o tempo médio é de 10,3 anos.¹⁰ A primeira droga ilícita foi consumida, em média, aos 16 anos, e o primeiro consumo de crack ocorreu aos 21. Nota-se, assim, que há um tempo bastante longo entre o consumo da primeira

⁹ Substância inalante manufaturada com solventes químicos, benzina, éter e essências aromáticas.

¹⁰ A pergunta sobre o uso da primeira substância foi aberta e não apresentou uma relação prévia de drogas lícitas ou ilícitas. Pela quase ausência do álcool nas respostas dos entrevistados, infere-se que a grande maioria interpretou a pergunta como dirigida apenas ao uso de substâncias ilícitas.

substância proibida – na maioria dos casos, maconha, *thinner* ou cola – e o primeiro uso de crack. Mas quando se focaliza a faixa etária mais frequente e excluem-se os moradores que tinham menos de 16 anos em 2000, momento em que o crack teria feito sua aparição no mercado do Rio de Janeiro, o tempo de transição cai para cerca de dois anos. Isso coincide com o relato de profissionais do CAPSad, que dizem ter observado um tempo médio de dois anos entre a primeira experiência com substâncias ilícitas e o que denominam “uso descontrolado” de drogas.

A pesquisa realizada na CCFF não buscou analisar os motivos nem quantificar o consumo, mas apenas saber dos próprios entrevistados como avaliavam o seu uso de drogas: pouco mais da metade (54%) disse consumi-las todos os dias, alguns sempre na mesma quantidade (19%), e outros em quantidades variáveis (35%). Dos que disseram não fazer uso diário das substâncias, 27% classificaram seu consumo como “controlado” e 19%, como “descontrolado”.

Tais categorias, subjetivas, possivelmente não convergem com avaliações baseadas apenas em volume e frequência do consumo. Por exemplo, quando Joana diz sorrindo que “usa drogas para dormir e acorda para usar drogas” pode suscitar uma ideia de “descontrole”; observou-se, entretanto, que, para a maioria dos usuários da CCFF, o consumo intensivo e diário não exclui o conhecimento individual sobre efeito e quantidade das diferentes substâncias, a partir do qual são escolhidas as formas de uso, seja para intensificar ou reduzir sensações, seja para desfazer efeitos de outras drogas. É o que exemplifica Rafaela:

uso crack, mas não deixei de fumar maconha pura, porque se eu não fumasse a maconha pura, eu acho que seria a pior das piores, das piores cracudas. Não seria como sou hoje. Por isso que hoje em dia eu fumo a maconha. Me concentra um pouquinho e me faz perder um pouco a noção de querer fumar o crack.

A noção de consumo “controlado” traduz-se não só em domínio sobre a quantidade e os efeitos, mas também na passagem de períodos “sem drogas” ou com “menos drogas”. Dos 59 entrevistados, 49 disseram já ter tentado parar ou diminuir o consumo; entre eles, 27 afirmaram ter recorrido a algum tipo de tratamento e 32, ter tentado “por conta própria” ou com ajuda da família. Como já se mencionou, laços familiares interferem diretamente no cuidado de si e no padrão de consumo de droga. Reginaldo, por exemplo, relata uma mudança recente no seu padrão de uso do crack, associada à preocupação com a saúde e ao medo da morte:

Não fumo mais como antes. Hoje, desde que eu acordei (às 8 h) até agora (16 h), só fumei uma pedra. Eu fumava toda hora, nem que fosse uma pedra de cinco reais. Por dia eu chegava a fumar quatro pedras de vinte reais, cinco de dez reais, as de cinco reais eu nem lembro quantas. Eu gastava, em média, mais de 150 reais por dia. Comecei a diminuir já tem uns cinco meses por causa da pneumonia. Eu não sabia que estava doente e mesmo assim continuei a fumar, até que fui ao médico e ele disse o que eu tinha. Minha família da cracolândia me ajudou. Eles me negavam a droga e eu sabia que era pro meu bem, mas a vontade era grande. Estou tomando os remédios e te digo uma coisa, tenho medo de morrer, já até sonhei com isso. Acho que, se eu voltar a fumar como antes, eu morro. Sou um homem de um metro e 75 e antes do crack eu pesava 64 quilos, hoje estou com 56, mas já pesei 49.

COTIDIANO, CONTROLE SOCIAL E VIOLÊNCIA

O DIA A DIA

Na CCFF, a semana começa na sexta-feira, dia de maior atividade, maior consumo e maior número de visitantes. O fim de semana é organizado em torno do baile funk da Rua Teixeira, no Parque Maré, bem próximo da cena de uso de crack da Flávia Farnese. Momento de diversão, mas também de oportunidades de trabalho e renda: muitos moradores da cena se ocupam em atividades relacionadas ao baile, como organização do estacionamento ou coleta de frascos vazios de lança-perfume, que são revendidos a pessoas que comercializam drogas na região. Muitos dizem não dormir de sexta a segunda, empenhados em divertir-se e gerar provisões para o resto da semana.

Essa temporalidade afeta, entre outras coisas, o atendimento das diferentes instituições de saúde: profissionais do CAPSad, por exemplo, percebem mais movimento de sexta a domingo, com a demanda de pacientes que “procuram evitar as tentações do fim de semana”; já os do Consultório na Rua dizem que o movimento cai na quinta e na sexta-feira, intensificando-se de segunda a quarta, quando pacientes os procuram para “compensar excessos do fim de semana”. Outro impacto do ritmo de vida dos usuários é sobre os horários de atendimento: de modo geral, os moradores da CCFF não acordam antes das onze horas da manhã, justamente o período em que os profissionais de saúde e assistência social costumam passar na cena, encontrando-os muitas vezes recém-acordados, mergulhados no sono ou ainda “virados” da noite anterior.

Ao meio-dia, vários moradores almoçam no Restaurante Popular ou compram quentinhas. À tarde, geralmente saem da cena para satisfazer necessidades e vontades individuais: trabalhar, comer, visitar a família, ir a uma consulta médica, passear, comprar drogas, obter produtos para venda, “fazer um ganho”. Quando estão na

cena de consumo, ficam dentro dos barracos ou na frente deles. Conversam, ouvem música em rádios portáteis, jogam cartas, descansam ou assistem à televisão. No fim da tarde, o movimento se intensifica com a chegada de frequentadores e visitantes.

Nota-se certa imobilidade espacial dentro da cena de consumo, como se cada pessoa tivesse um lugar delimitado: ao chegar ao local, a equipe de pesquisa quase sempre encontrava as mesmas pessoas ocupando os mesmos lugares. Essa imobilidade tem relação com a propriedade de um barraco, com afinidades entre grupos e “famílias de rua”, e com as relações de poder ali estabelecidas. É particularmente visível no caso dos donos de barracos, que não costumam sair da cena com medo de que seus pertences e mercadorias sejam roubados – insegurança, que torna esse segmento mais resistente a envolver-se em atividades externas à CCFF.

OS BARRACOS: PRIVILÉGIO E CONFLITO

A territorialização da cena de consumo da Flávia Farnese materializou-se na construção de barracos desmontáveis, mas estruturados, que testemunham o caráter ao mesmo tempo fixo e provisório da presença no espaço. Espaço, como já dito, limitado e não-extensível: a área autorizada é de aproximadamente 80m² e dentro dela existiam, no período da pesquisa, 16 barracos nos quais viviam 42 pessoas. Esses barracos tinham tamanhos variados, mas geralmente seu interior abrigava uma cama ou um sofá, um local para armazenar pertences, fotos ou outros objetos de decoração e cortinas para proporcionar alguma privacidade. Todos tinham energia elétrica e em alguns havia fogão, TV e aparelho de som.

Moradores “sem teto”, aproximadamente 20 pessoas, dormem na rua, em frente aos barracos ou embaixo de um toldo próximo da esquina onde se situa a CCFF. Como está vedada a expansão dessas construções para além do perímetro delimitado, a configuração tende a se alterar com o tempo: barracos são divididos e seus proprietários redefinidos. Trata-se de um espaço que permite relativa proteção, privacidade, conforto e consolidação da permanência no local, além de possibilitar um meio adicional de renda: só os proprietários de barracos, como já dito anteriormente, podem manter bancas para venda de produtos e alugar espaço a visitantes. Trata-se, em suma, de um bem escasso, cobiçado e disputado – fonte de boa parte dos conflitos entre moradores da cena.

Desde fevereiro de 2015, seis proprietários de barracos foram expulsos da CCFF. Tais episódios geram dois tipos de tensões: um inerente à causa da expulsão e ao afastamento de amigos; outra relativa à alocação do barraco liberado. A pesquisa identificou Jorge, representante da Associação de Moradores, como principal responsável pela distribuição e pela administração da lista de espera. Suas decisões, contudo, não

são solitárias nem arbitrárias, mas derivadas de negociação com lideranças internas da cena e com integrantes de grupos criminosos armados que atuam na área. Antiguidade, estado de saúde, incluindo situações de gravidez, tamanho da “família de rua”, proximidade com lideranças e participantes do comércio ilícito de drogas são os principais elementos considerados nessas negociações. Mas há também usuários “históricos” que, mesmo reunindo condições para pleitear moradia fixa, preferem não fazê-lo exatamente para não se verem fixados na condição de “cracudos”. A frase “não pretendo terminar minha vida aqui!”, ouvida algumas vezes durante a pesquisa, distingue de certo modo os moradores que buscavam permanência na cena, por meio da posse de barracos, dos que a enxergavam apenas como temporária estadia.

“LEIS”, “AUTORIDADES” E CONTROLE SOCIAL

Longe do senso comum que enxerga nas “cracolândias” espaços “sem lei”, vigora na cena da Flávia Farnese um conjunto bastante rígido de regras, hierarquias de poder, mecanismos de resolução de conflitos e controle social. O problema não é a falta de regulação, e sim seu caráter frequentemente ilegal, assentado no uso ou na ameaça de uso da violência.

Antes de mais nada, como em toda área sob domínio de grupos criminosos armados, existem as “leis do tráfico”, que, no caso da cena de consumo de crack, adquirem algumas conotações específicas, por vezes ainda mais rígidas que as aplicáveis aos demais habitantes: normas internas e externas que regulam comportamentos, circulação dos usuários, relações com moradores e comerciantes da Maré. Tais regras e as correspondentes punições em caso de transgressão são bem conhecidas pelos usuários da CCFF.

As “leis” locais distinguem transgressões “mais leves”, como não limpar o barraco, das “mais graves”, como roubar e agredir moradores da comunidade. Foram identificadas também três esferas de poder atuantes na resolução de conflitos ou na punição dos que infringem as regras: (a) duas lideranças femininas internas à cena; (b) a Associação de Moradores do Parque Maré e (c) os integrantes de grupos criminosos armados que circulam e atuam nas proximidades da cena. Transgressões consideradas “leves” são geralmente mediadas pelas lideranças internas, com apoio de Jorge, membro da associação e responsável pelo gerenciamento do espaço, enquanto as “mais graves”, sobretudo quando envolvem agressões e violações patrimoniais a moradores da Maré, devem passar obrigatoriamente pelas decisões do grupo criminoso armado. Examinaremos mais detidamente, a seguir, os papéis de cada uma dessas instâncias de poder:

- **Lideranças internas:**

Fundadora da CCFF e identificada num primeiro momento como principal liderança local, Joana é quem recebe visitantes, instituições e pesquisadores, e lhes apresenta a “cracolândia”. Foi por meio dela que a equipe iniciou o processo de aproximação. Com 62 anos, Joana é uma das moradoras mais velhas daquele espaço, sendo chamada de “mãe” ou “avó” pelos usuários da cena. Durante a pesquisa foi possível observar a atuação de Joana apartando brigas ou repreendendo quem desrespeitava orientações médicas. Mas havia também outra mulher com função de liderança interna, reconhecida sobretudo pelos moradores no fundo da cena. Bianca, de 30 anos, trazia um histórico de dez anos em situação de rua e experiência de liderança em cenas de consumo de crack na zona norte do Rio de Janeiro, nas quais sempre fora “apadrinhada” por integrantes do grupo criminoso armado atuante na região, o que ocorria também na Maré durante o período da pesquisa. Apesar de não morar permanentemente na cena, era dona de um barraco onde acolhia amigos e sua “família de rua”. Bianca funcionava como contato do grupo criminoso armado local, reportando transgressões às regras por ele impostas, mesmo quando mantinha laços afetivos com o autor do chamado “vacilo”. Segundo afirmou, “não tem como proteger quem vacila, quem vacila sabe as consequências, e eu não posso esconder nada da boca, senão sou eu quem me dou mal”.

- **“Gerência dos usuários”: a mediação da Associação de Moradores**

Importante ativista da AMPM e “gerente da cracolândia”, Jorge tivera papel central, como já se viu, na fixação da cena de consumo na rua Flávia Farnese. Ele não morava na cena, mas frequentava-a diariamente e desempenhava ali o duplo papel de controle/repressão e cuidado/proteção. Era quem exercia não só a mediação entre lideranças internas e o grupo criminoso armado, mas também o diálogo com instituições públicas e ONGs atuantes na CCFF. A grande maioria dos usuários o reconhecia como liderança e foi por intermédio dele que a equipe da pesquisa pôde realizar a aproximação e as atividades com os moradores da cena. Durante o desenvolvimento do projeto, observaram-se algumas mediações realizadas por Jorge em defesa dos usuários.

Evidentemente, a relação de Jorge com os moradores está longe de ser desprovida de tensões e violências. Nela se mesclam reconhecimento, afeto, gracejo, desavenças e conflitos de maior ou menor gravidade. O poder mediador e “protetor” que exerce essa liderança, autodenominada “dono da cracolândia”, baseia-se na confiança de que desfruta junto a diferentes segmentos que convivem na região.

- A “voz maior”:

No topo da hierarquia de poder exercida sobre a cena de consumo da Flávia Farnese estão membros do grupo criminoso armado atuante no Parque Maré, a quem os usuários se referem como “voz maior”. As manifestações mais expressivas desse poder são o controle espacial da cena e da circulação dos seus moradores. Já se viu que a delimitação do espaço ocupável, a construção de barracos, a circulação dos moradores pela favela e a punição das transgressões “mais graves” são determinadas pelo grupo criminoso armado. Basicamente, os usuários podem circular nas principais ruas comerciais para ir até a “boca de fumo” ou até o Parque União, onde fica outra cena de uso na Maré, mas estão proibidos de entrar nas ruas internas e residenciais, assim como de consumir drogas, permanecer ou dormir em qualquer lugar fora da CCFF.

A desobediência a essas regras geralmente acarreta “corretivos” físicos e/ou expulsão. Observam-se com frequência nos usuários mutilações e cicatrizes que podem ter causas diversas, como atropelamento, brigas e violência policial, mas que provêm, sobretudo, de “corretivos” aplicados pelos grupos criminosos que dominam a área. Funcionam, assim, como marcas-estigmas, ou, na gíria local, “marcas de vacilação”, que inscrevem permanentemente no corpo o sinal do castigo. Alguns moradores da cena fogem antes de receber o “corretivo” para proteger seus corpos, evitar um estigma suplementar ou mesmo escapar da morte. Foi o que ocorreu, por exemplo, com Japa, quando um dos carros sob sua vigilância foi arrombado. Temendo ser acusado de roubo, Japa fugiu e passou desde então a morar embaixo de um viaduto na Avenida Brasil: “Moro há 30 anos na rua e nunca tive marca de vacilação, não vai ser agora, depois de velho, que vou ter”. Outro caso foi o de Nélio, que preferiu refugiar-se numa viatura da Polícia Militar na entrada da Maré a enfrentar punições do grupo criminoso armado, após uma briga violenta com outro morador da CCFF.

Há maior tolerância frente às transgressões cometidas por “crias” da comunidade, independentemente de usarem ou não crack, de morarem ou não na cena de consumo. Durante seis meses, a equipe da pesquisa observou consequências de transgressões submetidas ao julgamento do grupo criminoso armado: 12 expulsões e 13 “corretivos”, sendo o mais grave deles o esfaqueamento de um morador da cena acusado de ter roubado um morador da Maré. A frequência dos castigos – em média um por semana – denota não só a regularidade das transgressões como o alto nível de violência a que está exposta a população da cena de uso de crack no Parque Maré.

Ora autores, ora vítimas, os usuários da CCFF mostram o quanto é complexa a relação entre drogas e violência. Mas, não há dúvida, como ressaltam Minayo e Deslandes, de que “o mais consistente e predizível vínculo entre violência e drogas se encontra no fenômeno do tráfico de drogas ilegais”, que faz da violência o principal

meio para disciplinar o mercado e seus atores: “na medida em que não há recursos legais para dirimir as disputas, a violência ou ameaça de violência são mecanismos para reforçar as regras sociais de troca no mercado ilícito” (Minayo e Deslandes 1998: 38).

A ingerência do tráfico armado, que já se exerce de vários modos sobre toda a população da favela, é fortemente exacerbada no caso da CCFF, cujos moradores conjugam situação de rua e uso abusivo de drogas. Primeiro, por ser um espaço definido pelo consumo de drogas e atividades ilegais, ilícitas ou criminalizáveis; segundo, pela particular dificuldade dessa população de recorrer a qualquer das instâncias legais que, em outros casos, podem mitigar ou contrabalançar o poderio dos grupos criminosos armados: família, igrejas e órgãos públicos, especialmente Polícia e Judiciário. O duplo papel do grupo criminoso local em relação à cena de consumo – proteção e garantia de fixação; repressão e violência – gera sentimentos ambíguos nos moradores: apenas cinco entrevistados admitiram ter relações “ruins” com os membros desse grupo, ainda que 19 dissessem já ter sofrido algum tipo de violência por parte deles; 40 afirmaram que a relação era “boa” e 13 a classificaram como “razoável”. Pode-se dizer que há tolerância dos usuários à regulação violenta, por entenderem que ela garante, seja o respeito a regras de convivência, seja a permanência da cena de consumo naquele local.

REPERTÓRIO DE VIOLÊNCIAS E VISÕES DA SEGURANÇA PÚBLICA

Dos 59 usuários ouvidos pela pesquisa, só 17 disseram nunca ter sofrido nenhum dos tipos de violência previstos no questionário desde que passaram a morar na CCFF. Os outros 42 relataram 84 episódios, dois por pessoa, em média: 14 mulheres e 12 homens reportaram violência conjugal; 10 mulheres e 16 homens relataram violência policial; sete mulheres e 12 homens, violência do grupo criminoso armado; 12 mulheres e um homem, violência sexual. Como em outros contextos, homens estão mais expostos a certos tipos de violência e mulheres a outros. O que é atípico nesse caso é o relativo equilíbrio do número de homens e mulheres vítimas de violência conjugal. Esse tipo de agressão raramente se torna objeto de intervenções: muito embora sejam “proibidas” brigas dentro da cena, as que se passam entre marido e mulher não costumam ser apartadas ou mediadas internamente, nem tampouco levadas às instâncias externas de regulação.

Considerando ainda que as agressões perpetradas pelos grupos criminosos não admitem “recurso” a nenhuma instância superior e que é muito pouco provável que usuários de drogas em situação de rua encontrem abrigo na justiça formal quando agredidos pela polícia, conclui-se que mais da metade (45 em 84) das violências

relatadas pelos moradores estão fora de qualquer possibilidade de reivindicação de justiça. Na maior parte dos casos, essa reivindicação não chega sequer a ser formulada: apenas 10 das 42 pessoas que disseram ter sofrido violência queixaram-se ou recorreram a alguém – tráfico, associação de moradores, instituições de saúde – em busca de reparação. Grande parcela das agressões vividas pelos moradores da cena escapa, portanto, aos mecanismos locais de regulação de conflitos.

Mesmo assim, quando perguntados se se sentiam seguros na CCFF, 38 dos 59 entrevistados responderam que sim, sendo maior a proporção de mulheres (75%) do que de homens (54,8%) que disseram sentir-se seguros(as). Indagados qual seria o lugar onde se sentiriam *mais* seguros do que na cena, a maioria, tanto de homens quanto de mulheres, mencionou a casa de familiares.

Como já dito, pessoas com as características dos moradores da CCFF têm pouca chance de obter proteção de instâncias formais – salvo daquelas especificamente direcionadas ao atendimento de públicos vulneráveis, quase sempre nas áreas de saúde e assistência social. Da segurança pública, particularmente, os segmentos marginalizados e estigmatizados via de regra têm pouco a esperar além de repressão, violência, desrespeito e violação de direitos humanos. Entretanto, as avaliações sobre o Exército e a Polícia Militar reportadas por usuários da Flávia Farnese expressam em grande medida a situação peculiar vivida pela cena de consumo no momento da pesquisa, com a ocupação militar na Maré e a expectativa da entrada próxima da UPP.

A relação tanto com as forças armadas como com a PM é majoritariamente avaliada como “ruim”, mas o Exército recebe mais juízos positivos do que a Polícia: sete pessoas classificaram a relação com o primeiro como “boa” e 15 como “razoável”, enquanto só dois respondentes avaliaram a relação com a PM como “boa” e dez como “razoável”. Tudo indica que pesaram nessas avaliações, por um lado, a percepção de que a estabilidade da CCFF deveu-se indiretamente à ocupação militar – que, além de reduzir os tiroteios e a ingerência dos grupos criminosos armados na área, não implicou expulsão dos usuários de crack – e, por outro, às experiências prévias de repressão violenta e desterritorialização vivenciadas em áreas de implantação de UPPs.

Isso é confirmado pelas respostas a perguntas sobre o grau de segurança antes e depois da ocupação militar e sobre as expectativas quanto à possível chegada da UPP: enquanto 27 entrevistados disseram que a chegada do Exército aumentara a segurança da CCFF, 32 responderam que a entrada da UPP iria piorar a situação, tornando a vida menos segura para os usuários da cena. Vinte entrevistados acreditavam que a UPP os expulsaria de lá e 22 disseram não saber o que aconteceria. Em abril de 2015, às vésperas da saída do Exército, era visível o crescimento nos moradores da ansiedade, do medo e da incerteza quanto à possibilidade de perderem aquele espaço. A avaliação ligeiramente melhor atribuída ao Exército não se traduzia, contudo, em

qualquer tipo de interação com os militares, jocosamente apelidados de “periquitos”, nem em crença na eficácia da ocupação. O que se observou durante a pesquisa foi apenas uma adesão ritualizada ao “acordo de cavalheiros” responsável pela permanência da CCFF: quando os militares se aproximavam, precedidos pelo barulho de fogos (utilizados nas favelas para avisar da presença de forças de segurança), uma das lideranças atravessava toda a cena gritando “lá vêm os homens!”. Copos de crack eram escondidos, usuários entravam nos barracos, desligavam-se os rádios, as conversas cessavam e o espaço permanecia em completo silêncio. Tão logo os “periquitos” terminavam de passar, tudo voltava ao normal. “Eles respeitam a gente, então a gente tem que respeitar eles” – foi a explicação de uma liderança interna para esse curioso comportamento.

Em maio, conforme previsto, o Exército retirou-se da Maré, mas a implantação da UPP foi adiada não se sabe para quando. Embora se propague oficialmente que o Complexo da Maré está “ocupado” pela Polícia Militar, isso não corresponde à realidade: grupos criminosos armados voltaram a realizar livremente o comércio de drogas, a expor armas pelas favelas e a impor abertamente suas “leis”, enquanto a PM apenas ocupa as principais entradas e realiza suas tradicionais incursões pontuais e frequentemente truculentas. Mas, apesar disso, no final da pesquisa de campo, após a tensão máxima gerada pela saída das Forças Armadas, parece ter diminuído o receio imediato de expulsão dos moradores da casa da Flávia Farnese.

Vale a pena sublinhar novamente a forte relação entre a agenda da segurança pública no Rio de Janeiro e a territorialidade ou itinerância das cenas abertas de consumo de drogas, que reforça o caráter provisório e precário desses ambientes. No caso da Maré, a indefinição quanto aos próximos passos da agenda produz forte instabilidade não só nas vidas e nas expectativas dos moradores, mas, como se verá, também no trabalho de profissionais que buscam consolidar práticas de atenção e cuidado baseadas na garantia de direitos a essa população.

DEMANDAS E DESEJOS

MELHORAR DE VIDA

Um dos objetivos centrais do projeto de aproximação à CCFF foi o de conhecer os desejos e aspirações dos seus moradores – vistos geralmente como “zumbis” sem individualidade e sem capacidade alguma de discernimento ou controle sobre a própria vida. Quem se dispõe a ouvi-los nota que muitos dos seus desejos são semelhantes aos da maior parte dos brasileiros: oportunidades, respeito, moradia, emprego, saúde, melhor relação com a família. Mas, evidentemente, há aspirações

específicas como a de suspender ou diminuir o uso de drogas e há também uma dificuldade especial, própria de populações marcadas por fortes privações sociais e existenciais, de formular necessidades e demandas, pois isso pressupõe o reconhecimento de direitos e de interlocutores a quem reivindicá-los, assim como a possibilidade de projetar-se no futuro e a disponibilidade de recursos pessoais e sociais:

Todos nós que estamos vivendo essa vida aqui pensamos em parar..., mas faltam coisas. Não é ajuda de ninguém não. Vem de nós mesmos, é o que vivemos no passado, nossas vidas, muitos não sabem a trajetória das nossas vidas. Cada um tem uma historia diferente, cada um passou por situações diferentes. Ninguém está aqui porque gosta de drogas, não. Mas devido às circunstâncias nas quais crescemos, fomos criados e demos isso aí, é desde criança na rua. (ENTREVISTA COM JAPA).

“Coisas que faltam” e “o que vivemos no passado” traduzem a ausência de condições para alguém se reconhecer como sujeito de direitos e demandas, ser capaz de reinventar-se e traçar novos horizontes. Essa “âncora” fincada numa longa trajetória de situação de rua, em privações objetivas e subjetivas, no uso abusivo de drogas, em violências sofridas e perpetradas – com o reforço do estigma e da rejeição social – configura sem dúvida o alvo mais importante de qualquer atuação junto a populações como a da cena de consumo da Flávia Farnese.

À pergunta sobre “as três principais coisas de que você sente necessidade para viver”, as respostas mais frequentes foram vínculos familiares e sociais (33), saúde (23), moradia (21) e emprego (21). Quando indagados sobre o desejo de permanecer ou não na cena, 28 disseram que queriam ficar e 23 que prefeririam sair. Dos 59 entrevistados, apenas 11 afirmaram estar satisfeitos com a qualidade de vida atual; 16 disseram não estar nem satisfeitos nem insatisfeitos e 32 disseram-se insatisfeitos. Mas, quando perguntados especificamente sobre as condições de vida na CCF, o grau de insatisfação foi menor: 19 se disseram satisfeitos; outros 19 nem satisfeitos nem insatisfeitos e 21 afirmaram-se insatisfeitos.

Nota-se, assim, que, não obstante os enormes problemas, conflitos e privações, existe certo apego dos moradores ao espaço de moradia e uma sensação de pertencimento ao local. Mais do que uma comunidade organizada em torno do uso de drogas, a cena é para muitos o principal, quando não o único, espaço de sociabilidade, de referência e de proteção:

É bom que as pessoas saibam que aqui na cracolândia, apesar dos problemas, vivemos como família para conseguirmos sobreviver. A gente briga e se entende e eu acabo permanecendo aqui também por causa disso [...] Não quero sair

daqui sem ter para onde ir. Pelo menos aqui eu sei que tenho um chão pra dormir, aqui ninguém vai me matar de bobeira. (ENTREVISTA COM REGINALDO).

Os vínculos de afeto e proteção são o motivo mais citado para justificar a permanência nesse espaço. Mas as relações interpessoais também aparecem nas respostas dos entrevistados como o pior aspecto da vida na CCFF. Se, por um lado, a estabilização do grupo e a convivência por longo tempo geram uma sensação de bem-estar e proteção, suscitam, por outro, insatisfações relacionadas aos inúmeros conflitos cotidianos entre moradores. Assim, junto com demandas de melhoria do ambiente físico – ampliação do espaço da cena, aumento do número e melhoria da estrutura dos barracos, fornecimento de água e banheiros, limpeza etc. – aparecem reivindicações de “paz”, com a presença de lideranças efetivamente capazes de reduzir os conflitos internos. Como disse Valéria, “a cracolândia podia ser mais unida, mesmo se a gente não está vivendo em casa”. Ou no depoimento de Japa:

Amigos? Amigos mesmo? Não. Vocês, que estou conhecendo agora, falo que é amigo, saíram da casa de vocês, vieram até aqui, me dando um minuto de atenção de vocês, eu explicando minha situação para vocês. Vocês são meus amigos, vocês não vão fazer maldade contra minha pessoa. Agora com quem eu convivo no submundo das drogas eu não posso chamar de amigo, não. Cada um deles pode me dar uma facada, pode me levar para a morte. É doido, doido, doido.

Aliadas ao apoio da família, oportunidades de emprego e de capacitação são vistas como cruciais por 21 moradores para possibilitar o que chamam de “reestruturação” pessoal, isto é, a saída da cena, a suspensão ou diminuição do uso de drogas e a inserção em outros espaços de sociabilidade. Alguns consideram, porém, que mais importante seria a oferta de atividades para “ocupar a mente”, ficar mais tempo fora da cena e amenizar o tédio (sono, preguiça e tédio são frequentemente mencionados como disposições predominantes nos moradores da CCFF).

Como já dito, o objetivo do projeto de aproximação a essa cena de consumo, ademais de produzir conhecimento, foi experimentar intervenções que atendessem a demandas formuladas pela população local e propusessem outros espaços de sociabilidade não organizados em torno do uso de drogas. Desenvolveram-se, assim, durante os seis meses da pesquisa, diversas atividades de lazer e experimentação artística, tais como: (a) encontros fotográficos de pinhole com a fotógrafa Tatiana Altberg, que resultaram na exposição-varal *Flavia Farnese: Anotações de uma aproximação*, realizada na própria cena de uso e no Centro de Artes da Maré; (b) um cineclubes que exibia quinzenalmente na CCFF filmes propostos pelos moradores ou pela equipe

da Escola de Cinema Olhares da Maré; (c) a realização do curta-metragem *Cena*, com entrevistas filmadas documentando o processo de aproximação entre a equipe de campo e os moradores; (d) saídas para conferências e espetáculos; (e) incentivos para que moradores participassem das oficinas e da programação do Centro de Artes da Maré; (f) rodas de capoeira; (g) mobilização da rede de parceiros para inserir moradores em cursos profissionalizantes oferecidos por organização locais, como o “Gambiarra Tech”, ministrado pelo Observatório de Favelas e o de gastronomia do projeto “Maré de Sabores”, coordenado pela Redes da Maré.

Todas essas iniciativas, e, sobretudo, as relacionadas à produção de imagens buscavam também ajudar os usuários no reconhecimento de direitos e na formulação de demandas para além do tripé moradia/renda/saúde. Por contraste, segundo a percepção dos próprios moradores, elas evidenciaram o quanto as atividades e os atendimentos que lhes são normalmente oferecidos privilegiam as trajetórias passadas e as necessidades imediatas do presente, com pouca ênfase em possibilidades e perspectivas futuras. Como diz Diana, “sempre me perguntam para contar minha vida, minha história familiar, me dão comida e remédio. Ninguém me pergunta o que eu quero para o futuro”. Os atendimentos de saúde e assistência social são sem dúvida imprescindíveis, mas a lógica que informa sua prestação termina por reforçar os fatores que dificultam a esses usuários reconhecer-se como sujeitos de direitos, capazes de reinventar-se e desenhar novas trajetórias.

“CRACUDO”: IDENTIDADE E ESTIGMA

Tal como o termo *nigga* (*nigger*), que pode ser usado jocosamente entre os negros norte-americanos mas é ofensivo quando um branco se dirige a um negro, por evocar uma longa história de preconceito e violência racial, o epíteto *cracudo* é comumente empregado como autoidentificação ou no tratamento entre os usuários da cena, mas rejeitado quando quem o profere não usa a droga, nem pertence ao espaço definido pelo seu consumo. Durante uma exibição do “Cinema no Beco”, por exemplo, um mototaxista que trabalhava nas redondezas disse “hoje tem cinema dos cracudos” e foi prontamente repreendido por uma moradora da CCFF, que esclareceu: “somos cracudos lá dentro [da cena], aqui nós somos usuários”.

A redução da pessoa a um estereótipo – em particular o de “cracudo” – constitui forte obstáculo ao desenvolvimento psíquico e social de sujeitos já marcados por trajetórias de abuso, abandono e violência. É como se a única forma de lidar com o problema do consumo abusivo de drogas fosse congelar os usuários nessa posição, isolá-los e demonizá-los. Só que o estigma, além de causar grande sofrimento aos que

o carregam, torna-se, ele mesmo, parte fundamental do problema, ao fechar portas e barrar caminhos que poderiam levar à superação da dependência. Vale atentar, a esse propósito, para algumas falas colhidas na pesquisa:

Eu me chamo Reginaldo Gomes de Arruda, sou um usuário de crack e quero ser chamado pelo nome, não de cracudo [...] As pessoas aqui até receberam a gente bem, mas eles não esquecem que a gente é cracudo. Eles olham para a gente com nojo! [...] O cracudo é o resto do homem, cracudo é a vergonha da comunidade, a vergonha do mundo, ele tem a fama de cracudo mas ele é taxado de mendigo, como ladrão. Ele é taxado como uma pessoa fora do mundo, fora da comunidade, ele é taxado como uma pessoa que ninguém quer, ninguém quer conviver, ninguém aceita. (REGINALDO).

Queria dizer para a população: nós não somos bichos, não somos animal. Nós somos seres humanos também igual a eles. Infelizmente nós estamos nessa, usando nosso crack. Tem uns moradores daqui (da Maré), que vê a gente passando na direção deles, eles trocam até de caminho, pensando que a gente vai roubar ele, nem todo mundo aqui é vagabundo. (KLAYTON).

Decorre daí a demanda crucial por *respeito*: reconhecimento das *pessoas* por trás dos usuários de drogas e compreensão do que significa efetivamente uma “cracolândia”:

Peço que nos olhem de outra forma, com respeito. As pessoas aqui têm família e é bom que saibam que em tudo que é lugar existe o viciado, seja no Brasil ou no Japão. E por existir viciado em tudo que é mundo, a cracolândia é algo normal porque é um lugar onde é permitido o uso da droga. Você quer usar a droga sem incomodar a família ou os vizinhos? É só ir na cracolândia. [...] A cracolândia deveria ser citada no jornal não como um lugar de droga, mas uma opção onde os usuários podem usar a droga sem ser incomodados e sem prejudicar ninguém. Se você não usar a droga na cracolândia você vai usar onde? Em casa, na rua, na porta dos outros? Dentro de casa é o pior lugar pra usar, imagina seus filhos vendo você se drogar? Eu não quero que meu filho faça o que eu faço. Por isso que saí de casa.

Qualquer atividade que vise ao atendimento, ao cuidado e à melhor inserção social desses usuários precisa, assim, levar em conta o problema e as consequências do estigma. Além do trabalho voltado diretamente aos moradores de “cracolândias”, é necessário também atuar sobre as percepções e atitudes dos que com eles convivem – no caso específico, a população da Maré. Nesse sentido, paralelamente às intervenções na CCFF, o projeto cujos resultados expomos aqui iniciou um processo de “Diálogos sobre drogas” junto a moradores e pessoas que atuam em instituições da

Maré, organizando três encontros de formação para apresentar o projeto e debater temas relacionados a usuários e políticas de drogas. Num desses encontros foram apresentados o livro *Nas tramas do crack*, da pesquisadora Taniele Rui, e a campanha *Da proibição nasce o tráfico*, conduzida pelo CESeC. Daí resultou, entre outras coisas, a adesão espontânea de alguns integrantes da rede que vieram agregar-se às iniciativas do projeto de aproximação à CCFE.

DROGA: CONTROLE E TRATAMENTO

Poucas necessidades, demandas e desejos expressos pelos moradores da CCFE referem-se diretamente ao uso abusivo de drogas. À pergunta “deseja fazer um tratamento para parar, diminuir ou controlar o uso de drogas?”, 29 responderam que sim e 30, que não. Isso não significa, entretanto, que a maioria não tenha vontade de parar, diminuir ou controlar o consumo. Significa, sobretudo, que predomina uma visão centrada na responsabilização individual e na referência religiosa: a melhor maneira de suspender ou diminuir o uso de crack, segundo vários entrevistados, seria “sozinho”, “por conta própria”, “com força de vontade”, “eu mesmo”, “coragem individual”, “quando eu quiser”, ou com a ajuda de Deus ou Jesus.

Dos 27 moradores que disseram já ter feito algum tipo de tratamento, 13 declararam ter passado por comunidades terapêuticas com filiação religiosa. A observação mostrou que, além desses 13, outras pessoas da cena já haviam experimentado esse tipo de tratamento, ao que tudo indica, sem sucesso. De fato, a avaliação dos usuários não era muito positiva: alguns identificaram no isolamento e na rigidez das normas impostas por instituições religiosas o maior obstáculo à eficácia das terapias por elas oferecidas. Um entrevistado perguntou: “como vou parar de consumir e me reinserir na sociedade se tenho que parar de trabalhar para ficar lá? Ficando lá não poderia fazer meus bicos, e preciso dos meus bicos para viver”. Outro exclamou: “eu queria parar de usar drogas, não parar de transar!”.

Por outro lado, observou-se também uma falta de clareza sobre as alternativas de tratamento existentes, em especial as que não preconizam abstinência e sim redução de danos. Mesmo a proposta terapêutica do CAPSad, equipamento localizado nas proximidades da CCFE, era pouco conhecida entre os usuários da cena. A moradora Darly, que estava em acompanhamento terapêutico no CAPSad, mostrava-se admirada com o serviço: “[pela] primeira vez na minha vida [...] me falaram que eu podia me tratar sem parar de usar drogas”. Para outros, no entanto, essa ideia parecia um contrassenso: “como posso parar de usar drogas se posso consumir...?”. Ademais, pela sua vinculação com o setor de saúde mental, o CAPSad era identificado por alguns como “lugar para loucos”, não para dependentes químicos.

Conclui-se, assim, pela importância de esclarecer aos usuários quais as propostas e alternativas de tratamento disponíveis, para além dos preconceitos e das disputas terapêuticas que existem nesse campo, de modo a possibilitar a adequação da oferta de serviços e a construção de trajetórias terapêuticas ajustáveis às demandas individuais.

DOCUMENTAÇÃO E PENDÊNCIAS JUDICIAIS

A pesquisa não pretendeu levantar o histórico criminal dos entrevistados, nem estabelecer relações entre esse histórico e o uso de drogas ou a falta de documentação. Mas, na medida em que são fatores que impactam as perspectivas de futuro, buscou-se obter algumas informações sobre a situação jurídica e a documentação dos moradores da casa. Não foi uma tarefa fácil, pois, sobretudo nas primeiras entrevistas, quando a relação de confiança ainda não se consolidara, houve resistências, reticências e contradições nas respostas relativas ao assunto. De 44 que se dispuseram a responder à pergunta sobre trajetória penal, sete afirmaram ter passado por instituições socioeducativas e 21, pelo sistema penitenciário. Indagados sobre sua situação atual, só 28 responderam à pergunta e, destes, apenas três admitiram ter pendências judiciais. Com relação aos documentos, 33 dos 59 entrevistados disseram estar com toda a documentação em dia no momento da entrevista. Em alguns casos, é possível afirmar que as trajetórias são caracterizadas por uma sucessão de curtos períodos intercalados entre prisão e situação de rua que, para além dos efeitos psicológicos, dificultam as possibilidades de inserção social e reinserção pós-prisão.

Contudo, por meio da observação, de conversas informais e dos incentivos à participação em atividades fora da casa, identificaram-se outros casos em que problemas com a Justiça e/ou a falta de documentos constituíam um obstáculo ao alcance de alguma aspiração. Foi o caso de Laura, uma das primeiras pessoas entrevistadas na CCFE, que inicialmente declarou não ter nenhuma pendência judicial e possuir todos os documentos, mas quando a equipe estimulou-a a inscrever-se num curso de formação em gastronomia, terminou admitindo que sua documentação estava em posse da família, com quem não tinha contato havia muito tempo, e que, em função de problemas com a Justiça, dificilmente conseguiria a segunda via.

Mesmo direitos básicos como acesso a serviços de emergência e atendimento nas clínicas da família podem ser bloqueados pela falta de documentos, sem falar nas oportunidades de formação e de emprego. Para os que têm pendências judiciais, há ainda o temor de serem presos ao solicitar documentos ou qualquer outro serviço público. Rodrigo, por exemplo, recusou-se a entrar numa ambulância do SAMU, mesmo tendo sido esfaqueado por traficantes, com medo de ser identificado e preso.

Preferiu procurar a família, que o conduziu a uma clínica particular. Até onde foi possível verificar na pesquisa de campo, muitas dessas pendências são relativas a delitos de baixa gravidade e poderiam ser solucionadas com assistência jurídica apropriada.

POLÍTICAS DE ATENDIMENTO E CUIDADO

No Rio de Janeiro, em 2011 e 2012, predominou a estratégia de internação compulsória de usuários de drogas ilícitas em situação de rua, sobretudo crianças e adolescentes, executada pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). A partir de 2013, entretanto, há uma inflexão nas políticas municipais, com o gradual esvaziamento da estratégia prioritária de internação compulsória em favor de iniciativas, como o projeto *Proximidade*, que visam a “encurtar a distância” entre os serviços da Assistência e os usuários em situação de rua. Ao mesmo tempo, ganham protagonismo serviços de saúde pública como os *Centros de Atenção Psicossocial*, o *Consultório na Rua* e os programas de redução de danos, que se afastam da lógica manicomial e baseiam-se no respeito à autonomia e à garantia de direitos dos usuários.

Não estava entre os objetivos do projeto avaliar os serviços ou os profissionais atuantes na cena de consumo da Flávia Farnese. A intenção era mapear instituições, atores e ações voltados ao atendimento aos usuários de drogas, conhecer os serviços prestados, saber como eles se articulavam na assistência à população da cena e captar percepções dos usuários sobre esses serviços. Em suma, observar como a oferta e a demanda de atendimento se entrecruzavam nesse território específico.

Embora os pesquisadores tivessem de início a expectativa de encontrar diariamente na cena várias instituições tanto públicas como privadas – expectativa criada por entrevistas prévias na Associação de Moradores do Parque Maré –, notaram na prática que essa frequência era bastante variável, quando não inexistente, conforme o tipo de instituição. Delimitou-se então o campo de observação aos atores responsáveis pela execução das políticas públicas de atendimento e cuidado a pessoas com uso problemático de drogas e em situação de rua, o que fez com que o mapeamento se restringisse essencialmente a agentes de três órgãos governamentais: o *Consultório na Rua*, o *CAPSad* e o projeto *Proximidade/ SMDS*.

Criado em janeiro de 2014, numa parceria entre a SMDS e a ONG Viva Rio para atender especificamente aos moradores e frequentadores de cenas de consumo de drogas do Rio de Janeiro, o projeto *Proximidade* tem equipes de assistentes, educadores e psicólogos que visitam semanalmente as cenas de crack objetivando criar vínculos com os usuários e identificar suas principais demandas.¹¹ Na época da

¹¹ Cf. definição oficial em <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4608305>.

pesquisa, esse projeto contava com três equipes – Jacarezinho/Manguinhos, Parque União e Centro – para atender às 18 cenas de consumo mapeadas na Zona Norte e às da região central da cidade. Os principais serviços oferecidos são obtenção de documentos e encaminhamento ao *Consultório na Rua* e ao *CAPSad*, mas as equipes também atuam, ainda que em menor grau, no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, na valorização da autoestima e no encaminhamento dos usuários a centrais de acolhimento, Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP),¹² e ao Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública estadual.¹³

O *Consultório na Rua (CnR)* é um programa do Ministério da Saúde instituído em 2011 pela Política Nacional de Atenção Básica com o objetivo de ampliar o acesso da população de rua aos serviços de saúde, ofertando, “de maneira mais oportuna, atenção integral à saúde para esse grupo populacional, o qual se encontra em condições de vulnerabilidade e com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados”.¹⁴ A unidade que atende à CCFF localiza-se na favela de Manguinhos, a cerca de cinco quilômetros de distância, e é responsável por mais de vinte bairros da zona norte da cidade. Suas atividades mais importantes são consultas médicas, encaminhamento para exames de média e alta complexidade, solicitações de internação, realização de curativos, distribuição de medicamentos e visita aos espaços onde se encontra a população de rua. Vale ressaltar que oito unidades do Programa de Saúde da Família operam nas 16 favelas do Complexo da Maré, mas a pesquisa não observou nenhum atendimento dessas unidades aos usuários da CCFF, o que pode ser explicado em parte pelo forte vínculo dos moradores com a equipe do *Consultório na Rua*, e em parte pelo fato de a cena de consumo situar-se na divisa dos territórios cobertos por três das oito unidades de saúde do Complexo, não havendo uma unidade de referência responsável pelo atendimento à população da cena.

Os *Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPSad)* são órgãos do sistema municipal de saúde que atendem a pessoas “em uso prejudicial” de substâncias lícitas ou ilícitas¹⁵ numa perspectiva de redução de danos, sem exigir abstinência para participação no tratamento. Por meio de atividades individuais e coletivas, buscam construir com os usuários projetos terapêuticos singulares que promovam a autonomia, o fortalecimento de vínculos e a reinserção social no território. O *CAPSad*

¹² Cf. definição oficial em <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/centro-pop.html>.

¹³ Cf. http://www.portaldpge.rj.gov.br/impessos/20090810_150918_folder_nudedh.pdf.

¹⁴ Cf. http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_Rua.php.

¹⁵ Cf. <http://www.rio.rj.gov.br/web/sms/caps>.

Miriam Makeba, que atende à região administrativa CAP 3.1, abrangendo Bonsucesso, Ramos e Maré, funciona diariamente, 24 horas por dia. O fato de não exigir abstinência – ao contrário da maioria das clínicas e comunidades terapêuticas, religiosas ou não, para dependentes químicos – facilita a adesão dos usuários ao tratamento, segundo a percepção dos profissionais. Mas o grande volume de demandas, o amplo território abrangido e a restrição de pessoal limitam bastante o alcance do trabalho, dificultando, por exemplo, a realização de oficinas e atendimentos diretamente nas cenas de consumo de drogas como a CCFE e até a assistência constante prevista nas diretrizes do programa:

Quando a gente abriu tinha uma demanda reprimida muito grande. Nunca teve um CAPSad por aqui [...], assim que abrimos atendíamos 100-120 pessoas por dia. A equipe estava esgotada, cansada. Tivemos que pensar como qualificar esse atendimento [...]. Mantínhamos as portas abertas, optamos por fechar as portas para garantir um atendimento de qualidade. (PROFISSIONAL DO CAPSAD MIRIAM MAKEBA).

A queixa sobre excesso de demanda e pouca capacidade de assistência é frequente também nas outras entidades que a pesquisa acompanhou:

Nós atendemos toda a AP 3.1 (Bonsucesso, Ramos e Maré), temos quase duas mil pessoas cadastradas. Como garantir o acompanhamento do serviço com nove profissionais? (PROFISSIONAL DO CONSULTÓRIO NA RUA).

Tem dia que é muita correria! Você tem ir de uma cena para outra [...] às vezes você vê que precisa conversar mais com aquela pessoa, mas pode perder a hora de chegar no Detran [órgão que fornece documentos de identidade]. Quando você volta à tarde, às vezes a pessoa já não tá mais... (PROFISSIONAL DO PROXIMIDADE).

Parece haver bom diálogo entre as três entidades observadas, talvez facilitado pelo fato de os dois projetos municipais – *Proximidade* e *CAPSad Miriam Makeba* – estarem sob cogestão da organização Viva Rio, e de o *Consultório na Rua*, sob cogestão da FIOTEC, também manter relações com a coordenação da área de drogas dessa organização. Mas, além disso, parecem pesar favoravelmente certas convergências na filosofia de trabalho das três instituições, que operam com equipes multidisciplinares, não condicionam o atendimento à abstinência nem à internação, adotam a perspectiva da redução de danos e valorizam o acolhimento, a criação de vínculos e a escuta qualificada. Na prática, contudo, não existe um espaço regular de interlocução

e de troca – reuniões, encontros, estudos de caso, fórum etc. – capaz de potencializar a eficácia do atendimento, o que é geralmente justificado pelo excesso de trabalho cotidiano e pelas dificuldades decorrentes de estruturas e rotinas institucionais.

Ainda mais problemática é a interlocução com outras instituições públicas particularmente relevantes para a assistência integral a usuários de drogas em situação de rua, como os órgãos do sistema de segurança e justiça (polícias, promotoria, defensoria, varas de família etc.), as centrais de recepção e abrigo, as unidades de saúde da família e o conselho tutelar – todos caracterizados como de “difícil acesso e diálogo”, excessivamente “burocráticos” e “distantes da realidade” da população atendida pelas três instituições.

Em especial, as políticas de segurança pública são alvo unânime de críticas por parte dos profissionais entrevistados, por não dialogarem com a perspectiva de trabalho que eles procuram desenvolver. Tanto as operações para implantação de UPPs quanto as do “Choque de Ordem” da Secretaria Municipal de Ordem Pública dificultam a continuidade do atendimento aos usuários e a consolidação dos vínculos. Não só por fomentarem a itinerância como pelo modo de intervenção, frequentemente violento – com cassetetes, spray de pimenta e destruição de barracos –, que ocasiona perda de documentos de identificação e cartelas de saúde, gerando retrabalho e descrédito para as instituições que assistem esses usuários.

Assim, se a criação de serviços especializados no atendimento à população de rua usuária de drogas representa um grande avanço em relação às estratégias centradas unicamente na repressão, na internação e na abstinência, e um notável progresso na garantia de direitos dessa parcela da população, dois problemas restringem muito o alcance dessas iniciativas: primeiro, o baixo número de profissionais para fazer face à demanda existente; segundo, as dificuldades de articulação entre as instituições e, mais ainda, delas com outros órgãos públicos cruciais, particularmente os do sistema de segurança e justiça.

Na tentativa de colaborar para a abertura de um espaço de diálogo permanente em torno do atendimento à CCFF, a Redes da Maré iniciou um processo de articulação intersetorial por meio de encontros mensais entre as instituições envolvidas, sobretudo da área de saúde. Além de profissionais do *Consultório na Rua*, do *Proximidade* e do *CAPSad*, funcionários das unidades de saúde da Maré, do Núcleo de Apoio à Saúde da Família e do Viva Rio participaram desses encontros mensais entre maio e agosto de 2015. Isso permitiu identificar alguns problemas não perceptíveis diretamente na pesquisa dentro da cena. Entre eles, a frequência no atendimento segundo o critério de tratar-se ou não da “cena da moda”.¹⁶ Como já dito, as cenas

¹⁶ Ver nota 4, acima.

de consumo da Maré haviam sido “da moda”, mas no período final da pesquisa era a da Bandeira 2, próxima da favela do Jacarezinho, que mais atraía preocupações e serviços. Paradoxalmente, a relativa estabilidade alcançada pela cena de consumo da Flávia Farnese, que poderia fornecer a base para um atendimento mais sistemático, articulado e eficaz, acaba pesando contra os seus moradores, que perdem parte da atenção do poder público.

Por outro lado, ficou clara nos encontros a necessidade de integrar os serviços e programas especificamente voltados para a CCFF à estrutura do sistema de saúde que atende aos demais moradores da Maré para garantir a proximidade e continuidade do atendimento. De acordo com um profissional do Consultório na Rua, seria fundamental que a Clínica da Família passasse a ser encarada como espaço de atendimento, também, de pessoas em situação de rua, para evitar que a rua permanecesse como único lugar e a única referência de cuidado para essa população. Com esse intuito, iniciou-se em julho de 2015, um processo de matriciamento, por meio de um “laboratório” de articulação entre as três unidades de saúde da família da Maré e o *Consultório na Rua*, para aproximação das primeiras aos moradores da CCFF. A proposta era de os profissionais percorrerem a cena de consumo em dupla (um de unidades de saúde da Maré e um do *Consultório na Rua*), fazendo contato com moradores e frequentadores, identificando suas principais demandas de saúde e convidando-os a comparecer às unidades de saúde da família. O segundo “laboratório” contou também com a participação do *CAPSad Miriam Makeba* e, no final da pesquisa de campo, teve início um processo de formação em redução de danos para agentes comunitários de saúde que trabalhariam junto a usuários abusivos de drogas em situação de rua, incluindo o território da Maré.

Algumas barreiras à aproximação dos profissionais de saúde da família aos usuários da cena ficaram, porém, evidentes. Em particular a falta de capacitação para abordar os moradores da CCFF e a burocracia envolvida nas formas de acesso ao serviço. Também no final do projeto, o Centro Municipal de Saúde Samora Machel foi designado como unidade local que se responsabilizaria pelo atendimento à CCFF, desconsiderando-se uma série de dificuldades de acesso para os moradores da cena, entre as quais a perspectiva de incorporação dessa unidade a outra localizada no território de um grupo criminoso rival e a maior resistência dos seus gestores a trabalhar com esse tipo de população. O processo de matriciamento e referenciamento iniciou-se lentamente, mas, ainda assim, o saldo da iniciativa de articulação liderada pela Redes da Maré parece ter sido positivo, especialmente se se considera que algumas instituições nunca haviam dialogado, embora atuassem há bastante tempo no mesmo local. A abertura de um espaço mais permanente de interlocução, pelo menos entre os prestadores de serviço da área de saúde e assistência social, e a

facilitação dos encaminhamentos de alguns casos da CCFF podem ser considerados importantes resultados do projeto aqui exposto, embora fosse perceptível a diminuição dos encontros com o término desse projeto.

PERCEPÇÕES DOS USUÁRIOS SOBRE OS SERVIÇOS OFERTADOS

O acesso à saúde é relativamente bem avaliado pelos moradores da CCFF: 34 dos 59 entrevistados o consideram “bom”, 15 acham-no “razoável” e apenas cinco o classificam como “ruim”. Das pessoas ouvidas, 35 haviam recebido alguma assistência médica nos últimos doze meses; para 12, isso acontecera mais de um ano antes e outras 12 não lembravam quando isso havia ocorrido. Na maior parte dos casos, o último atendimento fora realizado pela equipe do *Consultório na Rua*, seja na própria cena ou na Clínica da Família de Manguinhos. Apenas dois entrevistados haviam sido atendidos pela última vez numa das unidades de saúde da Maré próximas da cena de uso. Evidencia-se, assim, a importância do *Consultório na Rua* para o acesso à saúde dos moradores da cena, bem como a falta de cobertura das unidades locais para esse tipo de público. Apenas 12 pessoas disseram não conhecer o CnR e, dos 47 que o conheciam, 42 avaliaram-no como “bom” e cinco como “razoável”. Ninguém classificou o atendimento como “ruim”.

Já no que se refere às outras instituições, os índices de identificação foram inferiores, devendo-se levar em conta, porém, que tanto o CAPSad quanto o projeto *Proximidade* só muito recentemente haviam passado a atender aos moradores da CCFF (desde janeiro e abril de 2014, respectivamente), ao passo que o CnR tinha contato com essa população desde 2011. Dos 59 usuários ouvidos, 38 não conheciam ou não diferenciavam os serviços do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) local; 24 não tinham conhecimento da oferta de serviços do CAPSad e 22 não reconheciam o projeto *Proximidade*. Entre os que conheciam os serviços do CAPSad, predominaram avaliações positivas: 29 em 35 classificaram-no como “bom”; cinco, como “razoável” e um como “ruim”. No caso do *Proximidade*, 33 em 37 consideraram o serviço “bom”; dois, “razoável” e dois, “ruim”.

De modo geral, parece haver maior clareza, para os usuários, sobre o tipo de serviço prestados pelo *Consultório na Rua* e melhor apreciação do vínculo criado por esse serviço. Já o CAPSad, além de menos conhecido, é visto com ressalvas por moradores da CCFF: como já se comentou mais acima, alguns o consideram um espaço “para loucos”, não para dependentes químicos, e outros duvidam da eficácia de um tratamento que não exige abstinência. Soma-se a isso o fato de o CAPSad realizar poucas ações no local da cena e concentrar-se no atendimento dentro do espaço institucional.

Os profissionais do *Proximidade*, por sua vez, são percebidos sobretudo como aqueles que auxiliam na obtenção de documentos e no encaminhamento a serviços de saúde. Grande parte dos moradores que obtiveram segunda via de documentos durante o período da pesquisa o fez por intermédio do *Proximidade*. A maior queixa em relação a esse serviço era o fato de as equipes irem à CCFF sempre na parte da manhã, quando boa parcela dos moradores ainda estava dormindo ou recém-acordada. Profissionais explicaram que a preferência pela manhã devia-se a razões logísticas e aos horários de atendimento de outros serviços cruciais, como o Detran, mas para os usuários da cena isso aparecia como uma espécie de descaso: “a gente está dormindo, eles passam voando, perguntam se precisamos tirar documento ou ir para o médico e vão embora” (entrevista com Norbert). Também foi possível perceber certa confusão entre *Proximidade* e *Consultório na Rua*, talvez porque uma das principais atividades do projeto seja encaminhar os usuários ao *CnR*.

A qualidade do atendimento e do vínculo parecem pesar bastante na melhor avaliação desta última instituição. Perguntado sobre por que preferia ser atendido pelos profissionais do *Consultório na Rua*, um morador respondeu: “Lá é diferente, né? Você chega lá e sempre é atendido, sempre te dão atenção”. Aliada ao longo tempo de prestação do serviço e à forma de acolhimento, a baixa rotatividade dos funcionários ajuda, ademais, a consolidar referências e vínculos. Isso mostra também que, quando se oferecem condições adequadas, os usuários de drogas em situação de rua criam laços e identificações – muito longe da visão estereotipada do “cracudo” ou do “zumbi” capaz apenas de se relacionar com a droga.

A própria equipe da pesquisa foi-se constituindo numa referência importante para os moradores da cena, que passaram a dirigir-lhe pedidos de intermediação e demandas não endereçadas às instituições de atendimento. A assistente social que integrava a equipe acompanhou diversas vezes moradores que buscavam serviços de saúde nas unidades da Maré ou em outras da região e pôde verificar como eram tratados os usuários da cena nesses espaços. Num dos casos, a moradora sentiu-se tratada com “grosseria” pela profissional que a atendeu e contrastou esse tratamento ao dispensado pelo *Consultório na Rua*:

... você viu o jeito que eles tratam a gente, parece que têm nojo. O pessoal da Doutora Valeska [médica do *CnR*] abraça nós, beija [...] teve uma vez que o José tava com o pé todo necrosado, a Doutora Valeska entrou no barraco, colocou o pé dele em cima da perna dela e tratou com maior amor, você via que não tinha nojo!” (ENTREVISTA COM LÍDIA).

Patrícia, outra moradora, internada numa maternidade próxima para dar à luz, queixou-se de não ter sido sequer avisada de que a filha nascera morta, nem informada da causa. Uma enfermeira do hospital tentou justificar a atitude:

... recebemos cada vez mais mulheres com este perfil, grávidas usuárias de crack, sem família, a maioria das vezes [...] sozinhas. Não sabemos como lidar com essas situações. Não recebemos nenhuma orientação, nenhuma capacitação. Cada um faz como pode [...]. Mas é difícil, não sabemos como vão reagir, muitas vezes são violentas, nem sempre sabemos como encaminhar.

Nesse caso específico, o membro da equipe de pesquisa que acompanhava Patrícia mobilizou o *Consultório na Rua* e o projeto *Proximidade*, que acionaram suas equipes para apoiar o hospital no atendimento à paciente. Mas, na maioria das situações em que necessitam de acesso a serviços de saúde, os usuários não dispõem dessa “proteção” e não recebem atendimento minimamente adequado. A fala da enfermeira e o desfecho do caso de Patrícia indicam, além disso, que os profissionais que oferecem serviços específicos a usuários de drogas em situação de rua deveriam ter papel fundamental na capacitação do pessoal não especializado das unidades de saúde e de outras instituições de atendimento; indicam ainda a necessidade de políticas públicas integradas de assistência e cuidado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Das atividades de pesquisa, intervenção e articulação institucional desenvolvidas ao longo do projeto, resultam algumas considerações importantes para subsidiar políticas públicas e ações da sociedade civil que visem ao atendimento de usuários de drogas em situação de rua, particularmente de integrantes das cenas coletivas conhecidas como “cracolândias”. Tais considerações giram em torno da necessidade de levar em conta as características e demandas dos moradores, as especificidades dos territórios nos quais se fixam, e de promover sua inserção em espaços e tempos alternativos, para que a rua e a droga deixem de ser as principais referências e os principais meios de socialização dessas pessoas.

TRAJETÓRIAS COLETIVAS E EXTREMA VULNERABILIDADE SOCIAL: DESENHAR POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS E ARTICULAR A REDE DE ATENDIMENTO E CUIDADO

Os moradores da cena de uso de drogas da Flávia Farnese, como a maior parte dos indivíduos que se encontram em situação semelhante, são na maioria jovens adultos, negros, de baixa escolaridade, sem vinculação com o mercado formal de trabalho, oriundos de espaços populares, com longa trajetória de situação de rua e passagens anteriores por outras cenas de consumo de drogas. Nesse contexto de extrema vulnerabilidade social, o uso abusivo de crack é apenas um dos elementos de marginalização, podendo-se considerar a cena de consumo como ponto de convergência de uma série de problemas sociais urbanos, que demandam abordagens complexas e políticas sociais integradas e sustentáveis, ao invés de visões e ações simplistas focadas unicamente na dependência química.

Ainda que fragilizados, os vínculos familiares são fundamentais para grande parte dos moradores da Flávia Farnese, seja no presente, como apoio ao cuidado de si, à saúde e ao controle do consumo de drogas, seja como referência para perspectivas futuras. O fato de tais relações serem marcadas por muitas dificuldades e numerosos conflitos sublinham a relevância de ações e políticas voltadas ao atendimento conjunto de usuários e de suas famílias.

Com relação às políticas existentes, identificou-se, em primeiro lugar, a necessidade de uma melhor articulação dos órgãos públicos que assistem diretamente os usuários e as unidades de saúde do território da Maré. A responsabilização, formação e capacitação das equipes dessas unidades parece ser crucial para melhorar a atenção básica à população em foco e garantir a continuidade do atendimento no território; nesse sentido, o *Consultório na Rua*, principal referência para os moradores da cena, deveria desempenhar papel destacado no matriciamento da oferta de serviços básicos de saúde na Maré e no seu entorno. Em segundo lugar, detectou-se uma falta significativa de informações e definições claras, para os usuários, sobre o âmbito e as propostas de trabalho de cada órgão ou projeto que presta serviços na área. A consolidação de um fórum intersetorial para a região parece ser um caminho importante para fomentar a articulação, a cooperação e a reflexão conjunta, assim como a melhor divulgação do trabalho oferecido e a integração de novos parceiros à rede de assistência e cuidado aos moradores da CCFF. A definição de uma instituição-líder, com disponibilidade e capacidade para conduzir o processo, é fundamental para que ele possa se efetivar.

Não existem, na cidade do Rio de Janeiro, programas integrados como as experiências do *De Braços Abertos* em São Paulo ou do *Programa Atitude* no Recife. É imperativo o desenho de políticas inspiradas nessas e em outras iniciativas do gênero, con-

templando o contexto específico do Rio de Janeiro, que possam integrar e articular as diferentes secretarias, incluindo as responsáveis pela segurança pública.

VIOLÊNCIA E VIOLAÇÕES DE DIREITOS: REPENSAR AS POLÍTICAS DE DROGAS, O ACESSO À JUSTIÇA E O DIREITO À SEGURANÇA

Coincidindo com um período particularmente tenso e povoado de incertezas, a pesquisa na CCFF permitiu perceber o quanto a agenda e atuação da segurança pública afetam objetiva e subjetivamente a vida dos que frequentam cenas abertas de consumo de drogas. Estabilidade ou itinerância, esperanças ou temores, relativa segurança ou insegurança total, maior ou menor exposição à violência da polícia, maior ou menor ingerência de grupos criminosos armados – são todos fatores em boa parte definidos pelas ações, estratégias e políticas da área de segurança pública, incluindo aí os órgãos e ações de âmbito municipal.

Por um lado, enormes dificuldades se interpõem a um diálogo sistemático com esses atores em torno de abordagens mais complexas, adequadas e eficazes para lidar com as “cracolândias”, o que traz consequências danosas não só para os usuários – instabilidade, destruição de vínculos, perda de documentos, descontinuidade do atendimento médico e reforço do estigma, entre outras – mas para o próprio trabalho dos órgãos de saúde, de assistência e até mesmo de segurança, uma vez que a tática de repressão/expulsão não faz mais do intensificar o processo de *desterritorialização* e *reterritorialização* das cenas de consumo de drogas na cidade. A negociação com o Exército durante a ocupação militar da Maré, que possibilitou, em parte, a fixação da cena de consumo no Parque Maré, mostra, por outro lado, que o diálogo com os agentes da segurança pública não é impossível e que deve continuar sendo tentado e ampliado, pois dele depende em larga medida a possibilidade de aproximação, atenção e cuidado a populações como a da Flávia Farnese, caracterizadas por muitos e diversos fatores de vulnerabilidade e marginalização.

Das 59 pessoas entrevistadas, 42 disseram ter sofrido um ou mais tipos de violência durante o período da pesquisa: violência sexual, conjugal, policial e/ou de grupos criminosos armados. Na grande maioria dos casos, as agressões foram silenciadas, ou seja, não se recorreu nem a instâncias formais, nem à “justiça local” para buscar alguma espécie de reparação. Se a população residente em espaços regulados por grupos criminosos armados, como é o caso da Maré, está exposta a inúmeras violações de direitos e violências, a situação se exacerba para coletividades como a da CCFF, que conjugam situação de rua, uso abusivo de drogas e residência em área sob domínio daqueles grupos. Uma vez que tal domínio assenta fortemente

no caráter ilícito de certas substâncias, parece fundamental aprofundar a reflexão sobre a política de drogas em vigor no Brasil e sobre os efeitos deletérios da chamada “guerra às drogas” não só para os usuários em situação de rua como para a grande maioria da população do país.

Além da violência de grupos criminosos armados e da violência policial, diversos tipos de conflitos e agressões permeiam as relações interpessoais dos moradores da cena – violência sexual e conjugal, brigas entre vizinhos, disputas pelos barracos etc. A cena da Flávia Farnese configura-se, assim, num espaço de alta exposição à violência. Ora vítimas, ora autores, seus habitantes necessitariam experimentar outras situações de convívio, não centradas no consumo da droga e abertas a mecanismos de resolução de conflitos distintos do uso ou da ameaça de uso da violência. Também seria fundamental incorporar uma perspectiva de gênero na abordagem desse problema: com representação quase paritária de mulheres, característica incomum em cenas de uso aberto de drogas, o espaço focalizado registra alta presença da prostituição como meio de vida, de violência conjugal e de violência sexual dirigida quase exclusivamente às mulheres.

AMPLIAR O CONCEITO E AS PRÁTICAS DE REDUÇÃO DE DANOS EM CONTEXTO DE VIOLÊNCIA

Como se procurou mostrar neste trabalho, os riscos e danos a que estão sujeitos moradores e frequentadores de cenas abertas de consumo vão muito além dos causados pelo uso de substâncias lícitas ou ilícitas e englobam danos decorrentes de ações policiais, do quadro legal da política de drogas, das “leis” impostas por grupos criminosos armados e dos estigmas associados ao uso das substâncias. Tal perspectiva indica ser determinante o desenvolvimento de ações complementares capazes de mitigar riscos e danos sem relação direta com o uso de drogas, que envolvam, por exemplo, capacitação e diálogo com os agentes de segurança pública, pactuação de regras de convivência com membros dos grupos criminosos armados, diálogo e ações pedagógicas com as instituições e atores locais, fortalecimento da formulação de demandas e desejos, e assim por diante.

Não se pretende com isso minimizar a importância do tratamento para o uso abusivo de substâncias lícitas e ilícitas. As ações na área de saúde são fundamentais em si mesmas – na medida em que a dependência química agrava as trajetórias de marginalização – e constituem muitas vezes a porta de entrada para o acesso a outros direitos e serviços. Mas é imprescindível que se ofereçam aos usuários informações e alternativas terapêuticas, permitindo a construção de estratégias de tratamento sob

medida e ajustáveis, em lugar de uma linha de trabalho única, imposta e uniforme. Viu-se que metade dos entrevistados na CCFF sente necessidade de auxílio terapêutico, mas muitos avaliam negativamente experiências baseadas na internação e no isolamento. Viu-se, por outro lado, que há pouca clareza sobre as opções existentes e pouco conhecimento ou entendimento das terapias centradas na redução de danos. A ampliação desse conhecimento e o esforço de prestar assistência adequada às diferentes demandas dos usuários, para além dos preconceitos e das disputas que existem nesse campo, são condições estruturantes de uma abordagem capaz de efetivamente reduzir os efeitos danosos do uso abusivo de drogas.

SUBJETIVIDADES E PERSPECTIVAS: FORMULAÇÃO DE DEMANDAS E CRIAÇÃO DE ESPAÇOS ALTERNATIVOS DE SOCIALIZAÇÃO

No caso específico da cena de consumo da rua Flávia Farnese, a fixação espacial materializou-se na construção de 16 barracos desmontáveis mas estruturados, que funcionam ao mesmo tempo como moradia e como fonte de renda. Dado o acesso a esse “privilégio” por uma parte apenas dos moradores e dados os fortes conflitos em torno do “direito” de alcançá-lo, tornam-se necessários programas capazes de prover formas alternativas e sustentáveis de moradia e geração de renda para os habitantes da cena. A oferta de trabalho pode, ademais, reduzir o recurso dos usuários a atividades ilícitas e das mulheres à prostituição, sendo mencionada por diversos entrevistados como condição determinante das suas chances de “reestruturar-se”, “mudar de vida” e sair da “cracolândia”. Ao lado das demandas relacionadas a moradia, emprego, capacitação e geração de renda, aparece a de alternativas de lazer e atividades capazes de “ocupar a mente” e o tempo para além do uso da droga. Não há oferta para atender nem às primeiras, nem à última dessas demandas, segundo a percepção dos moradores da CCFF, restringindo-se a provisão institucional de serviços sobretudo à área de saúde.

O trabalho ressaltou ainda uma grande dificuldade dos usuários de enunciar demandas e desejos, em função do acúmulo de vulnerabilidades, estigmas e rejeições comprometedor da possibilidade de enxergar-se como sujeitos de direitos, pensar alternativas e projetar-se no futuro. Isso não impede que expressem algumas demandas comuns à maioria da população brasileira, como moradia, capacitação, trabalho, renda e lazer. As iniciativas artísticas e culturais desenvolvidas pelo projeto mostraram a importância de se ofertar a grupos em situação semelhante à da Flávia Farnese outros espaços de socialização e interação não centrados no uso da droga. Atividades que permitam cogitar novos horizontes, que estimulem habilidades criativas,

que promovam a cooperação no lugar da violência e que contribuam para o reconhecimento de direitos devem ter grande peso se se quer efetivamente abrir perspectivas e vencer a tendência predominante de congelamento e autocongelamento desses sujeitos no papel de “cracudos”. Também é fundamental um trabalho junto à população que convive mais de perto com as cenas de uso de crack e das instituições que atuam no seu entorno, de modo a reduzir o estigma, a repulsa e a rejeição, geradores não só de violência como de encolhimento ou fechamento das chances de inserção social dos usuários fora do ambiente delimitado pelo uso da droga.

REDES DA MARÉ: MEDIAÇÃO DE UMA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E REPLICAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS POSITIVAS

Espera-se que o trabalho de produção de conhecimento, intervenção e articulação realizado pelo projeto aqui descrito contribua para consolidar e ampliar o debate em torno de estratégias sustentáveis de atuação do poder público e da sociedade civil no atendimento aos usuários de drogas em situação de rua e na redução dos danos decorrentes dessa circunstância pessoal e social. Espera-se também que possam ser replicadas na mesma cena, e em outras, as iniciativas bem sucedidas de aproximação à CCFF por meio da pesquisa-intervenção e dos esforços realizados pela Redes da Maré no sentido de articular territorialmente políticas, instituições e serviços direcionados à população da cena.

Essa primeira experiência, embora incipiente, demonstra as potencialidades do papel de uma organização como a Redes da Maré no processo de aproximação e criação de vínculos, e de articulação territorial e institucional. Por exemplo, os esforços que a instituição realizou durante o projeto mostraram ser oportuna a atuação de uma entidade de referência, com enraizamento local, na estruturação de um fórum intersetorial. Ademais, no caso específico da Maré, onde há várias iniciativas consolidadas da sociedade civil e cerca de três mil empreendimentos econômicos, essa mediação pode viabilizar formas diversas de inserção da população da Flávia Farnese na economia e no tecido social das comunidades.

Acredita-se, enfim, que uma atuação integrada como a que se experimentou no projeto aqui exposto pode ser um caminho interessante para refletir sobre possíveis mediações entre a formulação de demandas individuais e coletivas dessa população e a oferta de políticas públicas ainda pouco integradas e articuladas, assim como para pensar práticas ampliadas de redução de danos em contextos de violência e enriquecer o debate sobre reforma das políticas de drogas hoje em vigor no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Francisco Inácio; BERTONI, Neilane (orgs.). *Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: Quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?* Rio de Janeiro: Editora ICICT/Fiocruz, 2014 (disponível em <http://www.ict.fiocruz.br/sites/www.ict.fiocruz.br/files/Pesquisa%20Nacional%20sobre%20o%20Uso%20de%20Crack.pdf>). Último acesso: 20/11/2015).
- FRÚGOLI Jr., Heitor; CAVALCANTI, Mariana. Territorialidades da(s) *cracolândia(s)* em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Anuário Antropológico 2012*. Brasília: UnB, 2013, v. 38, n.2. (disponível em http://www.dan.unb.br/images/pdf/anuario_antropologico/Separatas%202012_II/Artigo%20Frugoli%20Jr.%20e%20Cavalcanti.pdf). Último acesso: 20/11/2015).
- MINAYO, Maria Cecília; DESLANDES, Suely Ferreira. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 14, n. 1, jan-mar 1998. (disponível em <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v14n1/0123.pdf>). Último acesso: 20/11/2015).
- RUI, Taniele Cristina. *Corpos Abjetos: Etnografia em cenários de uso e comércio de crack*. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Campinas: IFCH/Unicamp, 2012 (disponível em http://www.neip.info/downloads/Taniele_Rui_Tese.pdf). Último acesso: 20/11/2015).

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

Eliana Sousa Silva (Redes da Maré)
Julita Lemgruber (CESeC)

COORDENADORA DE CAMPO E PESQUISADORA

Maíra Gabriel Anhorn (Redes da Maré)

ASSISTENTE SOCIAL E PESQUISADORA

Lidiane Malanquini (Redes da Maré)
Pesquisadora: Ana Clara Telles (CESeC)

MEDIADORES COMUNITÁRIOS

Henrique Gomes (Redes da Maré)
Nélson Teixeira (Associação de Moradores de Parque Maré)

PARCERIA

Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC-DIUC-UFRJ)

REVISÃO TÉCNICA

Leonarda Musumeci (IE/UFRJ e CESeC)

APOIO

Open Society Foundations

TRÁFICO DE DROGAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:

PRISÃO PROVISÓRIA E DIREITO DE DEFESA

JULITA LEMGRUBER E MARCIA FERNANDES (COORDS.)¹

Ao longo dos últimos anos, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/Ucam) vem desenvolvendo pesquisas com o intuito de alimentar o debate público em torno de um problema crônico do sistema de justiça criminal brasileiro: o uso excessivo da prisão provisória.

Numa primeira etapa, em 2009-2011, realizou-se um experimento de assistência jurídica gratuita a 130 presos provisórios na cidade do Rio de Janeiro, cujos resultados (liberação ou manutenção da prisão) foram comparados aos de grupos de presos assistidos por advogados pagos e por defensores públicos. O trabalho traçou um perfil minucioso dos presos, retratou as condições do encarceramento, dissecou aspectos jurídico-burocráticos que circundam a prisão provisória no Brasil e demonstrou que, por falta de apresentação dos pedidos de liberdade em curto tempo, os presos assistidos pela Defensoria Pública tinham muito menos chance de usufruir do direito de liberdade processual do que aqueles beneficiados pela assessoria gratuita do projeto ou pela de advogados particulares. Constatou, por fim, que só 1/3 dos presos provisórios chegou a ser condenado com pena de prisão, ou seja, de que dois em cada três deles deveriam ter permanecido em liberdade durante o processo (Lemgruber e Fernandes 2011).

¹ Marcia Fernandes é professora da faculdade de Direito IBMEC e pesquisadora do CESeC. A equipe do projeto incluiu também os consultores Leonarda Musumeci, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Thais Lemos Duarte; os pesquisadores Francisco Cordeiro e Isabela de Carvalho Domingues; o estagiário Vitor Graçano e a assistente administrativa Ana Paula Lima de Andrade. Agradecemos aos funcionários do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Max Eduardo Mariotti Gonçalves, diretor da Distribuição do Tribunal, e Marcelo Villar Aballo, técnico do Judiciário e funcionário da Distribuição – ambos sempre solícitos e diligentes no fornecimento de todas as atas de distribuição referentes ao ano de 2013. Agradecemos, igualmente, aos funcionários do Departamento de Gestão de Acervos Arquivísticos, em especial ao seu diretor, Márcio Ronaldo Leitão Teixeira, e a Iran Monteiro Teixeira, cujo auxílio foi fundamental para o bom andamento da pesquisa. Expressamos também o nosso reconhecimento à Open Society Foundations pelo apoio que tornou este trabalho possível.

A segunda etapa combinou métodos quantitativos e qualitativos para avaliar o impacto da Lei das Cautelares (12.403/2011) na observância do direito de responder em liberdade ao processo. Essa lei ampliou o leque de medidas alternativas aplicáveis aos casos de prisão em flagrante e esperava-se que ocasionasse uma expressiva queda do número de presos provisórios no país. Para monitorar seus efeitos, o CESeC examinou 4.859 processos distribuídos no fórum da cidade do Rio de Janeiro em 2011, 55% dos quais referentes a pessoas detidas antes e 45% depois da entrada em vigor da Lei (07/07/2011). Ao lado da análise quantitativa, com base em informações processuais básicas desde o auto de prisão em flagrante até o desfecho do processo, foram feitas entrevistas com operadores do sistema de justiça criminal (juizes, promotores, defensores, delegados de polícia, advogados particulares) e examinaram-se cerca de 800 decisões judiciais para conhecer os argumentos que fundamentavam, na prática cotidiana desses operadores, o recurso ou não à prisão provisória. O resultado mostrou que a Lei das Cautelares trouxe, de fato, alguns avanços notáveis, mas que a prisão em flagrante por tráfico de drogas continuava, na grande maioria das vezes, sendo convertida de forma quase automática em prisão preventiva. E que isso tinha fundamento numa visão demonizadora das drogas – consideradas inimigo número um da “ordem pública” – e no consequente superdimensionamento da periculosidade das pessoas acusadas de tráfico, especialmente se pobres e sem atestados de “respeitabilidade” social (Lemgruber *et al.* 2013).²

Tal constatação levou a definir como desdobramento da pesquisa o exame do uso da prisão provisória especificamente para os casos de tráfico de drogas. Convém mencionar que o CESeC também desenvolve, desde 2013, um projeto de pesquisa e mobilização em torno do tema da “guerra às drogas”, no esforço de sensibilizar a sociedade para os sérios e variados danos causados por essa “guerra”, entre os quais o aumento exponencial da população carcerária brasileira nos últimos anos. Quase 30% das cerca de 600 mil pessoas atualmente presas no país foram condenadas ou aguardam processo sob acusação de tráfico de drogas, o que implica um custo anual para a sociedade de mais de 3,5 bilhões de reais. Da interface entre essas duas linhas de trabalho do Centro – presos provisórios e política de drogas –, ambas apoiadas pela OSF, desenhou-se então a terceira etapa da pesquisa, cujos resultados apresentamos a seguir e cujo objetivo foi aprofundar o conhecimento sobre características dos processos e das sentenças judiciais iniciados com prisão em flagrante por tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro.

² Os dados dessa segunda etapa deram origem também ao site “Presos provisórios, danos permanentes” e a um vídeo com o mesmo título, realizados pelo Instituto Sou da Paz, em parceria com o CESeC [<http://danospermanentes.org/index.html> e <https://www.youtube.com/watch?v=Y5ZF684Ty28>].

Analisaram-se todos os processos dessa natureza distribuídos às varas criminais do fórum da capital fluminense durante o ano de 2013. Visto que há processos com mais de um réu e que tanto a tramitação quanto a decisão final de um mesmo processo podem ser diferentes para cada um dos corréus, examinaram-se as situações jurídicas de maneira individualizada, tomando como unidade de análise o réu e não o processo em si. A partir dos números dos processos, obtidos nas atas de distribuição, construiu-se um banco de dados com as informações disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: nome do réu (convertido em iniciais), crime, data da distribuição, data do alvará de soltura, tipo de assistência jurídica, tipo de liberdade, data da remessa do processo à defesa, data da primeira audiência, data da última audiência, data da sentença, resultado do processo e tempo da pena. A última fase do levantamento localizou e pesquisou no site apenas os casos inicialmente sem sentença, a fim de verificar se haviam sofrido alguma atualização recente. Toda a coleta foi realizada no período de outubro de 2014 a março de 2015.

Cerca de 90% dos casos examinados tiveram desfecho até o término da pesquisa. Do total de processos, só 20 (1,3%) encontravam-se arquivados no momento da coleta e, por não constarem mais do site do TJ, tiveram de ser excluídos do banco de dados. Obtiveram-se, assim, informações processuais de 1.437 réus presos em flagrante delito, acusados de tráfico de drogas, 1.330 dos quais contavam com uma sentença no momento final da consulta. A análise de tais casos buscou avaliar como a prisão provisória é imposta pelos juízes nos casos de tráfico e em que medida é aplicada indevidamente a réus que, no final do processo, vêm a ser absolvidos ou a receber uma pena restritiva de direitos, não de privação de liberdade.

Outra vertente da pesquisa consistiu na observação do direito de defesa como instrumento de acesso à Justiça e no exame da qualidade da prova processual utilizada pelos juízes ao fundamentar suas decisões. Para tanto, realizou-se um estudo de caso com 242 réus escolhidos entre os 1.330 cujos processos tramitaram em 2013 e tinham sentenças proferidas até março de 2015. Embora se tenha feito a seleção inicial por critério aleatório (um a cada quatro processos da listagem), 91 casos tiveram de ser eliminados porque, como a coleta ocorreu mais tardiamente, os respectivos processos não estavam mais disponíveis no site do TJRJ, quer por arquivamento ou por interposição de recurso. Visto que o critério de eliminação não foi aleatório, é provável que a amostra restante de 242 casos apresente algum tipo de viés, especialmente considerando que a probabilidade de reencontrar os processos no site pode não ser a mesma para diferentes tipos de desfecho na primeira instância (absolvição, condenação à pena de prisão, a penas restritivas de direitos etc.). Ainda assim, os resultados quantitativos extraídos dessa amostra oferecem fortes indicações de como o Judiciário fluminense trata as pessoas presas em flagrante sob acusação

de tráfico de drogas. Algumas das variáveis analisadas, como se verá, apresentam percentuais tão altos que provavelmente os resultados não seriam muito diferentes se todos os casos inicialmente selecionados tivessem sido efetivamente localizados.

Na leitura das peças judiciais, feita por advogados-pesquisadores, utilizou-se um formulário para registrar informações sobre os casos e sua tramitação; além disso, foram copiadas, para análise posterior, a denúncia, a resposta à acusação e a sentença de cada processo. Procedeu-se ainda à avaliação qualitativa de 88 sentenças, selecionadas pelos tipos de decisão proferidos: 23 casos resultantes em pena privativa de liberdade, 17 em desclassificação, 29 em pena restritiva de direitos e 19 em absolvição. O objetivo dessa análise foi dissecar os argumentos embaixadores das decisões judiciais nos casos de prisão em flagrante por alegação de venda de substâncias ilícitas.

TRÁFICO DE DROGAS E A “OVERDOSE” DE PRISÃO PROVISÓRIA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

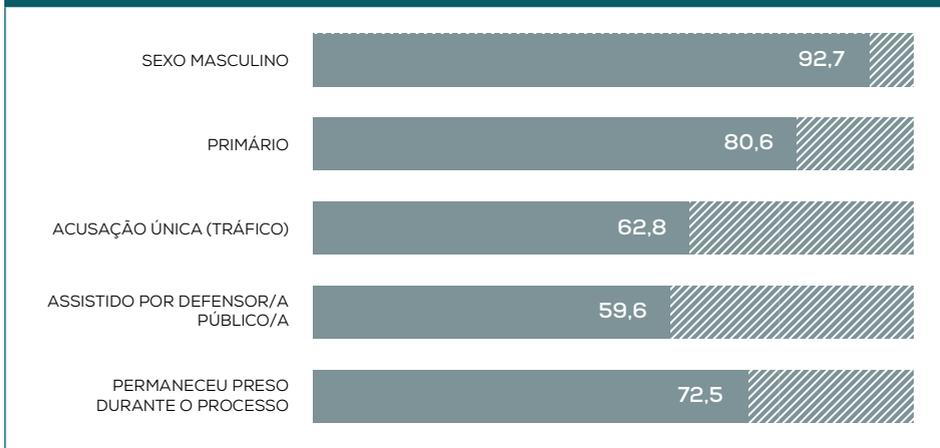
PANORAMA DAS SITUAÇÕES JURÍDICAS ANALISADAS

Eis, resumidamente, algumas informações sobre todos os 1.330 processos por tráfico de drogas tramitados em 2013, com sentenças proferidas até março de 2015, que serão objeto de análise mais detalhada ao longo deste trabalho:

- 92,7% dos réus eram do sexo masculino e 6,7%, do sexo feminino; em 0,6% dos casos não havia informação sobre sexo.
- 80,6% dos acusados eram primários.
- Do total de réus, 59,6% foram atendidos por defensores públicos e 37,7%, por advogados particulares. Em 2,7% dos casos faltava essa informação.
- Cerca de 2/3 dos processos (62,8%) referiam-se a uma única conduta ilegal, o tráfico de drogas; nos demais, os delitos conexos eram associação para o tráfico (23,5%), porte ilegal de armas (2,8%), corrupção de menor (1,9%) e associação criminosa (1,3%).
- Durante a tramitação do processo, apenas 26,6% dos réus receberam alvará de soltura; 70,2% foram mantidos presos e, em 3,2% dos casos, faltava essa informação. Considerando apenas os casos válidos, a proporção dos réus mantidos presos foi de 72,5% e a dos que foram soltos, de 27,5%.

GRÁFICO 1_ CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS PESSOAS PRESAS EM FLAGRANTE POR TRÁFICO DE DROGAS

1.330 CASOS COM SENTENÇA, DISTRIBUÍDOS NO FÓRUM CENTRAL DO RIO DE JANEIRO EM 2013



- O tempo médio transcorrido entre a data de distribuição do processo na vara criminal e a data da sentença foi de 214 dias (sete meses), sendo o mínimo de 30 dias e o máximo de dois anos (ver Tabela 1, abaixo). De acordo com o Código de Processo Penal brasileiro, o tempo médio de tramitação dos processos criminais é de dois meses.³

TABELA 1_ AVALIAÇÃO DA POSTURA DOS MEDIADORES

TEMPO DESDE A DISTRIBUIÇÃO	TOTAL DE CASOS	MÉDIA	MÍNIMO	MÁXIMO	DESVIO PADRÃO
ALVARÁ DE SOLTURA	743	118,57	0	580	85,626
PRIMEIRA AUDIÊNCIA	1287	103,29	15	631	56,302
REMESSA À DEFESA	1012	50,20	2	299	32,141
SENTENÇA	1264	213,96	30	784	126,304

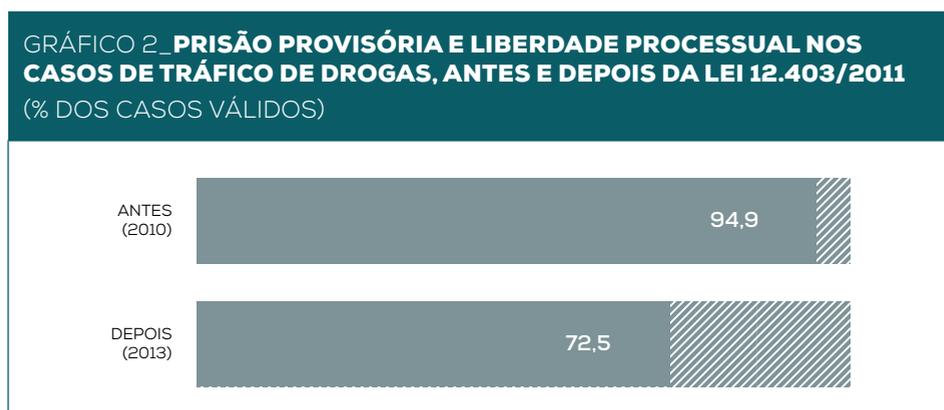
³ Tempo obtido a partir da média de todos os prazos estabelecidos no CPP. Cf. Ribeiro (2010).

- Para os réus que responderam a processo em liberdade, o tempo total de tramitação variou de 49 a 784 dias (média: 303) e, para os réus presos, de 30 a 665 dias (média: 180 dias).
- Ao fim do processo, menos da metade dos réus (45%) foi condenada à pena de prisão; 22% receberam outro tipo de pena; 20% foram absolvidos; 10% receberam outras medidas judiciais e em 3% dos casos o juiz interrompeu o processo.
- Dos réus que ao fim do processo foram condenados a pena de privação de liberdade, o tempo médio de encarceramento aplicado foi de seis anos.

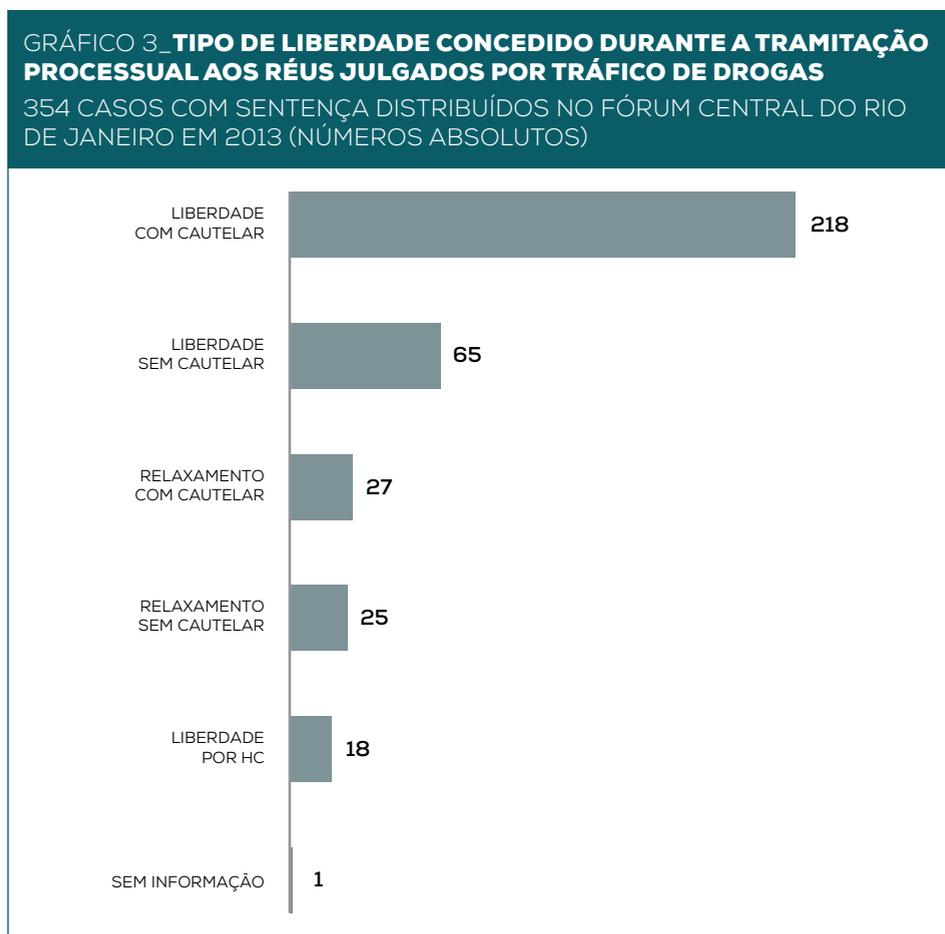
JUSTIÇA VICIADA EM PRISÃO

Como já dito, as pesquisas do CESeC sobre prisão provisória, realizadas desde 2009, mostram que a privação da liberdade é a medida cautelar mais utilizada na comarca da capital fluminense para a grande maioria dos réus e que ela é praticamente automática quando se trata de acusados de tráfico de drogas, mesmo se o caso não envolve violência ou grave ameaça à pessoa. No estudo sobre os processos de 2011, evidenciou-se que 99% dos réus indiciados por tráfico, presos em flagrante delito, receberam privação da liberdade como primeira medida cautelar; no levantamento anterior, de casos iniciados em 2010, quase 95% dos acusados continuavam presos 20 dias após a distribuição dos autos de prisão em flagrante.

Transcorridos dois anos após a publicação da Lei 12.403/2011, que instituiu outras medidas cautelares diversas da prisão, observou-se um impacto positivo no direito de liberdade dos acusados por tráfico. Contudo, a proporção desses acusados que responde a processo privada da liberdade ainda correspondia, em 2013, a quase 3/4 do total, como mostra o Gráfico 2.



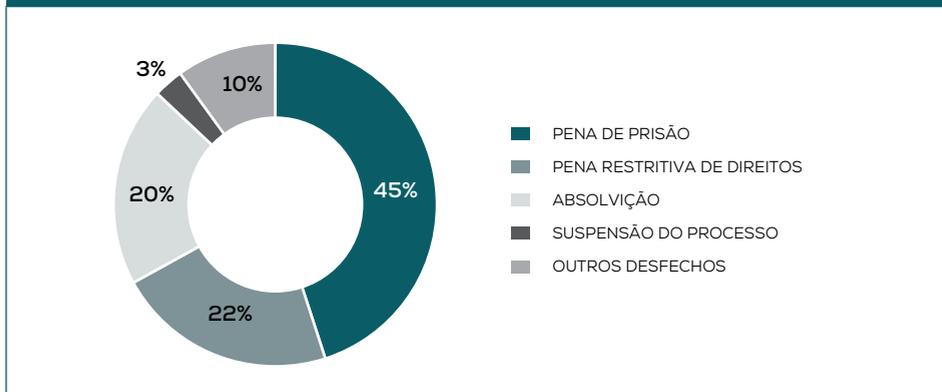
No Gráfico 3 percebe-se que o principal meio de concessão de liberdade processual, quando ocorre, é a aplicação das cautelares estabelecidas pela Lei 12.403/2011. Mas chamam atenção também as situações de relaxamento de prisão com medida cautelar, nas quais se reconhece que a prisão é ilegal e mesmo assim aplica-se uma medida.



Por sua vez, o Gráfico 4 ilustra outro aspecto sobre o qual as pesquisas do CESeC vêm-se debruçando: o uso indevido e abusivo da prisão provisória na cidade do Rio de Janeiro. Pessoas ficam presas vários meses durante o processo e, ao final deste, muitas vezes são absolvidas ou recebem penas restritivas de direitos, não de prisão. Esses casos, que correspondem a mais da metade (55%) do total de réus acusados de tráfico de drogas em 2013, são inaceitáveis, pois se pode prever desde o início do processo que o resultado final provavelmente não será uma pena privativa de liberdade.

GRÁFICO 4_ RESULTADO DO PROCESSO PARA OS RÉUS JULGADOS POR TRÁFICO DE DROGAS

(1.330 CASOS COM SENTENÇA, DISTRIBUÍDOS NO FÓRUM CENTRAL DO RIO DE JANEIRO EM 2013 (%))



Os 743 réus que receberam alvará de soltura durante a tramitação processual permaneceram, em média, 119 dias presos, como foi visto na Tabela 1, acima. Considerando que o custo mensal da prisão provisória no Rio de Janeiro é de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), conclui-se que o Estado gastou, só com essas pessoas mantidas presas indevidamente durante o processo, mais de cinco milhões de reais. Vale lembrar, a título de comparação, que o custo médio de um aluno do ensino fundamental no mesmo estado é de 578 reais por mês.

A seguir, dois casos ilustram o ônus financeiro, repassado à sociedade, do uso abusivo da prisão provisória:

- O réu A. B. tinha 24 anos de idade quando foi preso sob acusação de tráfico. Ficou 11 meses em prisão provisória e, no final do processo, foi condenado a uma pena alternativa. Sua prisão, indevida e desnecessária, custou ao contribuinte 18,7 mil reais;
- O réu J. C. D. ficou 13 meses e 24 dias preso enquanto respondia a processo por tráfico de drogas. No final, foi absolvido. Sua prisão onerou desnecessariamente o contribuinte em 23,4 mil reais.

Em suma, apesar de a Lei das Cautelares ter facultado a uma parcela maior de acusados de tráfico de drogas o direito de responder em liberdade ao processo, continua existindo uma “overdose” de prisão provisória para esse tipo de delito no Rio de Janeiro. Como se verá adiante, a grande maioria dos réus não oferece nenhum real perigo para a sociedade, logo os custos de tal política são completamente irracionais. Isso sem falar

nos danos para as pessoas encarceradas – danos que, em muitos casos, podem ser duradouros e imensuráveis. O projeto *Presos Provisórios, Danos Permanentes*, realizado pelo CESeC e pelo Instituto Sou da Paz, mostrou que esses presos são na grande maioria mantidos em condições desumanas, em celas superlotadas, dominadas por facções do crime organizado, e que muitas vezes perdem o trabalho e suas famílias se desestruturam.⁴ Especialmente no caso daqueles mantidos em prisão indevidamente, trata-se de combustível certo para alimentar uma profunda sensação de injustiça, que pode, inclusive, transformar pessoas acusadas de crimes sem violência em indivíduos ressentidos e, no limite, violentos.

TRAFICANTES: ENTRE O IMAGINÁRIO E O REAL

Focalizando agora um subconjunto de 242 situações jurídicas extraídas dos 1.330 processos coletados, é possível examinar mais em detalhe alguns aspectos centrais para a compreensão da extrema dependência do sistema de justiça criminal em relação à prisão provisória, especialmente nos casos de tráfico de drogas. Mesmo considerando, como já dito, que a amostra pode conter certo viés em razão da dificuldade de localização de alguns casos, os resultados a seguir fornecem importantes indicações para o aprofundamento do tema. A fim de evitar a instabilidade dos pequenos percentuais, citam-se a seguir somente aqueles próximos ou superiores a 50%.

De acordo com a Constituição brasileira, o tráfico de drogas é equiparado aos crimes hediondos e recebe por isso tratamento jurídico bem mais rigoroso que o dispensado aos crimes comuns. Em torno dele construiu-se, tanto na sociedade quanto no Judiciário, a noção de que todas as pessoas acusadas de tráfico são altamente perigosas. Eis, por exemplo, o que dizem trechos de duas sentenças:

(...) foi indiciado pela prática, em tese, do delito de tráfico de drogas, que é assemelhado ao hediondo, *o que evidencia por si só a sua periculosidade* (...) (Itálicos nossos). (PROC. 0402902-96.2013.8.19.0001).

(...) Tráfico de substâncias entorpecentes estar sendo exercido, vinculado perigosa facção criminosa. Tráfico de drogas ser *o crime que maiores danos geram para coletividade do Rio de Janeiro, causando verdadeira guerra urbana entre agentes de segurança pública e criminosos*. Atividade do acusado buscar manter e fomentar a indústria do tráfico de drogas, em momento que as forças de segurança pública, buscam retomar área dominadas pelo tráfico, devolvendo

⁴ Projeto desenvolvido com apoio das OSF [cf. <http://danospermanentes.org/>. Último acesso: 21/10/2015].

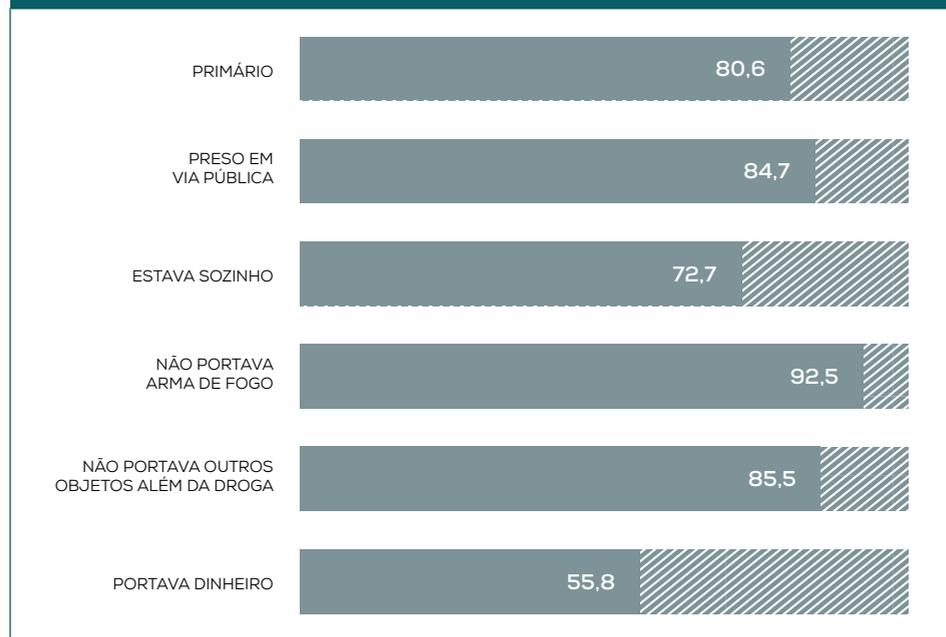
a coletividade direitos básicos, tornando a conduta ainda mais reprovável (Itálicos nossos). (PROC. 0379006-24.2013.8.19.0001).

Como já apontara Luciana Boiteux (2009), depois de analisar mais de mil sentenças judiciais no Rio de Janeiro e em Brasília, essa imagem aterradora do traficante que povoa o senso comum, a legislação e as decisões dos juízes não corresponde absolutamente à realidade da grande maioria das pessoas acusadas de tráfico de drogas: nos processos que a autora examinou, relativos ao período 2006-2008, 84% dos réus eram primários, 65% não tinham nenhuma ligação com organização criminosa, 60% eram réus únicos do processo e só 14% portavam arma de fogo no momento da prisão.

Passados alguns anos, essa distância entre o imaginário demonizante e a condição real dos acusados parece não ter mudado muito: se para alguns juízes, como na primeira citação acima, a simples palavra *hediondo* é suficiente para atestar a periculosidade do ato e do autor, percebe-se no Gráfico 5 que os réus de carne e osso focalizados pelo nosso estudo de caso eram na grande maioria primários, haviam sido presos em via pública sozinhos, desarmados, portando apenas a droga e algum dinheiro.

GRÁFICO 5. SITUAÇÃO DOS ACUSADOS DE TRÁFICO DE DROGAS NO MOMENTO DA PRISÃO EM FLAGRANTE

ESTUDO DE 242 CASOS COM SENTENÇA, DISTRIBUÍDOS NO FÓRUM CENTRAL DO RIO DE JANEIRO EM 2013 (%)



O artigo 33, § 4o, da Lei de Drogas (11.343/2006) estipula que, sendo o acusado primário, de bons antecedentes, não dedicado a atividades delituosas nem integrante de organização criminosa, deve-se diminuir em até 2/3 a pena por tráfico.⁵ Significa dizer que, em caso de condenação, o réu recebe uma pena definitiva de um ano e oito meses, podendo essa sanção ser substituída por penas restritivas de direitos, nos termos da legislação vigente. Pretendeu-se com isso diferenciar e individualizar a pena para situações menos graves, que configurariam o chamado “tráfico privilegiado”. Mas com frequência os juízes não só ignoram a primariedade e os bons antecedentes como se valem de critérios nada objetivos, ou mesmo de fantasiosas ilações, para “provar” que o réu está vinculado a uma facção criminosa, de modo a negar-lhe a possibilidade de redução da pena. É o que se vê, por exemplo, nas três decisões abaixo:

(...) O acusado é primário e não ostenta maus antecedentes, mas as drogas apreendidas continham inscrição de facção criminosa “CVRL”, que indica “Comando Vermelho”, sendo “PH” indicativo de “Comunidade da Penha”, o que denota a participação do acusado naquela organização criminosa da localidade (...). Não há agravantes incidentes na espécie. Inexistentes causas de aumento e diminuição (...). (Itálicos nossos) (PROC. 0028052-47.2013.8.19.0001).

(...) Além disso, durante o seu interrogatório, o réu não deu qualquer tipo de informação acerca dos indivíduos que supostamente lhe vendiam a droga. A inexistência de qualquer elemento que os pudesse identificar – ressalte-se, qualquer elemento – não serve a comprovar a tese do acusado, de que estaria, somente, comprando drogas para consumo próprio. (...) (PROC. 0001138-43.2013.8.19.0001).

(...) Tráfico de drogas na localidade é exercido pelo Comando Vermelho. Verifica-se, assim, que a venda das substâncias entorpecentes estava vinculada à facção criminosa Comando Vermelho. Acusado é primário e não possui maus antecedentes, preenchendo assim o perfil dos novos recrutados para o tráfico, pois detidos para averiguação, sendo sarqueados,⁶ não levantam suspeitas, pois não possuem anotações na FAC ou histórico de vida pregressa da polícia. Ninguém

⁵ Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. *Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.* O artigo 33º é o que define o tráfico de drogas, vale dizer, as condutas de “Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Íntegra da lei disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm. Último acesso: 08/10/2015].

⁶ “Sarque” = checagem de antecedentes criminais.

que não esteja vinculado à facção criminosa é imitado na posse da carga de drogas e dinheiro apreendidos. O que deve ser observado é a manifestação de vontade do agente e não sua hierarquia na facção criminosa ou período de associação. Ninguém adere a ações de facção criminosa de forma esporádica, deixando a mesma quando melhor entenda. Agente é recrutado para integrar a tráfico na localidade e adere assim à facção criminosa. Ninguém é recrutado pela facção criminosa para exercer ação autônoma e independente. Recebe valores, normalmente por semana, para exercer as atividades criminosas. Agente, quando adere a atividades da facção criminosa, busca exercer atividades criminosas de forma reiterada e estável. O fato do agente ser preso logo após aderir a facção criminosa não afasta sua manifestação de vontade anterior, no sentido de exercer o tráfico de drogas, vinculado a mesma. Deve ser considerada a realidade do tráfico de drogas existente na localidade em que o acusado foi preso. Volto a ressaltar que ninguém exerce atividades inerentes ao tráfico de drogas, na localidade em que o Comando Vermelho é ativo, bem como é imitado na posse dos materiais apreendido, sem que esteja vinculado as atividades exercidas no local. Acusado exercia atividades inerentes ao tráfico de substâncias entorpecentes, vinculado associação criminosa, não havendo assim direito ao benefício previsto no art. 33, § 4o da lei 11.343/06. (...) (Itálicos nossos). (PROC. 0379006-24.2013.8.19.0001).

O resultado disso, no conjunto de casos examinados pela pesquisa, é que, apesar de mais de 80% dos acusados de tráfico serem primários, menos de 1/3 deles teve a pena diminuída nos termos da lei.

CONSUMO OU TRÁFICO? UMA BRECHA PARA O ARBÍTRIO

A legislação brasileira de drogas não define a quantidade de substância que delimita a fronteira entre posse para uso e tráfico, delegando o desenho dessa fronteira à avaliação casuística e subjetiva de policiais, promotores e magistrados. Algumas decisões referidas a seguir exemplificam bem o enorme espaço de discricionariedade deixado por essa brecha. A primeira é um *habeas corpus* concedido pelo STF em 2010, que considera plausível a alegação de *posse para uso* no caso de um réu preso com 480 g de maconha:

De outro lado, o mesmo não se pode afirmar quanto à finalidade do tráfico. A única prova a este respeito seria a quantidade da maconha que o apelante trazia consigo.

As testemunhas, ao contrário, alegam que o acusado era viciado.

Importante se frisar que apenas a quantidade de entorpecente não é suficiente para determinar a intenção de mercancia. Em especial no caso presente, a quantidade de droga apreendida está no limite entre o estoque que um usuário pode fazer para que não tenha que, a todo momento, procurar o traficante e correr risco maior de prisão, assim como pode representar estoque mínimo para que possa exercer o comércio ilícito.

Insiste-se: não se está a afirmar que o acusado não iria praticar o tráfico. O que se afirma é que a prova é pífia a esse respeito, e se baseia apenas na quantidade do entorpecente apreendido, o que não se mostra seguro para uma condenação. (HC N° 98.664, 26/03/2010).⁷

A segunda é de um juiz do TJRJ, que considera a apreensão de uma quantidade 250 vezes menor como prova suficiente para caracterizar o delito de tráfico:

(...) No que pertine à materialidade dos delitos imputados, merece ser destacada a norma insculpida no artigo 50,§1º, da Lei 11.343/2006, a exigir um mínimo de prova, que no caso em exame se produziu diante da apreensão de 1,9 g de maconha (...) (Itálicos nossos). (PROC. 006645-40.2013.8.19.0001).

Há outras decisões em que a atestação de tráfico decorre não só na quantidade como da variedade e do fracionamento da droga:

(...) na Comunidade [X], nesta cidade, os acusados, de forma livre e consciente e em comunhão de ações e desígnios entre si, transportavam e/ou traziam consigo, de forma compartilhada, 56 gramas de cannabis sativa L., distribuída em 90 sacos plásticos, bem como 13 gramas de cocaína, acondicionados em 22 sacos plásticos. (PROC. 0051192-13.2013.8.19.0001).

(...) A quantidade de entorpecente apreendida, qual seja, 3,2g (três gramas e dois decigramas) de cocaína, distribuída em 05 (cinco) papélotes, a forma em que estava acondicionada a droga, conforme laudo de exame de substância entorpecente, contido em fls. 50/51, e as circunstâncias da prisão, evidenciam que o material era destinado à mercancia. (PROC. 0217246-66.2013.8.19.0001).

Mas há também sentenças em que a quantidade serve de fundamento, isolado ou combinado com outras circunstâncias, para abrandar ou substituir a pena, para desclassificar o delito de tráfico ou ainda para absolver a pessoa acusada, como nos exemplos a seguir:

⁷ Primeira Turma. Ministro relator: Marco Aurélio. Excertos do acórdão em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21270806/habeas-corpus-hc-95626-mg-stf/inteiro-teor-110301112>. Último acesso: 08/10/2015].

(...) Dessa maneira, em face da pequena quantidade de droga apreendida em poder do acusado (56 gramas de maconha e 13 gramas de cocaína), a sanção merece ser abrandada na fração máxima de 2/3 (dois terços), de modo que atinja o patamar de UM ANO, QUATRO MESES E VINTE DIAS DE RECLUSÃO E CENTO E SESSENTA E TRÊS DIAS-MULTA. (PROC. 0051192-13.2013.8.19.0001).

(...) Na terceira fase, considerando as circunstâncias da prisão e a confissão espontânea do réu, reduzo de 2/3 (dois terços) a pena encontrada na primeira fase, em razão do reconhecimento do parágrafo 4º, do artigo 33, da Lei 11.343/06, somando 01 (dois) ano e 08 (oito) meses de reclusão e 166 (cento e sessenta e seis) dias-multa à razão de 1/30 do salário mínimo, sanção que torno definitiva à míngua de outras circunstâncias influenciadoras. O regime inicial de cumprimento da pena será o aberto, na forma do art. 33, §2º, 'c', do CP. Concedo a substituição da pena privativa de liberdade por duas medidas restritivas de direitos, a saber, prestação de serviços à comunidade por período igual ao da condenação, com carga horária de 06 (seis) horas semanais, em instituição a ser indicada pela Vara de Execuções Penais e prestação pecuniária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida em favor do INCA. (PROC. 0056859-77.2013.8.19.0001).

(...) Sendo assim, por todos os elementos de prova coletados nos autos, a autoria delitiva descrita na denúncia, torna-se insustentável, por conta do in dubio pro reo, cabendo, pois, sua desclassificação para o delito descrito no artigo 28 da Lei 11.343/06, uma vez que a dinâmica aponta a conduta do acusado para usuário de drogas e não traficante. (...) Ausência de comprovação de que a droga apreendida no bolso da bermuda do apelante seria destinada à comercialização. Depoimentos dos policiais que evidenciam não terem eles mesmo a certeza da prática do tráfico. Apreensão de pequena quantidade de drogas, estando umas das embalagens abertas, confirmando o seu consumo pelo apelante. Prevalência do princípio in dubio pro reo. Desclassificação que se impõe. (PROC. 0123944-80.2013.8.19.0001).

(...) O réu foi detido na posse de material que supostamente possui natureza entorpecente (cocaína, maconha e crack; laudo prévio de fls. 09/10). Todavia, a quantidade arrecadada foi ínfima. O réu não foi preso na posse de dinheiro, arma, material de endolação, não havendo qualquer elemento idôneo de prova a autorizar o acolhimento da imputação de tráfico. O acusado possui histórico como usuário e, em seu interrogatório, afirma que a droga arrecadada em seu poder se destinava a seu próprio consumo. (...) A desclassificação, no entanto, não é possível sem ensejar nítida violação ao princípio da correlação. (...) Diante desse quadro, em homenagem ao princípio da correlação, a absolvição se impõe, até mesmo porque a prova é frágil no que tange à materialidade do injusto. (PROC. 0045235-31.2013.8.19.0001).

No estudo de 242 casos observou-se que 2/3 das pessoas presas por flagrante de tráfico em 2013 portavam pequenas quantidades de drogas (até 50 gramas) e que metade dos réus foi detida com uma única espécie de substância. Em grande parte desses casos, portanto, se fosse seguida a trilha do *habeas corpus* e de outras decisões citados mais acima, ambas as informações provavelmente levariam à imputação de posse para consumo próprio, mais que à de transporte para comercialização. Desde uma perspectiva constitucional, orientada pelo princípio da presunção de inocência, a posse de pequena quantidade de substância entorpecente, juntamente com a primariedade dos acusados, poderia ser interpretada em favor do réu, conduzindo à tipificação da conduta nos termos do artigo 28 da Lei 11.343/06, que estipula medidas educativo-terapêuticas e penas de prestação de serviços para quem “adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Entretanto, essa perspectiva ainda está muito longe de ser majoritária no nosso sistema de segurança e justiça.

Comparando-se os autos de prisão em flagrante e as denúncias de 2013, verifica-se que a polícia rotulou um número maior de condutas apenas como tráfico (artigo 33 da Lei 11.343/06) do que o Ministério Público o fez em suas denúncias (Tabela 2). Nestas, a combinação de tráfico com associação para o tráfico (art. 35) e com outros artigos da lei de drogas aparece em quantidade superior à encontrada nos autos policiais. Em apenas um caso, tanto a polícia quanto o MP aplicaram o artigo 28 (consumo), mas sempre em combinação com o artigo 33 (tráfico). Isso equivale a dizer que nenhum promotor converteu para posse/uso a conduta originalmente definida como tráfico pela polícia. Ao contrário, entre o auto e a denúncia, só houve agravamento, não abrandamento, da acusação.

TABELA 2_ TIPIFICAÇÃO DAS CONDUTAS EM SEDE POLICIAL E NA DENÚNCIA, COM BASE NA LEI 11.343/06

ESTUDO DE 242 CASOS COM SENTENÇA, DISTRIBUÍDOS NO FÓRUM CENTRAL DO RIO DE JANEIRO EM 2013 (NÚMEROS ABSOLUTOS)

ARTIGOS	DELEGACIA	DENÚNCIA
33 (TRÁFICO)	189	167
33 E 35 (ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO)	21	40
33 E 28 (POSSE, GUARDA, USO)	1	1
33 E OUTROS	30	33
SEM INFORMAÇÃO	1	1

Junto com a pequena quantidade e variedade de drogas apreendidas, o baixo número de réus presos com arma de fogo e o fato de a maior parte deles estar sozinha no momento da prisão contribuem também para sugerir que, em muitos casos, a posse para consumo seria imputação mais plausível do que o transporte para venda. Como se verá adiante, nenhum dos processos analisados apresenta prova de que os réus estavam de fato *comercializando* substâncias ilícitas: todas as pessoas em questão foram presas em flagrante e processadas por estarem guardando ou carregando droga, sendo a suposta conduta de *tráfico* atestada quase invariavelmente pelos policiais que efetuaram a prisão.

Chama atenção ainda o grande número de réus (85,5% dos 242) que portavam apenas a substância no momento do flagrante, sem nenhum outro objeto capaz de sugerir atividades de comercialização ou prática de crimes conexos. E, mesmo nos casos em que houve apreensão de objetos junto com a droga, alguns bastante indicativos de atividades criminosas – como armas, munições, máquinas caça-níquel etc. –, são poucos aqueles que apontam clara ligação com o delito específico de *venda* de entorpecentes (ver listagem abaixo).

OUTROS OBJETOS APREENDIDOS JUNTO COM AS DROGAS

- MUNIÇÕES, CARREGADORES DE FUZIL, DUAS GRANADAS, CHAVE DE VEÍCULO AUTOMOTOR E AUTOMÓVEL;
- CAPA DE COLETE;
- 6 MÁQUINAS CAÇA-NÍQUEL;
- 11 CHIPS DE CELULAR (VENDEDOR AMBULANTE);
- BLOCO DE ANOTAÇÕES COM TELEFONES, PAPEL PARA ELABORAÇÃO DE CIGARROS E BALANÇA DE PRECISÃO;
- CANIVETE, LANTERNA E LASER;
- CELULAR E BATERIA DE RÁDIO TRANSMISSOR;
- CORDÃO DOURADO, CELULARES, RÁDIOS, PENEIRA, BALANÇA, CHIPS DE CELULAR E RELÓGIO MONT BLANC; DOIS CADERNOS DE ANOTAÇÕES;
- FOLHA COM ANOTAÇÕES DO TRÁFICO;
- MUNIÇÃO E CELULAR;
- APARELHO DE TELEFONIA CELULAR.

ACESSO À JUSTIÇA E DIREITO DE DEFESA

AMPLA DEFESA COMO CONDIÇÃO DE LEGITIMIDADE DO PROCESSO PENAL

De acordo com o artigo 5, LIV, da Constituição brasileira, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Significa dizer que o resultado do processo só pode ser considerado legítimo se forem observadas as garantias constitucionais, entre elas o contraditório e a ampla defesa.

O contraditório pode ser definido como direito de participar, de manter uma contraposição em relação à acusação e de ser informado de todos os atos do processo. No sistema processual brasileiro, como regra, a acusação é feita pelo Ministério Público. Já a defesa pode ser feita por defensor público, advogado particular ou pelo próprio acusado. De um modo ou de outro, o direito de defesa é, fundamentalmente, resistência e resposta à acusação.

A Constituição também estabelece como dever do Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos para contratar advogado, atribuindo esse papel à Defensoria Pública, instituição permanente a quem incumbe,

como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5 desta Constituição Federal (art. 134).

É na esfera criminal que a presença de defensor (público ou particular) adquire máxima importância, tendo em vista que a grande maioria dos processos se inicia com o auto de prisão em flagrante, logo com o acusado privado de liberdade. Por esse motivo, o artigo 261 do Código de Processo Penal estipula que nenhum acusado poderá ser processado ou julgado sem defensor. Se a pessoa não tem recursos para pagar advogado, tal função deve ser desempenhada pela Defensoria Pública ou por advogado indicado pelo juiz, pois só assim o processo será legítimo, de acordo com os princípios constitucionais. E não basta a simples presença de um defensor: é fundamental que o serviço seja prestado por profissionais com disponibilidade e conhecimentos técnicos suficientes para enfrentar a acusação em pé de igualdade, garantindo ao réu o direito de ampla defesa e outros direitos básicos, como o de responder a processo em liberdade, salvo em casos excepcionais.

O *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América* mostra, no entanto, que somente 42% dos municípios do Brasil contam com o atendimento de defensores públicos (AIDDEF 2008). Considerando que boa parte da população brasileira não tem condições de contratar profissionais pagos, essa lacuna representa um sério obstáculo para o acesso à Justiça e para a efetivação do Estado democrático de direito no país.⁸

No caso dos processos iniciados com prisão em flagrante por tráfico de drogas, o déficit de defesa manifesta-se de forma especialmente grave, como se verá a seguir.

TRÁFICO: MUITA ACUSAÇÃO E POUCA DEFESA

Embora 95% dos casos examinados pela pesquisa tenham-se iniciado com prisão em flagrante, 97% dos acusados estavam desacompanhados de defensor quando esse flagrante foi comunicado ao juiz e à Defensoria Pública – o que, por lei, deve ocorrer em 24 horas após a prisão. Nesse momento, à falta de defesa, prevalece a versão dos policiais que efetuaram o flagrante e que irão depois atuar no processo como testemunhas de acusação.

O tempo médio para a primeira intervenção da defesa, nos processos analisados, foi de 50 dias a partir da distribuição (ver Tabela 1, acima). É a etapa em que, após o réu tomar conhecimento da denúncia, levam-se ao juiz argumentos e provas para tentar convencê-lo a não instaurar a ação penal. Mas, se até esse momento o acusado não contou com assistência de advogado particular ou defensor público, faltou-lhe a oportunidade de relatar sua versão e indicar provas e testemunhas. O processo, portanto, já transcorre desde o início com viés desfavorável ao réu: sem conhecer a narrativa dos fatos do ponto de vista do acusado, o defensor que entra em cena nesse instante irá provavelmente limitar-se a cumprir a formalidade jurídica, com poucas chances de apresentar algum contraponto eficaz à denúncia do Ministério Público e de evitar a instauração da ação penal.

Com efeito, nos casos de tráfico de drogas analisados, em que mais de 2/3 dos réus foram assistidos pela Defensoria Pública, encontraram-se respostas à acusação de teor genérico, destituídos de provas ou argumentos convincentes, como exemplificam as duas citações a seguir:

(...) aduzindo que os fatos contidos na denúncia não ocorreram conforme o lá narrado, conforme restará comprovado ao longo da instrução processual,

⁸ Num esforço de reduzir os danos desse déficit para os presos provisórios, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro iniciou a realização de audiências de custódia, em que o preso é apresentado pessoalmente a um juiz, um promotor de justiça e um defensor, com a finalidade específica de se discutir a necessidade de manter ou não a prisão cautelar do indiciado.

motivo pelo qual se reserva o direito de apreciar o méritum causae em sede de alegações finais. Requer, outrossim, que o acusado seja ABSOLVIDO SUMARIAMENTE diante da falta de elementos para o prosseguimento da ação penal (...). (PROC. 0004352-42.2013.8.19.0001).

(...) os fatos narrados na denúncia não são verdadeiros, o que restará demonstrado na instrução processual. (PROCS. 0098380-02.2013.8.19.0001, 0067562-67.2013.8.19.0001 E 0123944-80.2013.8.19.0001).

A indicação de testemunhas que possam fortalecer a versão do réu também fica prejudicada pelo contato tardio com o defensor. Via de regra, na resposta à acusação, indicam-se testemunhas fictícias, sem informação de endereço onde possam ser efetivamente localizadas. É o caso de 77,3% dos 242 réus incluídos no estudo de caso.

Não conseguindo a defesa evitar o início do processo, a denúncia é acolhida pelo juiz e este marca a data da audiência de instrução e julgamento. É só aí, já na sala de audiência, que o réu terá oportunidade de encontrar-se com o defensor, quando então poderá relatar a sua versão do ocorrido. Não será mais possível, porém, arrolar testemunhas para participar da audiência. Dos 242 réus estudados, mais de 2/3 não tiveram testemunha de defesa nessa audiência e defrontaram-se apenas com testemunhas de acusação – via de regra, os policiais que os haviam detido em suposto flagrante e cuja versão para os fatos desde o início prevalecera.

A PROVA ESCASSA

Segundo o artigo 156 do Código de Processo Penal brasileiro, a prova da alegação é atribuição de quem acusa. No Brasil, essa obrigação recai sobre o Ministério Público, responsável por iniciar a ação penal. De acordo com o princípio constitucional da presunção de inocência, a autoria e a materialidade dos fatos de que o réu é acusado devem permanecer sob dúvida; vale dizer, o réu deve responder a processo na condição de inocente até que o contrário seja licitamente provado, em conformidade com as garantias processuais consagradas na Constituição.

Nosso sistema de processo penal não estabelece uma estrutura hierárquica entre as provas: todas têm o mesmo peso no momento de formar a convicção do juiz sobre a existência da autoria e do fato. Pela legislação brasileira, os delitos podem ser provados por meio de perícia ou prova testemunhal. No caso do tráfico de drogas, são necessários os dois tipos de prova: exige-se o *Laudo Prévio e Definitivo de Constatação de Substância*

Entorpecente, resultado de perícia para atestar que a substância apreendida é de uso proibido, mas, como isso não basta para caracterizar tráfico, já que o porte de drogas ilícitas pode ser apenas para consumo, é necessária a participação de testemunhas, tanto de defesa quanto de acusação, presentes no momento da prisão do réu, que certifiquem o tipo de conduta envolvido. Nos 242 casos que a pesquisa analisou, prevalece amplamente, em ambas as partes, a prova testemunhal como meio de demonstrar ou refutar a autoria e a materialidade do delito: 98% das denúncias e 90% das defesas requisitaram esse tipo de prova.

Já se viu, porém, que a maior parte das testemunhas arroladas pela defesa era fictícia, ou seja, não tinha endereço assinalado e que, por esse motivo, mais de 2/3 dos réus defrontaram-se exclusivamente com testemunhas de acusação. Estas eram, na esmagadora maioria (93%), policiais militares ou outros agentes de segurança pública, via de regra os mesmos que haviam efetuado o flagrante.

Ressalte-se que 86% dos supostos flagrantes de tráfico ocorreram em via pública ou estabelecimento comercial, sendo de estranhar que só policiais tenham presenciado o crime. Estranho também é o fato de 22 das 242 prisões analisadas terem ocorrido na residência do acusado, o que, sem mandado judicial, tornaria a prisão ilegal e o processo, por conseguinte, nulo. A denúncia e a sentença a seguir, referentes a um mesmo processo, exemplificam casos em que essa ilegalidade é mascarada sob alegação de que o acusado “franqueou” o ingresso da polícia na residência:

No dia 20 de fevereiro de 2013, por volta das 22:30h, na Rua São Cristovão, 66, São Cristovão, nessa cidade, o denunciado, com vontade livre e consciente guardava, sem qualquer autorização legal ou regulamentar, uma pequena embalagem contendo a substância entorpecente. (...) Policiais Militares que realizavam o patrulhamento pelo referido local quando tiveram a atenção despertada para alguns indivíduos em uma viela, os quais imediatamente saíram com a chegada da guarnição ficando no local apenas o denunciado. Feita a abordagem os policiais lograram êxito em encontrar na posse do denunciado uma pequena embalagem contendo cocaína, ocasião em que o próprio denunciado admitiu que estava traficando, tendo franqueado a entrada do quarto em que reside para os policiais (...). (PROC. 0054378-44.2013.8.19.0001 – DENÚNCIA).

(...) Informou que o acusado foi abordado na posse de parte da droga, quando este inclusive confessou estar traficando, franqueando a entrada dos policiais em sua casa que ficava logo em frente. (PROC. 0054378-44.2013.8.19.0001 – SENTENÇA).

Mas nem sempre o juiz aceita passivamente a palavra dos policiais, como exemplificam as sentenças de três processos que culminaram em absolvição do réu ou desclassificação do delito de tráfico de drogas para o de porte para uso pessoal:

(...) Percebe-se, pois, que os policiais poderiam ter procurado obter o necessário mandado judicial de busca e apreensão, o que seria ainda mais aconselhável em atenção ao princípio da legalidade, vez que não existia situação concreta de risco a qualquer bem jurídico que legitimasse a atuação imediata. Assim, mostra-se contaminada toda a persecução penal. Vale lembrar que a apreensão das drogas ilícitas só ocorreu devido à revista efetuada, sem o necessário mandado judicial, na residência em que se encontravam os acusados. Há, aqui, que se aplicar a Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada para inviabilizar as provas ilícitas obtidas por derivação do ato ilegal dos milicianos. Dito de outra forma: diante da atuação ilegítima dos policiais responsáveis pela prisão dos réus, “a ilicitude da obtenção da prova transmite-se às provas derivadas, que são, assim, igualmente, banidas do processo”. (PROC. 0085269-48.2013.8.19.0001).

(...) Os policiais afirmam que havia informes sobre o réu o qual estaria comercializando entorpecentes na área. Já o réu alega que a droga consigo apreendida se destinava a seu uso próprio. Nada obstante seja bem possível que a droga apreendida com o réu com ele estivesse efetivamente para ser vendida, entende este Juízo que, uma vez encerrada a instrução criminal, os elementos de convicção coligidos não são suficientes para lastrear tal afirmação. (PROC. 0038709-48.2013.8.19.0001).

(...) os depoimentos dos policiais estão eivados de contradições e divergências, além do fato de haver junto ao material apreendido cópias dos documentos de identificação do acusado, o que afirmou não parecer ‘coerente com a conduta de um traficante, não seria razoável esconder o material ilícito em uma mochila e identificá-la com seus documentos.’ Acrescentou que as testemunhas de Defesa deixaram dúvidas quanto ao local em que o material entorpecente foi apreendido e que este poderia ter sido abandonado por traficantes na laje do imóvel em que o acusado reside, na medida em que o local é de livre acesso através de outras lajes. Por tais razões, pugnou pela absolvição do acusado. (PROC. 0123995-91.2013.8.19.0001).

Não só nesses casos, mas também nos outros que resultaram em absolvição ou desclassificação, o exame das sentenças aponta como principal fundamento a *falta de provas suficientes e idôneas para sustentar a conduta de tráfico*, mesmo se comprovada a posse de drogas pelo acusado. É importante não esquecer, contudo, que só 20% do total de 1.330 situações jurídicas levantadas pela pesquisa terminaram em absolvição e apenas 7% em desclassificação da conduta. E que, mesmo nesses casos, boa parte dos réus permaneceu privada de liberdade durante o processo.

E ONDE FICA A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA?

A Súmula 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro orienta os magistrados na análise das provas testemunhais afirmando que “o fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação”. Ou seja, que o depoimento dos policiais que efetuaram a prisão em flagrante basta como prova para fundamentar a sentença. Entretanto, o sistema processual brasileiro não atribui valor absoluto nem mesmo à confissão do réu. Nenhuma prova, isoladamente, deve ter força para conduzir à condenação. Ainda que válidas, as declarações de policiais enquanto testemunhas de acusação têm peso relativo, como o de qualquer outro tipo de prova.

Nos processos criminais de 2013 acompanhados pela pesquisa, a base probatória costuma ser muito pobre e predomina a adesão direta ou indireta de promotores e juizes ao enunciado da Súmula 70 do TJRJ, vale dizer, prevalece a aceitação da versão policial como prova única e absoluta, podendo mesmo sobrepor-se ao interrogatório do réu. É o caso dos excertos de sentenças relacionados a seguir:

(...) Aliás, nos processos referentes aos delitos da Lei Antidrogas, em regra, a prova oral se limita aos depoimentos de policiais e, repise-se, *é inegável o valor de suas informações, em Juízo, diante do prestígio de que gozam*, principalmente quando elas vêm acompanhadas de robusto material probatório, como no caso em questão (Itálicos nossos). (PROC. 0051192-13.2013.8.19.0001).

(...) Restou pacificado no enunciado de súmula 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que o acusado, pode ser condenado, com exclusivas declarações dos agentes de segurança pública. As declarações dos policiais são claras, lineares e sem contradições, para efeitos de não serem consideradas pelo juízo. (PROC. 0379006-24.2013.8.19.0001).

(...) Repise-se que as palavras dos militares que efetuaram a prisão merecem tanto crédito quanto a de qualquer outro cidadão, haja vista que nada foi trazido aos autos capaz de diminuir a força de suas declarações ou afetar-lhes a veracidade. Nesse sentido é a lição do saudoso professor JULIO FABBRI-NI MIRABETE: Já se tem argumentado, principalmente nos crimes referentes a tráfico de entorpecentes, que a condenação não se pode basear apenas no depoimento de policiais, que têm interesse em dizer legítimas e legais as providências tomadas por eles na fase do inquérito. Mas não se pode contestar, em princípio, a validade dos depoimentos de policiais, pois o exercício da função não desmerece, nem torna suspeito seu titular, presumindo-se em princípio que digam a verdade, como qualquer testemunha. (PROC. 0435733-03.2013.8.19.0001).

(...) A validade do depoimento policial como meio de prova e sua suficiência para o embasamento da condenação já se encontram assentadas na jurisprudência, conforme se extrai do teor do verbete nº 70 da Súmula desta Corte. (PROC. 0028052-47.2013.8.19.0001).

(...) A versão das agentes penitenciárias se mostrou firme e coerente, desde a fase flagrancial, assim como a confissão da ré em sede policial, ao contrário das versões evidentemente defensivas e isolada nos autos, apresentadas pelas acusadas. (PROC. 0066458-40.2013.8.19.0001).

(...) É importante destacar, neste momento, o valor probatório das declarações expendidas pelos policiais que efetuaram a apreensão da droga e prisão do réu, em flagrante delito. Hodiernamente, apresenta-se como *absolutamente pacífico o entendimento de que a palavra dos funcionários da polícia possui presunção de legitimidade* e, portanto, deve ser aceita, quando não for contraditória ou evasiva. Além disso, seria até um contrassenso amesquinhar-lhes valia, uma vez que o próprio Estado lhes delega parcela de poder para que assim procedam, razão pela qual não seria razoável negar valor às suas palavras na fase judicial, quando não elididas pela defesa (Itálicos nossos). (PROC. 0001138-43.2013.8.19.0001).

A atribuição de valor absoluto ao depoimento de testemunhas de acusação afasta definitivamente do processo penal a presunção de inocência. O próprio interrogatório judicial do réu perde qualquer peso, pois se utilizam como fundamento de sentenças confissões supostamente feitas aos policiais, nem sempre ratificadas em juízo. Se há divergência entre a versão das testemunhas de acusação e o relato feito em juízo pelo acusado, tal divergência deve dar lugar à dúvida, não a certezas. E a dúvida, segundo o processo penal brasileiro, deve reverter em favor do réu (*in dubio pro reo*).

Mas se, como visto, a prova consiste essencialmente no testemunho dos policiais que efetuaram a prisão, cujos depoimentos adquirem valor absoluto pela Súmula 70 do TJRJ, réu e defesa ficam despojados da capacidade de convencer o juiz de uma versão distinta da apresentada na denúncia.⁹ O acusado e seu defensor tornam-se, assim, meros figurantes do processo, cabendo absoluto protagonismo à acusação. Nesse cenário, não é de admirar que haja um altíssimo índice de condenações: quase 70% dos 1.330 casos de tráfico de drogas analisados pela pesquisa.

⁹ Em São Paulo, também, uma pesquisa realizada pelo NEV/USP em 2010-2011 mostrou que em 74% dos processos iniciados com flagrantes de tráfico de drogas, os policiais autores da prisão eram as únicas testemunhas, sendo que em 48% dos casos a pessoa presa não portava nenhuma substância, logo a vinculação entre o acusado e a droga fora estabelecida unicamente pela narrativa dos policiais. Cf. Jesus *et al.* (2011).

SENTENÇAS

Depois de analisar e ponderar as provas existentes no processo, o juiz decide se deve ou não dar provimento ao pedido formulado pelo Ministério Público para condenar o réu. Optando pela condenação, o passo seguinte é individualizar a pena, sob orientação dos artigos 59 e 68 do Código Penal.

A análise dos argumentos nos quais se baseiam as sentenças judiciais, em caso de tráfico de drogas, levanta outras questões além das discutidas até agora. Considerando que todos os casos têm o mesmo início – prisão em flagrante – e que as provas em juízo via de regra resumem-se ao depoimento das testemunhas de acusação, quais os critérios utilizados pelos juízes para julgar e sentenciar? O que faz com que alguns considerem 50 gramas de substância entorpecente uma “pequena quantidade” e outros concluam que cinco gramas são uma “quantidade considerável”? Por que provas iguais, ou igualmente frágeis, ora são usadas para condenar, ora para absolver? E com base em que critérios, quando há condenação, opta-se por pena restritiva de direitos ou pena privativa de liberdade?

Vale notar que, no estudo de caso sobre 242 réus, as condutas atribuídas aos acusados foram de posse/transporte de drogas, alegadamente para venda, e de guarda ou manutenção em depósito de substância entorpecente. Como já dito, isso não basta para caracterizar crime de tráfico, sendo necessário provar que, no ato do flagrante, havia comércio, ou seja, que a droga estava sendo negociada (materialidade) e que era efetivamente o acusado quem praticava esse comércio (autoria). Mas, como também já foi dito, não existe tal tipo de certificação nos processos analisados.

O que há são laudos atestando a ilicitude das drogas e declarações dos policiais de que o réu as estava comerciando, como exemplificam as sentenças abaixo:

(...) a materialidade delitiva do crime de tráfico de drogas restou evidenciada através do laudo prévio de fl. 15/16, Auto de Apreensão de fls. 12, Laudo Definitivo de fls. 161/162, além dos depoimentos testemunhais prestados em Juízo. (...) A autoria do delito, em sentido idêntico, resultou cabalmente demonstrada na pessoa do acusado (...), conforme se vê da prova oral produzida. As testemunhas ouvidas em Juízo, em depoimentos uníssonos, não hesitaram em apontar o acusado como sendo a pessoa que trazia consigo, para comercialização, as drogas apreendidas. (PROC. 0028052-47.2013.8.19.0001).

(...) A existência do delito previsto no art. 33, da Lei de Drogas está devidamente comprovada nestes autos, quer pelos depoimentos dos policiais arrolados na inicial, quer pelo laudo de fls. 127/128. (PROC. 0100114-85.2013.8.19.0001).

A autoria, em igual sentido, se comprovou pela prova oral, bem como pelas circunstâncias da prisão em flagrante. (PROC. 0058040-16.2013.8.19.0001).

Se as “provas” são as mesmas e se os procedimentos se repetem com monótona previsibilidade, como então pode haver desfechos tão diferentes, desde a pena de prisão até a absolvição, passando por pena restritiva de direitos e pela desclassificação da conduta? Aparentemente, só existe uma resposta: a orientação pessoal e ideológica do juiz.

Com efeito, é possível identificar magistrados de postura penal altamente conservadora, que atribuem valor absoluto à palavra do policial, não põem em dúvida a conduta alegada, por mais frágeis que sejam as “provas”, condenam o réu por tráfico e, mesmo quando este reúne condições legais para a redução da pena, negam-lhe essa possibilidade sob alegação de que integra organização criminosa. O viés conservador e inquisidor de parte – infelizmente, considerável – dos juízes fluminenses já foi exemplificado em diversos trechos de sentenças transcritos mais acima.

Por outro lado, é possível encontrar magistrados – infelizmente, em menor número – que relativizam os depoimentos de policiais e absolvem, desqualificam a conduta ou aplicam pena restritiva de direitos no lugar da pena de prisão. Também já foram citados alguns exemplos nas seções anteriores, mas vale a pena acrescentar outros dois, retirados de processos cujos desfechos foram, respectivamente, absolvição e desclassificação:

(...) O fato de ter sido apreendido com o réu a quantia de R\$ 210,00 (duzentos de dez reais), a meu sentir, não é suficiente para indicar que os entorpecentes apreendidos se destinavam à mercancia, considerando que a justificativa apresentada por ele é crível e perfeitamente possível, ou seja, de que tinha recebido há pouco tempo o seu seguro-desemprego. Repita-se que os policiais que efetuaram a prisão do réu em nenhum momento presenciaram a efetiva venda de drogas, nem tampouco qualquer ato indicativo de mercancia por parte do mesmo. (PROC. 0086739-17.2013.8.19.0001).

(...) No que diz respeito ao tipo penal adequado à hipótese, tenho que as provas coligidas durante a instrução criminal levam à desclassificação para o delito previsto no art. 28 da Lei nº 11.343/06. As provas angariadas ao longo da instrução criminal não permitem afirmar, categoricamente, que a conduta praticada pelo réu se amolda ao tipo penal do art. 33 da Lei nº 11.343/06. Ou seja, as peculiaridades do caso concreto forneceram fundamentos suficientes para que fosse suscitada a dúvida com relação à prática da abjeta mercancia e, no nosso sistema, vigora o princípio *in dubio pro reo* (...). (PROC. 0086739-17.2013.8.19.0001).

Interessa notar que, em alguns dos casos examinados, o juiz opta por absolver, em vez de desclassificar a conduta, ancorado no “princípio de correlação”, segundo o qual, tendo sido o réu acusado de tráfico e não de posse para consumo, não caberia fazer essa imputação no final do processo. Outro argumento é o período em que o réu permaneceu sob privação de liberdade durante a tramitação processual, uma “pena” frequentemente mais severa do que a legalmente prevista. O trecho a seguir, embora longo, merece ser citado pois ilustra a combinação de vários argumentos para fundamentar uma sentença favorável ao réu:

(...) A atividade de mercancia não encontra amparo em elemento idôneo de prova. Impõe-se a desclassificação para o crime de posse de entorpecentes para fins de uso próprio, em prestígio ao princípio constitucional da presunção de inocência (solução reclamada pelas partes). Ocorre que, tal medida ofende o princípio da correlação, uma vez que se trata de fato distinto, cujas elementares não estão descritas nas imputações formuladas na peça vestibular. O exame do injusto do art. 28 da Lei nº 11.343/06, perante este Juízo, também estaria a ensejar violação ao princípio do Juiz Natural, uma vez que cabe aos Juizados Especiais apreciar e julgar as infrações de menor potencial ofensivo. Além disso, diante da FAC de fls. 28/33, o réu deve ser tido como tecnicamente primário, fazendo jus aos benefícios da transação penal e do sursis processual, os quais representariam, à esta altura, gravame desproporcional, diante do tempo em que o acusado permaneceu cautelarmente custodiado pelo presente feito (quase dois meses, em regime fechado). Diante desse contexto, resta nítido que o Ministério Público carece de interesse legítimo em ver o réu processado pela infração prevista no art. 28 da Lei nº 11.343/06, uma vez que já cumpriu, pelos fatos ora em apuração, reprimenda mais severa do que aquela prevista em Lei, hipótese que desafiaria, em tese, a extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena. Estando a pretensão desclassificatória inibida pela ausência de imputação específica a permitir a medida, a única solução possível e viável é a absolvição, diante da constatação de inexistência de prova idônea a confirmar a materialidade do crime de tráfico ilícito de entorpecentes imputado ao demandado. (PROC. 0086814-56.2013.8.19.0001).

Conclui-se do exposto acima que, em julgamentos conduzidos sob um viés conservador e inquisidor, quem assume o papel protagônico são os policiais e a sentença do juiz meramente fecha o ciclo iniciado com um suposto flagrante de tráfico. Mas os poucos casos em que esse ciclo não se completa demonstram que a responsabilidade maior está de fato na mão dos juízes: são eles que detêm o poder, seja de sancionar a fala dos policiais, seja de cumprir o dever de garantir ao réu a presunção de inocência e outros direitos constitucionais imprescindíveis à legitimidade do processo penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de 242 casos realizado pela pesquisa traça um retrato nada alentador do modo como são conduzidos os processos iniciados com prisão em flagrante por tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro. Constata-se que a grande maioria dos flagrantes de 2013 ocorreu em via pública, sendo a maior parte dos acusados réus primários que portavam até 50 gramas de droga e estavam sozinhos no momento da prisão. Predominaram as acusações por tráfico de cocaína e maconha ou somente maconha. Na maior parte dos casos o acusado não portava arma de fogo nem munição.

Quase sempre esses flagrantes foram efetuados por policiais militares e a autuação se fez sem a presença de defensor público ou advogado particular junto ao acusado. Praticamente na totalidade dos casos, o indiciamento foi feito com base no artigo 33 da Lei 11.343/06 e a denúncia apenas reproduziu o que constava no inquérito. Das condutas previstas no artigo 33, que caracterizam o delito de tráfico de drogas, aquela descrita com mais frequência no indiciamento e na denúncia foi a de portar, trazer consigo ou transportar a droga para venda, seguida da de guardar ou manter a substância em depósito. A prova da intenção de venda, e não de porte para uso pessoal, ficou a critério subjetivo dos policiais que realizam a autuação e que se tornaram depois as únicas testemunhas no processo penal. Em praticamente todos os casos, a única prova requerida na denúncia foi a de testemunhas, sendo a esmagadora maioria de policiais militares.

Para mais de 2/3 dos réus a defesa ficou a cargo da Defensoria Pública. Predominou, nas peças de defesa prévia, a defesa genérica do acusado e o requerimento de testemunhas, que acabaram não sendo levadas ao processo, pois na maioria eram fictícias, sem indicação de endereço. Em mais de 2/3 dos casos somente compareceram à audiência de instrução e julgamento as testemunhas de acusação.

Do conjunto dos 1.330 acusados de tráfico cujos processos tramitaram em 2013, menos da metade (45%) foi condenada à pena de prisão; 22% receberam outro tipo de pena; 20% foram absolvidos; 10% receberam outras medidas judiciais e em 3% dos casos o juiz interrompeu o processo. No entanto, mesmo mais da metade dos desfechos não tendo sido uma pena de prisão, mais de 3/4 dos réus permaneceram presos durante o processo.



Partindo desses dados e da análise qualitativa das sentenças judiciais, o trabalho ressaltou três graves problemas do sistema de justiça criminal fluminense e brasileiro, particularmente gritantes no caso de processos por tráfico de drogas: (a) o uso indiscriminado e indevido da prisão provisória; (b) o déficit de defesa que compromete o acesso à Justiça e a legitimidade do processo penal; (c) a larga margem de discricionariedade e arbítrio na definição de quem é traficante ou usuário de drogas, assim como a prevalência de uma visão conservadora e preconceituosa no tratamento das pessoas acusadas de vender substâncias ilícitas.

Desde 2011, quando o CESeC concluiu a primeira etapa de monitoramento da prisão provisória, tem-se constatado que na capital fluminense, mesmo após o advento da Lei 12.403/2011, a maioria dos réus recebe a privação da liberdade como medida cautelar. Além disso, verificou-se que em muitas situações nas quais é possível antever que o resultado do processo será diferente da prisão, o réu permanece preso no transcurso da ação penal. Observou-se também que os acusados de tráfico de drogas, ainda que sem violência ou grave ameaça, são os que têm menos chance de obter a liberdade processual, mesmo em comparação com os que respondem por crimes violentos como roubo e homicídio.

Diante desse quadro, não basta denunciar o descumprimento sistemático das determinações legais que impõem como regra a liberdade dos acusados. É preciso ir além e tentar compreender os motivos que orientam a opção tão recorrente pela prisão provisória. Evidencia-se, em especial, o uso utilitário dessa medida, aplicada com frequência em nome da “ordem pública” ou da “paz social”, ou ainda em prol da credibilidade da própria Justiça, que teria supostamente de “responder” ao clamor da sociedade pela redução do crime. Assim, a prisão provisória não funciona apenas como recurso excepcional para o bom andamento do processo, mas, em grande medida, como dispositivo de segurança pública, não importando que sua eficácia como tal seja altamente duvidosa na prática. Soma-se a isso a seletividade perversa do sistema, que, desde os tempos coloniais, define se a prisão é necessária ou desnecessária, adequada ou inadequada, suportável ou desumana, conforme a “qualidade” social do réu. No caso específico de acusação de tráfico, o suposto benefício da prisão cautelar para a “ordem pública” assenta ainda num imaginário demonizador das drogas, que, contra toda e qualquer evidência, pinta todo e qualquer traficante como um perigosíssimo inimigo da sociedade.¹⁰

¹⁰ Esses aspectos são discutidos no relatório anterior do projeto (Lemgruber *et al.* 2013)..

A segunda grande mazela do sistema de justiça criminal fluminense é o déficit de defesa. Embora legalmente a intervenção da defesa no processo seja obrigatória, na prática não se vislumbra uma atuação defensiva que possa apresentar resposta eficaz à acusação. Falta de pessoal, condições precárias de funcionamento e certa acomodação ao sistema fazem com que a Defensoria Pública apresente poucos pedidos de liberdade processual,¹¹ formule petições meramente protocolares, invoque testemunhas fictícias e não tenha contato pessoal com o acusado nem com sua versão dos fatos desde o início do processo. Evidentemente, não se pode abusar da generalização, sob pena de cometer injustiça com os profissionais que, apesar dos muitos problemas, esforçam-se em desempenhar adequadamente essa tarefa fundamental. Mas as cadeias fluminenses e brasileiras, abarrotadas de pessoas pobres que na maioria não cometeram crimes violentos, são um retrato eloquente do déficit de defesa que em numerosos casos transforma a garantia constitucional em letra morta da lei. E os dados das pesquisas desenvolvidas pelo CEsC espelham essa triste realidade dos presos pobres, que precisariam de assistência suficiente e adequada de defensores públicos para fazer valer seus direitos no decorrer do processo.

Ao déficit de defesa corresponde uma superabundância de acusação. Não só falta resistência do defensor à denúncia como, no caso do TJRJ, a súmula 70 joga pá de cal na presunção de inocência do réu, permitindo que a sentença condenatória seja proferida e fundamentada exclusivamente no depoimento das testemunhas de acusação. Atribuir valor absoluto à palavra de policiais ou de quem quer que acuse elimina a possibilidade de dúvida e converte o processo em mera formalidade. Na ausência de testemunhas de defesa, é o réu quem assume o ônus da prova, tendo de demonstrar que é inocente apenas com sua própria palavra.

O terceiro grande problema verificado, especificamente nos casos que envolvem drogas, é a brecha para a delimitação casuística de quem é usuário e quem é traficante. A discricionariedade aí envolvida – seja na absolutização da palavra policial, seja na grande influência da orientação ideológica do juiz – também contribui para despojar o processo de realidade e legitimidade. À falta de critérios claros e objetivos para orientar as decisões judiciais, estas, no limite, apenas ratificam a imputação original de tráfico feita pela polícia, sem requisitos mínimos necessários para a demonstração de materialidade e autoria. Não se quer dizer com isso que a narrativa policial seja

¹¹ Os resultados do experimento realizado na primeira etapa do projeto mostraram que em 70% dos casos de prisão em flagrante atendidos pela Defensoria Pública, não havia sido formulado pedido de liberdade 20 dias após a distribuição do auto de flagrante (Lemgruber e Fernandes 2011). Na segunda etapa, entrevistas qualitativas com defensores revelaram que, no caso de prisão por tráfico, a alta chance de rejeição leva-os a não formular os pedidos de liberdade para evitar “desgaste” e perda de credibilidade junto aos juízes (Lemgruber *et al.* *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro...*, *op. cit.*

de antemão desqualificável ou genericamente suspeita. O que se realça é a desmesurada vinculação dos processos de tráfico de drogas a essa narrativa e à escolha do juiz entre absolutizá-la ou não quando da formulação da sentença, ficando o réu na dependência da sorte de encontrar um juiz mais preocupado com as garantias constitucionais do que com a manutenção a qualquer preço de uma “ordem pública” supostamente ameaçada por traficantes de drogas.

Nunca é demais lembrar que o artigo 28 da Lei 11.343/2006 estabelece que, “para determinar se a droga destina-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais [do acusado]”. Parece evidente que essas “circunstâncias sociais e pessoais” constituem uma brecha para a rotulagem dos réus segundo atributos econômicos e sociorraciais, que acabam por levar jovens pobres e negros, sem recursos para pagar advogados, ao encarceramento por tráfico, enquanto outros jovens, com a mesma quantidade de drogas, mas com melhores “circunstâncias sociais e pessoais”, são enquadrados como usuários e não submetidos à prisão.

Uma nota de otimismo reside no ainda baixo, porém perceptível, número de magistrados que vêm incorporando novas orientações jurisprudenciais em relação às drogas, atuando no sentido de frear o poder punitivo estatal e reconhecendo a ineficácia do atual modelo para lidar, seja com o problema da droga em si, seja com as catastróficas condições do sistema prisional brasileiro.

Outra indicação positiva é o esforço encabeçado pelo Conselho Nacional de Justiça no sentido de reduzir as prisões provisórias indevidas e desnecessárias por meio da realização de audiências de custódia. Essas audiências, hoje em operação em todos os estados do país e iniciadas no Rio de Janeiro em 18 de setembro de 2015, consistem na apresentação do preso em flagrante a um juiz no menor prazo possível, de preferência em 24 horas (ver nota 10, acima). Dados do Ministério da Justiça, revelam que 46% dos 39 mil presos do Rio de Janeiro aguardavam julgamento em junho de 2014.



Em suma, a terceira etapa do projeto sobre presos provisórios que o CESeC desenvolve desde 2009, além de reiterar a constatação de que há um uso excessivo e abusivo da prisão provisória no Rio de Janeiro, especialmente para os acusados de tráfico de drogas, mostrou uma série de violações de direitos constitucionais, entre eles o direito de ampla defesa, no decorrer da ação judicial a que são submetidos esses

acusados. Não bastasse a lenta e fraca atuação da Defensoria Pública, de cuja assistência a maioria deles depende, tem-se ainda a Súmula 70 do TJRJ, que, em flagrante atentado à Constituição, admite que se condene um réu com base exclusivamente no depoimento de policiais. Se o problema do uso desmedido e indevido da prisão provisória pode estar sendo mitigado pela iniciativa do CNJ de realizar audiências de custódia em todo o Brasil e se um esforço maior da Defensoria Pública pode vir a atenuar o déficit de defesa hoje existente nos processos de tráfico de drogas no Rio de Janeiro, é preciso também revogar a Súmula 70 do TJ-RJ, verdadeira aberração jurídica que reforça o caráter inquisitorial dos processos e agride frontalmente a lei maior do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIDEF – Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América*. Rio de Janeiro/Buenos Aires, 2012. [http://www.aidef.org/wtksite/diagn_stico_final.pdf. Último acesso: 08/10/2015]
- BOITEUX, Luciana. *Tráfico de Drogas e Constituição. Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, março de 2009. [Disponível em <http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Minist%C3%A9rio-da-Justi%C3%A7a-UFRJ-e-UnB-Tr%C3%A1fico-de-Drogas-e-Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Último acesso: 08/10/2015]
- JESUS, Maria Gorete Marques de et al. *Prisão Provisória e Lei de Drogas – Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: NEV/USP 2011. [http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2513&Itemid=96. Último acesso: 11/10/2015]
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. *Impacto da assistência jurídica a presos provisórios: Um experimento na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ARP/CESeC/Ucam, setembro de 2011. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/PresosProvisorios_final.pdf. Último acesso: 11/10/2015]
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia; CANO, Ignacio; MUSUMECI, Leonarda. *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro. Avaliação do impacto da Lei 12.403/2011*. Rio de Janeiro: ARP/CESeC/Ucam, novembro de 2013. [Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/PresosProvLivro.pdf>]
- RIBEIRO, Ludmila. *Os Novos Procedimentos Penais*. Brasília: Ministério da Justiça/SAL (Série Pensando o Direito, 23), 2010. [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/23pensando_direito.pdf. Último acesso: 21/10/2015]

SOBRE AS AUTORAS

BARBARA MOURÃO

Mestre em Antropologia Social, doutora em Sociologia, é autora dos livros *Mulheres invisíveis: Violência conjugal e novas políticas de segurança*; *Mulheres policiais: Presença feminina na polícia militar do Rio de Janeiro* (com Leonarda Musumeci); *Prisioneiras: Vida e violência atrás das grades* (com Iara Ilgenfritz) e *Mediação de conflitos nas UPPs: Notícias de uma experiência* (com Pedro Strozenberg). Foi subsecretária adjunta de Segurança Pública, presidente do Conselho de Segurança da Mulher e subsecretária de Segurança da Mulher do Estado do Rio de Janeiro.

JULITA LEMGRUBER

Socióloga, ex-diretora do Departamento do Sistema Penitenciário e ex-ouvidora de polícia do Estado do Rio de Janeiro. Mestre pelo IUPERJ, publicou os livros *A Dona das Chaves*; *Quem Vigia os Vigias*; *Cemitério dos Vivos*; *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro*; *Impacto da assistência jurídica a presos provisórios*; *Ministério público: Guardiã da democracia brasileira?* e outros trabalhos sobre polícia, prisões e penas alternativas. Foi membro titular do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça. É membro do conselho diretor do International Drug Policy Consortium.

LEONARDA MUSUMECI

Economista e antropóloga, é professora do Instituto de Economia da UFRJ. Mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional da UFRJ, publicou os livros *O Mito da Terra Liberta*; *Quem Vigia os Vigias* (com Julita Lemgruber e Ignacio Cano); *Elemento Suspeito* (com Silvia Ramos); *Mulheres Policiais* (com Barbara Musumeci Soares); *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro* (com Julita Lemgruber e outros) e *Ministério público: Guardiã da democracia brasileira?* (com Julita Lemgruber e outros), além de diversos artigos e capítulos de livros sobre criminalidade, violência e segurança pública.

SILVIA RAMOS

Cientista social com doutorado pela Fundação Oswaldo Cruz em Violência e Saúde. Tem experiência em pesquisas sobre violência urbana e segurança pública, atuando principalmente nos seguintes temas: juventude, polícia, mídia e movimentos sociais. Publicou artigos e livros, entre eles *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*, com Leonarda Musumeci, *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança pública no Brasil*, com Anabela Paiva e *Política, direitos, violência e homossexualidade*, com Sergio Carrara e outros autores.

MARCIA FERNANDES

Advogada e professora da Faculdade de Direito do Ibmecc, onde atua no Núcleo de Prática Jurídica. É mestre em Ciências Penais e Criminologia e tem pós-graduação em Direito e Psicanálise, ambos pela Ucam/RJ. Especializou-se em Direitos Humanos (UPO/ES) e é graduada em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFSM/RS. É coautora dos livros *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro* e *Impacto da assistência jurídica a presos provisórios*.

Nota triste, sucessivas pesquisas de avaliação dos policiais sobre suas funções, ano após ano, revelam um contingente insatisfeito com as condições de trabalho, desinteressado do ofício e brutalizado pelas práticas convencionais de enfrentamento e pela valorização das tropas de elite. Está claro em “Eles nos detestam. Tropeços do policiamento de proximidade em favelas”, de Leonarda Musumeci. Entre os moradores das favelas o quadro é igualmente desolador. Sobram queixas contra o autoritarismo, a abordagem policial sempre violenta e, mais recentemente, a consolidação de uma instância de poder que, não raro, se sobrepõe às autoridades legítimas.

Com as duas pontas da interlocução abaladas, torna-se essencial um canal de mediação. Esta obra nos subsidia com um artigo de Barbara Musumeci: “Ecos da mediação judicial”. É contribuição importante para embasar a elaboração de propostas desidratadas de tensão. É essencial que os poderes constituídos, especificamente prefeitura e área civil do governo estadual, protagonizem as iniciativas. A Polícia Militar não tem mandato – de fato ou de direito – para dar as cartas em todas as dimensões do cotidiano das favelas. Essa anomalia precisa ser combatida.

Se o cenário é perverso, há alento na história documentada. O panorama traçado por Silvia Ramos em “Violência e polícia”, que cobre três décadas de políticas de segurança no estado, nos lembra que, por mais de 20 anos, o Rio de Janeiro ostentou o nada honroso título de campeão de homicídios. A partir da virada do século – com ênfase no pós-2008, a era das UPPs – o cenário mudou. Os assassinatos recrudesceram, embora o extermínio dos jovens continue sendo a mais importante agenda fluminense (e brasileira) da atualidade, mesmo levando-se em conta tanto a aguda recessão econômica quanto o desastroso ambiente político.

Sempre possível é virar o jogo, mesmo nas piores partidas. Se polícia e política de segurança são variáveis que explicam a queda nas taxas de homicídio do estado, delas não vamos prescindir para construir o aparato que nos ponha – ou, sendo mais otimista, recoloque – nos trilhos de uma sociedade mais justa, cordial e humana. Mas o modelo tem que mudar. Este livro nos aponta o Norte. Sigamos.

Desde que foi fundado, há 16 anos, o CESeC notabilizou-se pela pesquisa e pelo ativismo em torno das potencialidades e deficiências do sistema de justiça criminal brasileiro. Por meio de livros, relatórios, conferências e artigos de opinião em jornais de todo o país, essa produção tornou-se referência nacional para aqueles preocupados com justiça equânime e garantia dos direitos dos cidadãos sob o Estado Democrático de Direito.

Os artigos publicados neste volume são apenas uma pequena fração da produção total do CESeC e tratam de problemas e políticas recentes de segurança pública.

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

APOIO:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



FORD FOUNDATION