

# SEGURANÇA E CIDADANIA

BOLETIM  
SEGURANÇA E CIDADANIA  
**AGOSTO 2017**

23

CONVIVÊNCIA, CONFLITOS  
E MEDIAÇÕES NAS UPPs

**BARBARA MUSUMECI MOURÃO**



## RESUMO

Com base nos dados da pesquisa *Convivência e conflitos em comunidades com UPP*, realizada pelo CESeC, em 2016, este texto explora a conflitualidade vivida nas 37 favelas ocupadas pela polícia, naquele momento, no município do Rio de Janeiro. Procurou-se conhecer a visão dos moradores sobre as tensões experimentadas em suas relações cotidianas e, particularmente, nas interações com os policiais da UPP. Foram abordadas, ainda, as percepções sobre o programa de mediação de conflitos que havia sido adotado nesses territórios e as repercussões dessa iniciativa frente aos conflitos que terminaram por inviabilizar a proposta inicial de estabelecer ali um modelo de policiamento baseado na proximidade com a população.

## ABERTURA

Este artigo integra um conjunto de textos resultantes da pesquisa amostral domiciliar intitulada Convivência e conflitos em comunidades com UPP, realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) em 2016, com o apoio da Open Society Foundations. O trabalho, desenvolvido por Leonarda Musumeci, Silvia Ramos, Paulo Victor Leite Lopes, Pablo Nunes e por mim<sup>1</sup>, buscou ouvir os moradores das 37 favelas com Unidades de Polícia Pacificadora existentes na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2016, quando o projeto já dava sinais de estar começando a viver sua crise mais aguda. Procurou-se, então, captar as visões dos moradores das favelas ocupadas pelas UPPs naquele momento, assim como suas avaliações, expectativas e demandas em relação ao futuro do projeto.

Com uma amostra de 2479 entrevistados, representativa do conjunto dos moradores das 37 favelas ocupadas, a pesquisa procurou abarcar a percepção dos entrevistados sobre diversos aspectos, como os serviços públicos, as experiências de conflitualidade, os impactos das UPPs, as interações da população com a polícia, as lacunas e benefícios do projeto, além da possibilidade de ajustes futuros.

O relatório geral da pesquisa, elaborado por Leonarda Musumeci, analisa o conjunto das entrevistas, buscando compreender a visão global dos moradores a respeito da UPP<sup>2</sup>, enquanto o presente artigo concentra-se nos conflitos cotidianos e nas questões de ordem afetiva e relacional, os quais, como se verá, desempenharam um papel relevante nos destinos das UPPs. O texto aborda, assim, as interações conflituosas nas favelas

e as percepções sobre o programa de mediação de conflitos que, a partir de 2012, foi implementado nas UPPs, a cargo de uma equipe de policiais especialmente treinada para esse fim.

Muitos trabalhos têm sido escritos sobre as UPPs, entre eles os originários da pesquisa sequencial que o CESeC realizou com os policiais, em 2010, em 2012 e em 2014<sup>3</sup> (e que se desdobrou na pesquisa atual, dirigida aos moradores). Não cabe aqui resumir-los, mas vale assinalar que, em consonância com esses textos, com o que vem sendo anunciado na mídia e com as percepções do senso comum, a análise que se segue considera que há alguns anos estamos assistindo ao declínio e ao desmonte do projeto. É nesse cenário, gerador de incertezas e desesperanças, que se percorreu o caminho das tensões e dos atritos vividos nas favelas, normalmente pouco visíveis, mas fundamentais na compreensão da escalada dos conflitos armados que eclodiram em diversos territórios ditos pacificados.

## PORQUE A BRIGA?

As favelas não são um celeiro de conflitos e violências como algumas pessoas podem imaginar. Na visão dos moradores, elas ocorrem, não são raras, mas as relações interpessoais vividas nas favelas trazem, igualmente, prazer e gratificação. Os dados da pesquisa não nos deixam esquecer disso: quando se pediu para que os entrevistados identificassem as três melhores coisas da comunidade onde vivem, as relações com vizinhos, parentes e amigos receberam a terceira maior quantidade de menções (620 vezes), entre as 21 categorias de respostas, precedida apenas pelas referências à facilidade de acesso

1. A pesquisa de campo foi coordenada por Sonia Nunes, a quem agradecemos enormemente — e, em nome dela, à toda sua equipe — pela perseverança e firmeza com que conduziu o trabalho, a despeito das inúmeras dificuldades que precisaram ser enfrentadas. O plano amostral foi estruturado por Dorian Borges e o tratamento estatístico ficou a cargo de Greice Conceição, aos quais também dirigimos nossos agradecimentos pela presteza e apoio permanentes.
2. MUSUMECI, Leonarda, UPP: ÚLTIMA CHAMADA — Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro, 2017. [www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/UPP-moradores-Relatório\\_3.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/03/UPP-moradores-Relatório_3.pdf)
3. Unidades de Polícia Pacificadora (UPP): O que pensam os policiais? [<http://www.ucamcesec.com.br/projeto/unidades-de-policia-pacificadora-o-que-pensam-os-policiais/>]

(856) e ao comércio (685).<sup>4</sup> Briga-se bastante, é verdade. Metade da população das favelas com UPP (50,6%) presenciou ou teve notícia de alguns ou muitos episódios de brigas e agressões ocorridas em sua comunidade, nos 12 meses anteriores à pesquisa. Mas a vida na favela não pode ser reduzida a apenas uma de suas dimensões. Como se pode ver, o lado menos visível, o da solidariedade, das trocas e da convivência, típicos da vida em comunidade, ao menos na percepção dos moradores, ocupa também um lugar central.

É evidente que não se pode falar genericamente dos moradores de nenhuma favela, com UPP ou sem UPP. Menos ainda do conjunto das favelas aqui estudadas. As visões, os desejos, as expectativas e as experiências variam enormemente dependendo do território, da idade, da cor, da escolaridade, do local da residência, do tempo de moradia, dos laços, redes de pertinência etc. Para tomar um único exemplo, tendo como referência a faixa etária, basta ver que 26,7% dos que têm 24 anos ou menos, acreditam que a presença da UPP, nos dias atuais, limitou-lhes o direito de ir e vir, enquanto entre os que têm 60 anos ou mais, 10,7% apenas manifestaram essa percepção. Nesse mesmo sentido, quase metade dos que integram o estrato mais jovem<sup>5</sup> (46,5%) gostaria que a UPP saísse de suas comunidades, enquanto menos de um terço dos sexagenários ou mais idosos (27,8%) exprimiram esse desejo<sup>6</sup>.

As respostas dos moradores expressam, portanto, as diferenças de perspectiva que, naturalmente, impactam as percepções dos fatos e dos processos. Por isso, algumas vezes, uma parcela importante dos entrevistados afirma algo que outra parcela, igualmente expressiva, contradiz

frontalmente. Assim, quando se trata de explicar o que provoca a emergência de conflitos, por exemplo, as discrepâncias são notáveis. Para 52,5% dos respondentes, focos não influem em nada, enquanto para 47,4% elas contribuem (muito ou pouco) para provocar altercações. Da mesma forma, o uso de álcool e outras drogas é visto por 51,7% dos respondentes como incapaz de resultar em contendas, enquanto a outra metade deles percebe essas práticas como muito (31,2%) ou pouco (16,9%) influentes. Outro fator que divide as opiniões é uma suposta “falta de educação dos moradores”. Um pouco mais da metade da população (54,1%) percebe aí um problema que influencia, em algum nível, o surgimento das desavenças, enquanto parcela um pouco menor, embora semelhante numericamente, (45,8%) não acredita que este elemento exerça qualquer interferência<sup>7</sup>.

Isso não significa que não haja consensos ou opiniões quase consensuais a respeito de alguns temas. Curiosamente, certas situações que se supôs serem provocadoras universais de desentendimentos mostraram-se muito pouco relevantes na concepção dos moradores das UPPs. Para a maioria da população, os conflitos não têm, por exemplo, qualquer relação com baile funk (79,2%), outros bailes e festas (75,1%), trânsito de carro e motos (80%), obras na vizinhança (85,9%), problemas com lixo (75%), animais domésticos (84,1%), moradores novos na comunidade (94,5%), som alto de igrejas (89,5%) ou estacionamento (90,9%).

Compreensivelmente, essas respostas podem indicar um certo zelo com a imagem da favela, já que as perguntas formuladas por pessoas estranhas

4. Ao elencarem as três piores coisas das comunidades onde vivem, as queixas contra vizinhos, barulho e desordem pública ocuparam o sétimo lugar da lista, com 148 menções.

5. Nesse extrato foram agregadas as faixas: 16 a 18 e 18 a 24 anos. A pesquisa entrevistou somente moradores com 16 anos ou mais.

6. Diferentemente do relatório da pesquisa mencionado acima, foram considerados, aqui, apenas os percentuais válidos, o que explica algumas ínfimas discrepâncias nos resultados apresentados em cada texto.

7. É importante ressaltar que, nesse caso, uma lista de fatores capazes de influenciar a eclosão de conflitos foi apresentada previamente aos entrevistados, para que eles apontassem as que seriam capazes de influenciar muito, pouco ou nada a emergência de episódios conflitivos.

à comunidade tendem a embutir uma visão cheia de pressupostos que os moradores, provavelmente, não desejam endossar. Confirmar sua influência significaria confirmar também a recorrência de cada um desses elementos e, portanto, uma representação da favela como lugar de bagunça, desordem ou promiscuidade espacial.

Fatores como barulho nos bares ou barulho e gritaria de vizinhos, também não são reconhecidos pela maioria como causadores de desentendimentos, embora uma parte mais considerável dos moradores (30,4% e 39,9%, respectivamente) acredite que eles possam ter um papel na geração de conflitos.

Cabe perguntar então: se metade das pessoas viu ou teve notícia de pessoas brigando e se agredindo na comunidade (54,3%, se considerados também os que mencionaram apenas um episódio), o que terá provocado essas brigas, para a maioria dos moradores? Por que elas seriam tão recorrentes, tendo em conta que metade da população viu ou soube de várias ou muitas pejeas no período de um ano? Somente as condições imputáveis a um outro abstrato, como fofocas, falta de educação e uso de álcool e outras drogas seriam gatilhos suficientes para tanta conflitualidade?

Por outro lado, as frequências e os motivos para as brigas na favela seriam realmente diferentes dos que geram atritos e agressões nas outras regiões da cidade? As ruas de qualquer bairro, como Copacabana, Grajaú ou Méier, para citar aleatoriamente três exemplos, não guardam, da mesma forma, memórias de brigas e confusões? Que morador do asfalto não terá visto ou ouvido falar de pessoas se estapeando na esquina de seu bairro ou gritaria e bater de portas no apartamento ao lado?

Não por acaso, dado o reconhecimento de que a ocorrência de desentendimentos é extensa e irrestrita, a oferta de mediação de conflitos vem se ampliando, dentro e fora do sistema de justiça e, desde 2016, já está em vigor a Lei nº 13.140, que prevê a criação de Centros de Mediação e Conciliação em todo o país. No Rio de Janeiro, nos 24 Centros Judiciais de Mediação em funcionamento, segundo o Tribunal de Justiça<sup>8</sup>, abundam as disputas de natureza cível e criminal, vindas tanto do asfalto quanto das favelas. Das comunidades chegam os conflitos com vizinhos, que muitas vezes são também parentes, em torno do uso de uma moradia, de parte dela ou da laje da casa, assim como do acesso a uma servidão ou do despejo de entulho na vizinhança; dos condomínios e prédios, luxuosos ou modestos, chegam ameaças e agressões motivadas por barulho, uso de vagas nas garagens e de espaços coletivos, cobrança de aluguel etc.. Tudo isso, sem falar das disputas encarniçadas no interior das famílias, em torno da guarda dos filhos, pensões e partilha de bens e que, muitas vezes, descambam para o ataque físico, ameaças, injúria e atos caluniosos (amplificados, nem é preciso dizer, pelas redes sociais)<sup>9</sup>.

Conforme o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro<sup>10</sup>, somente no primeiro mês de 2017 foram registrados, nas duas delegacias policiais que correspondem a regiões abastadas da Zona Sul da cidade<sup>11</sup> 32 denúncias de lesão corporal dolosa e 26 denúncias de ameaça<sup>12</sup>. Como se sabe, os casos denunciados representam uma pequena parcela dos fatos ocorridos. De acordo com a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2013, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e desenvolvida pelo DATAFOLHA e CRISP<sup>13</sup>,

8. <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/mediacao/cejusc/lista-centros-mediacao>

9. *Dados referentes à experiência direta como observadora e como mediadora no centro de mediação da Capital / Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2013 e 2014) e no centro de mediação do IV Juizado Especial Criminal do Leblon (2014 a 2017).*

10. <http://www.isp.rj.gov.br/DadosOficiaisPesquisa.asp?chave=201701>

11. *Embora abrangendo diversas favelas, a 14ª e a 15ª Delegacias Policiais compreendem bairros ricos como Leblon, Lagoa, Ipanema, São Conrado, Gávea, Vidigal e Jardim Botânico.*

12. *Na 24ª DP (Cachambi, Méier, Abolição, Encantado, Piedade e PIlares) foram feitos, nesse mesmo período, 69 registros de lesão corporal e 21 registros de ameaça; Na 20ª DP (Andaraí, Grajaú e Vila Isabel) foram registradas 27 denúncias de lesão corporal e 28 de ameaça.*

13. [http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario\\_SENASP\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf)

os casos de agressão estão entre os que menos são reportados à polícia. Apenas 17,2% são notificados, segundo os autores do estudo, o que nos dá uma dimensão da quantidade de interações violentas que não chegam ao conhecimento público. Se considerarmos ainda o que formalmente seria identificado como ameaça, injúria, difamação, calúnia e outros tipos penais característicos da desavenças interpessoais, teríamos um vislumbre das tensões que atravessam as relações humanas dentro ou fora das favelas.

Assim, não há como garantir que haja mais conflitos em algum segmento social do que em outro. Tampouco se pode dizer que o conflito, em si mesmo, seja um problema, pois o que gera visões, sentimentos e interesses discrepantes é a necessária e saudável coexistência das diferenças. O problema não está, portanto, nas questões que suscitam desentendimentos, mas nas soluções violentas que lhe são dadas, na comunicação violenta que se estabelece e na escalada que o conflito mal trabalhado tende a produzir.

## INIMIGO ÍNTIMO

Feito esse enquadramento, podemos voltar a examinar os dados sobre a conflitualidade nas UPPs, sem o risco de superdimensionar sua importância relativamente ao resto da cidade. O que importa destacar, na verdade, é que a coordenação das UPPs, ou ao menos alguns de seus componentes, juntamente com lideranças do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, perceberam que o chamado processo de pacificação precisaria envolver também as relações interpessoais dos moradores das comunidades e não somente as atividades criminosas no sentido estrito.

Assim, a partir de 2010, desenvolveram o programa de mediação de conflitos conduzido por policiais junto à população das favelas<sup>14</sup>. Não porque as interações conflituosas de seus habitantes pusessem em risco o programa das Unidades de Polícia Pacificadora, tal como ele havia sido imaginado em seus primórdios, mas porque a experiência de solucionar conflitos por meio do diálogo e de métodos auto-compositivos traria um ganho adicional para todos: para os policiais, que teriam a oportunidade de adquirir ferramentas de trabalho afinadas ao princípio do policiamento de proximidade (que, naquele momento, imaginava-se ainda possível), e para os moradores, que agregariam ao seu repertório outros meios de comunicação e de resolução de problemas.

Vista como uma das estratégias do policiamento de proximidade, a mediação feita por policiais foi definida nos seguintes termos pela Secretaria de Segurança do Estado, em sua publicação de 2015, chamada “UPP — Unidades de Polícia Pacificadora. Da origem do programa à política de pacificação: um guia para compartilhar experiências e reflexões”.

Mediação de conflitos é um instrumento a ser usado pelos policiais militares para resolução pacífica de conflitos interpessoais. O operador de segurança avaliará a possibilidade de utilizar técnicas da mediação de conflitos e, diante de sua possibilidade, facilitará o diálogo e a negociação entre duas ou mais partes, auxiliando-as na identificação dos interesses comuns, complementares e divergentes, objetivando o atendimento das necessidades e a satisfação mútua. Esta ação previne a formação e a reincidência de conflitos, evitando que se potencializem<sup>15</sup>.

Para todos os efeitos o que, em sentido amplo, está sendo considerado

14. *Descrição e análise sobre esse programa encontram-se em MOURÃO, Barbara Musumeci e STROZEMBERG, Pedro. Mediação de Conflitos nas UPPs: notícias de uma experiência. Rio de Janeiro. CESeC, 2016.*

15. *Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro — SESEG. Unidade de Polícia Pacificadora — UPP: da origem do programa à política de pacificação. Rio de Janeiro: SESEG, 2015. [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157744/DLFE-91956.pdf/Capa\\_Guia\\_Portugues.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157744/DLFE-91956.pdf/Capa_Guia_Portugues.pdf) (acesso em 6 de março de 2017).*

neste texto como mediação, ajusta-se perfeitamente à definição transcrita acima: uma atividade de facilitação de diálogos, realizada por uma terceira parte neutra que ajuda as duas ou mais partes em conflito a encontrar, por elas próprias, as soluções para suas desavenças.

Com essa perspectiva, cerca de 60 policiais das UPPs, formados para servir como mediadores (capacitados primeiramente pelo Tribunal de Justiça e, posteriormente pelo Ministério Público Estadual), passaram a atuar, em dupla ou individualmente, em quase todas as unidades de polícia pacificadora existentes no Rio de Janeiro. Além de atender a chamados, eles seguiam o rastro dos boletins de ocorrência efetuados por seus colegas da tropa e, em seguida, ofereciam aos envolvidos a possibilidade de mediar as contendas. Quando a mediação resultava em entendimento entre as partes, o acordo era homologado (extrajudicialmente) pelo Ministério Público, de forma a conferir-lhe alguma oficialidade. Assim, durante algum tempo o programa funcionou, procurando ajudar, tanto na soluções de problemas interpessoais quanto no encaminhamento de que-relas coletivas que envolvessem moradores entre si ou moradores e agentes externos, como empresas públicas e outros prestadores de serviços.

O programa trouxe diversos ganhos, como a ampliação de parcerias e de recursos de aproximação com a comunidade, além e sobretudo, da introdução de um novo conjunto de referências capaz de oxigenar a lógica adversarial que caracteriza a cultura policial. Ao mesmo tempo, foram observados vários aspectos de risco, os quais demandavam atenção redobrada e requeriam investimentos futuros: em primeiro lugar a

necessidade de definir com mais precisão um conceito de mediação policial que fosse capaz de orientar o trabalho dos mediadores e as ações do resto da tropa frente a situações de conflito. Isso diz respeito, por exemplo, ao equilíbrio precário entre a posição de neutralidade e imparcialidade, exigida do mediador, e a condição de autoridade policial, incumbida, simultaneamente, de um papel coercitivo e investida da condição de saber em relação ao outro<sup>16</sup>. A despeito de algumas dessas fragilidades estruturais, o programa mostrou-se bem sucedido no sentido de ter possibilitado melhores níveis de comunicação e confiança da população em relação aos policiais mediadores.

No entanto, se os esforços dos mediadores resultaram em melhores conexões entre eles e a população, o mesmo não aconteceu em relação aos demais agentes: das preocupações dos gestores da UPP escapou um elemento fundamental, que foi a qualidade da relação entre os moradores das favelas ocupadas e o conjunto da tropa. Mesmo naquele momento em que já era possível divisar o risco de os conflitos cotidianos entre policiais e moradores minarem as bases do modelo de policiamento que se pretendia adotar, as tensões que eles experimentavam na convivência diária, não mereceram a devida atenção.

Ocorre que a condição de base para a pacificação é, antes de tudo, a convivência minimamente harmoniosa da polícia com o conjunto dos moradores. Sem que esse aspecto tenha sido levado em conta, as interações cotidianas entre os habitantes dos territórios e os agentes que passaram a ocupá-lo foram se tornando progressivamente mais tensas e as resistências iniciais se avolumaram a ponto de inviabilizar o convívio ao



DAS  
PREOCUPAÇÕES  
DOS GESTORES  
DA UPP  
ESCAPOU UM  
ELEMENTO  
FUNDAMENTAL,  
QUE FOI A  
**QUALIDADE DA  
RELAÇÃO** ENTRE  
OS MORADORES  
DAS FAVELAS  
OCUPADAS E O  
CONJUNTO DA  
TROPA”

16. Esses e outros dilemas são explorados, no curso da publicação supracitada, no artigo intitulado “Promessas e dilemas da mediação policial nas UPPs” em MOURÃO, Barbara Musumeci e STROZEMBERG, Pedro op. cit. — Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro — SESEG. Unidade de Polícia Pacificadora — UPP: da origem do programa à política de pacificação. Rio de Janeiro: SESEG, 2015.



menos polido, entre a população e a polícia. Pouco a pouco, as tão sonhadas parcerias entre esses atores, bem como as esperadas relações de proximidade que devolveriam aos habitantes locais o clima de tranquilidade que as guerras do tráfico e a guerra ao tráfico lhes havia roubado, converteram-se em seu oposto e os conflitos entre policiais e moradores passaram a ocorrer a céu aberto. Os números não deixam dúvidas e são espantosos, como se verá a seguir.

O survey realizado pelo CESeC em 2014<sup>17</sup>, com uma amostra de 2002 policiais de todas as UPPs, revelou um elevado grau de confrontação e violência cotidiana cujo significado não pode ser minimizado: 56,1% dos agentes relataram que, nos três meses que antecederam a aplicação dos questionários da pesquisa, tinham sido alvo de algum objeto arremessado pelos moradores, 66,2% deles teriam sido xingados e 63% desrespeitados por alguém da população<sup>18</sup>.

Naquele período, quando já se observava o retorno de práticas tradicionais de violência policial em relação a suspeitos e criminosos e frente à retomada das trocas de tiro que as UPPs haviam se proposto a eliminar, a atenção aos atritos diários da polícia com os moradores foi ficando mais e mais improvável. Os holofotes se voltavam para o que parecia mais urgente e inquietante, como as abordagens francamente truculentas e os tiroteios que voltavam a por em risco a vida de moradores e de policiais. Assim, o descuido em torno da relação entre a população e a polícia, vista por muitos como um detalhe de pouca importância contribuiu para que as múltiplas tensões e violências fossem gradativamente se alimentando e se justificando reciprocamente.

Em razão do prolongado histórico de violências e confrontos nas favelas, resultantes das incursões pontuais precedentes, perdeu-se de vista o novo elemento que a UPP colocava em pauta: um convívio quase diário no território e a eventualidade de reações à presença policial por parte de seus habitantes. Em suma, as relações continuadas de seres humanos com perspectivas diferenciadas. Dessa forma, enquanto os primeiros queixavam-se do desrespeito da população em relação a eles, os segundos reclamavam, igualmente, das atitudes desrespeitosas dos policiais<sup>19</sup>. Com o tempo, o resultado foi a escalada dos conflitos e o desmoronamento das pontes que, sendo frágeis desde o início, transformaram-se, aos poucos, em destroços irreparáveis. Longe do cuidado com a qualidade das trocas cotidianas, minaram-se as bases de sustentação do projeto de policiamento que pretendia ser fundado no diálogo e na proximidade e os conflitos ganharam vida própria, em um cenário de antagonismo generalizado e agressões recíprocas.

Não se está supondo, é claro, que a forma de os policiais se relacionarem com a população esteja desvinculada das orientações políticas de seus superiores, do modelo de segurança vigente, da formação recebida ou dos conceitos e preconceitos que cada um deles carrega consigo. Sabe-se também que muitas reações dos moradores à polícia envolvem generalizações, incompreensões e preconceitos misturados a memórias de experiências dolorosas e temores justificados. O que se pretendeu, aqui, foi chamar a atenção para um aspecto comumente negligenciado que é a dinâmica das relações interpessoais e que diz respeito à natureza da comunicação. Pensemos o seguinte: se todos os policiais estivessem afiados

17. "UPP: o que pensam os policiais — 2014" [<http://www.ucamcesec.com.br/projeto/unidades-de-policia-pacificadora-o-que-pensam-os-policiais/>]

18. MOURÃO, Barbra — "O que pensam os mediadores" in MOURÃO, B. e STROZEMBERG, P., *op.cit.*

19. Ver, MOURÃO, Barbara — UPP, uma polícia de que gênero: in, MOURÃO, B.; LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. e Ramos, S. Polícia, Justiça e Drogas: como anda nossa democracia?. Rio de Janeiro, CESEC/UCAM, 2016



com as regras formais do policiamento comunitário, se a política de segurança fosse centrada na defesa dos direitos humanos e no respeito à cidadania, ainda assim haveria tensões entre habitantes de uma determinada área e os recém chegados que lhes ocupam os espaços coletivos com uma missão que interfere diretamente em seus cotidianos. Se as interações conflituosas podem se assemelhar ou se confundir com os enfrentamentos tradicionais, isso não significa que elas não tenham seus percursos independentes, próprios da convivência humana. Dito de outro modo, se os impactos da presença policial fossem inócuos, a existência do projeto das UPPs seria desprovida de sentido, por mais bem sucedido e apropriado que ele fosse.

É da natureza do policiamento de proximidade, ou como se queira defini-lo, operar pela via da comunicação e do diálogo. Cuidar da comunicação significa, portanto, atentar para as situações cotidianas capazes de produzir atrito, alimentadas por linguagens verbais e não verbais que, no lugar de facilitar o diálogo, a proximidade e o entendimento, podem reforçar estereótipos, confirmar suposições e exacerbar atitudes defensivas de ambos os lados, amarrando todos em posições inflexíveis. Não teria bastado, portanto, expurgar a truculência e a corrupção para fincar a bandeira da política de proximidade. Ficaria faltando, de qualquer modo, adotar as ferramentas dialogais: a capacidade de escutar, o reconhecimento da legitimidade do outro nas suas diferentes formas de viver e agir, a validação de suas demandas e tantos outros mecanismos que os policiais mediadores puderam utilizar, mas de cuja existência o conjunto da tropa

sequer tinha notícia. Em suma, se o programa de mediação objetivava oferecer à população das favelas um novo modo de lidar com suas desavenças, por meio de recursos dialógicos produtivos e colaborativos, esse mesmo mecanismo não foi considerado como possibilidade para dar conta das diferenças entre policiais e moradores, até porque essas diferenças não foram sequer reconhecidas como um problema específico a ser tratado. Não seria necessário, evidentemente, transformar os 9.500 agentes em mediadores especializados para que a comunicação não violenta e a escuta qualificada fizessem parte do repertório da UPP. Era fundamental, no entanto, que esses elementos fossem estruturantes e as relações entre polícia e população fossem reconhecidas em sua centralidade, para que os fundamentos do projeto não tivessem sido virados do avesso.

Não por acaso foram raros os relatos sobre episódios de xingamentos e arremesso de objetos contra os mediadores, enquanto mais da metade da tropa, como se viu, foi xingada e alvejada<sup>20</sup>. Vale lembrar que palavras e gestos expressam percepções e emitem mensagens que geram respostas correspondentes, definindo as condições de possibilidade do diálogo. Quando a importância dessa comunicação é negada, pavimentam-se os caminhos para a linguagem adversarial, os quais, facilmente, podem levar à intolerância e à violência. Se o pano de fundo das ações policiais em favelas já era marcado por um histórico de brutalidades e discriminação que precisava ser desconstruído, a negligência em relação à dimensão comunicacional acabou aniquilando qualquer pretensão aproximativa.



NÃO POR ACASO FORAM RAROS OS RELATOS SOBRE EPISÓDIOS DE XINGAMENTOS E ARMESSO DE OBJETOS CONTRA OS MEDIADORES, ENQUANTO MAIS DA METADE DA TROPA FOI XINGADA E ALVEJADA”

20. Ver, MOURÃO e STROZEMBERG, op.cit.

Em 2016, quando o CESeC realizou sua quarta rodada de pesquisas nas UPPs, dessa vez com os moradores e não mais com os policiais, buscou-se, como já foi dito, conhecer as visões, indagações e desejos dos habitantes das favelas sobre a política de segurança. Como ao longo dos quase 10 anos de existência das UPPs a população teve poucas chances de participar das decisões que lhes afetavam diretamente, consideramos que seria importante escutar seus anseios e suas visões prospectivas, sempre na esperança de que, operando como um canal de amplificação dessas vozes, em sintonia com os esforços de vocalização das próprias comunidades, as demandas da população pudessem ser levadas em conta nas decisões políticas futuras. Nessa etapa, os níveis de estresse das relações entre policiais e moradores foi novamente testado e os dados obtidos revelaram, mais uma vez, um cenário pouco auspicioso: um terço dos entrevistados (33,9%) havia presenciado ou sabido de situações em que policiais xingavam ou humilhavam moradores, nos 12 meses anteriores à pesquisa, enquanto 41% viram ou tiveram notícia de moradores xingando policiais e 30,6% viram ou souberam de cenas em que eles arremessavam algo em direção aos agentes.

Note-se que não se trata aqui de ações dirigidas a criminosos, ainda que em alguns desses casos possa ter havido flagrantes e prisões. O que essas cenas indicam é uma convivência nada pacífica entre “agentes da pacificação” e os contemplados por uma política que se definia como pacificadora. Contudo, como é possível pacificar uma comunidade sem que os conflitos latentes e manifestos entre seus principais atores sejam sequer reconhecidos? Como construir um processo de pacificação

se a falta de mecanismos básicos para promover as condições do convívio saudável e respeitoso acaba produzindo efeitos deletérios, opostos aos que se esperava? O que dizer de uma polícia de proximidade (assim definida oficialmente<sup>21</sup>) que, na prática, gera o afastamento da população em um processo de pacificação edificado sobre experiências de hostilidade aberta entre seus participantes? De certa maneira, pode-se dizer que houve uma negação em reconhecer verdadeiramente a importância das práticas de aproximação, que acabaram ficando a cargo de um grupo muito reduzido de policiais encarregados de projetos especiais, como a mediação.<sup>22</sup>

Curiosamente, foram sempre essas iniciativas periféricas, como a mediação e os projetos especiais com jovens, idosos e crianças que serviram para cancelar a marca de uma política de proximidade, quando se tratou de promover as UPPs. Mesmo no momento em que este texto foi produzido quando sobravam poucos vestígios do momento inicial em que a UPP era retratada nos jornais por fotos idílicas de policiais com crianças no colo e moradores conversando amigavelmente com os agentes, o site oficial da corporação exibia cenas desses projetos, como se não existisse qualquer problema de fundo a por em xeque tal imaginário. Em março de 2017, as chamadas da página de abertura do projeto referiam-se, por exemplo, ao treinamento de um grupo de adolescentes de comunidades pacificadas como guarda-vidas e à capacitação de um time de jovens para socorrer vítimas de afogamento. Os números em destaque falavam de 38 UPPs instaladas, 1,5 milhão de pessoas beneficiadas e 9.543 policiais com treinamento de polícia de proximidade. Entre os acontecimentos noticiados na

21. “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”. [<http://www.upprj.com/index.php/faq>]. Acesso em 3 de março de 2017.

22. Outras iniciativas, também minoritárias como a dos mediadores, e quase sempre individuais envolvem projetos esportivos, atividades escolares, trabalhos com a terceira idade etc.

página distinguiam-se uma unidade promovendo o grito de carnaval, uma visita de crianças de outra unidade ao Museu do Amanhã e uma semana cultural que estaria animando os moradores de uma terceira comunidade. Não havia uma só palavra sobre as tensões, violências, mortes e tiroteios que vinham atormentado a vida de moradores e policiais. No mesmo espírito, as fotografias de cada uma das unidades, mesmo as mais conflagradas, retratavam apenas festas, formaturas, visitas, eventos esportivos, passeios e outros festejos.

Nem mesmo a sessão “na mídia”, dedicada a notícias sobre as UPPs, trazia qualquer matéria sobre a retomada dos confrontos, amplamente veiculados, naquele momento, pelos jornais e televisões. As matérias selecionadas para compor a página versavam sobre mulheres maquiando noivas de uma comunidade antes vista como inimiga; moradores das comunidades alugando vagas para receber estrangeiros em suas casas; comunidades celebrando o dia mundial do meio ambiente e casamentos coletivos aos pés do Cristo Redentor, para mencionar apenas as publicações mais recentes na ocasião da consulta<sup>23</sup>.

Era visível, portanto, a discrepância entre a UPP real, descrita por seus moradores e pelos policiais de ponta, e a UPP ideal, apresentada na página oficial do programa. Logo, a negação não se aplica somente às tensões cotidianas e à necessidade de enfrentá-las mas diz respeito, inclusive, às manifestações mais evidentes de conflagração e violência. Parece que uma forte resistência impediu um processo de reflexão da UPP sobre si própria, envolvendo suas práticas, seus objetivos e metas, suas fragilidades, seus vícios e até mesmo suas virtudes.

Nesse ambiente, as vozes e ouvidos solitários dos mediadores representaram um primeiro movimento autor-reflexivo capaz de jogar luz sobre as dificuldades da própria polícia em se comunicar com os moradores e sobre as limitações de sua lógica adversarial, pouco afeita ao diálogo — a chamada cultura do “tiro, porrada e bomba”. Um dos méritos do programa de mediação é que ele estimulou reavaliações de muitos mediadores sobre o sentido das práticas repressivas tradicionais. A experiência de substituir a primazia da arma pelo primado do diálogo revelou-se, para alguns, de tal forma gratificante que os velhos ensinamentos foram revistos e relativizados<sup>24</sup>.

Se não foi possível, por sua dimensão reduzida, que o programa impactasse os hábitos e os modelos de ação da UPP em seu conjunto (talvez tenha até provocado alguns recrudescimentos, levando parte da tropa a se reafirmar na condição de polícia, por oposição ao trabalho de mediação), os mediadores conseguiram, na prática, pela natureza de seu trabalho, abrir uma fenda através da qual um olhar analítico sobre a própria polícia se mostrou possível.

## DIFÍCIL RECONHECIMENTO

O programa de mediação de conflitos — semente com que se procurava gerar um novo padrão de relacionamento interpessoal — embora cheio de promessas, não dispôs das condições ou do tempo necessário, antes que o declínio das UPPs o desidratasse por completo, para se tornar amplamente conhecido da população e do conjunto da tropa. Anos após a instalação do programa nas favelas, a grande maioria dos moradores sequer tinha ouvido falar da

23. Outras mais antigas mantinham o mesmo tom, como mostra a breve seleção aleatória de títulos a seguir, alguns deles, em absoluto descompasso com a situação real das favelas mencionadas: “Aula de história no interior”; “Jiu-Jitsu na Providência”; “Paz com voz na Cidade de Deus”; “Cultura e tecnologia vão ocupar o Alemão”; “Boas ações em dia”; “Reinventando o lixo”; “Golfe é a boa nova para crianças da Rocinha”; “patinação no gelo”; “Comitiva do Haiti chega ao Rio para ‘importar’ UPPs”; “banho de loja” etc.

24. MOURÃO, B. e STROZEMBERG, P. op.cit.

existência desse método de resolução de conflitos. Os números são expressivos: Quando interrogados sobre a existência de um programa de mediação nas suas comunidades, apenas 3,7% dos entrevistados responderam afirmativamente e 5,3% disseram ter participado ou conhecido alguém que tivesse feito mediação com os policiais das UPPs. Depois de os entrevistadores explicarem em que consiste a mediação<sup>25</sup>, 16% dos moradores disseram conhecê-la, seja por ter ouvido falar (13%), seja por experiência própria (2,3%), mas não necessariamente por meio de policiais da UPP. A grande maioria, portanto (83,9%) admitiu não ter qualquer conhecimento sobre mediação, nas UPPs ou fora delas, quando foi realizada a enquete.

Considerando que, na vigência do programa, havia mediadores atuando em praticamente todas as unidades, do ponto de vista institucional, isso indica que não houve um forte investimento em comunicação para que a notícia de um “serviço” oferecido à população chegasse a seu público, gerando a demanda esperada. Por outro lado, para amenizar possíveis resistências, os policiais-mediadores atuavam à paisana e, com isso, se dissociavam da imagem da UPP, dificultando a identificação dessa prática a um programa institucional. Além disso, é preciso lembrar que fronteira entre o que se entende por mediação e qualquer outra intervenção baseada no

diálogo nem sempre pode ser definida com precisão matemática, sobretudo quando conduzida por policiais e fora do setting formal das salas de mediação. Nessas condições, muitas mediações acabam se assemelhando ao conhecido “deixa-disso”, enquanto outras, feitas por policiais sem formação específica, podem agregar diversos recursos usados por mediadores, assemelhando-se a um processo estruturado de construção de consenso. Face a tantos elementos que tornam nebuloso o reconhecimento do programa levado a cabo pelas UPPs, pode-se relativizar sua invisibilidade e considerar que, 5,3% de pessoas informadas pode até ser um percentual significativo e talvez não seja menor do que a proporção dos que, na favela ou no asfalto, têm conhecimento sobre a mediação praticada no Sistema de Justiça.

Mesmo assim, visando explorar possíveis diferenciações que joguem alguma luz sobre a invisibilidade do programa de mediação para a maioria dos moradores, essa questão foi avaliada em função do sexo, idade e escolaridade dos respondentes. As respostas se mantiveram as mesmas para homens, mulheres, jovens ou idosos. O que, finalmente, se revelou como variável significativa, capaz de influenciar diretamente o acesso à informação sobre o tema foi o nível de escolaridade dos respondentes, como se pode ver na tabela a seguir:



OS POLICIAIS-MEDIADORES ATUAVAM À PAISANA E, COM ISSO, SE DISSOCIAVAM DA IMAGEM DA UPP, DIFICULTANDO A IDENTIFICAÇÃO DESSA PRÁTICA A UM PROGRAMA INSTITUCIONAL”

25. “Mediação é uma forma de resolver desentendimentos, com uma pessoa especialmente treinada ajudando as que estão no conflito a buscar soluções benéficas para os dois lados”

**TABELA 1\_DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DE MORADORES QUE JÁ OUVIU FALAR OU PARTICIPOU DE MEDIAÇÕES DE CONFLITOS, SEGUNDO A ESCOLARIDADE**

	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO		ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO		ENSINO MÉDIO INCOMPLETO		ENSINO MÉDIO COMPLETO		ENSINO SUPERIOR INCOMPLETO		ENSINO SUPERIOR COMPLETO		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
SIM	101	9,6	53	17,1	74	18,9	113	19,4	23	27,7	21	37,5	385	15,5%
NÃO	913	86,8	244	78,7	309	78,8	461	79,1	59	71,1	33	58,9	2019	81,5%
NS	37	3,5	12	3,9	9	2,3	9	1,5	1	1,2	2	3,6	70	2,8%
NR	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>1052</b>	<b>100,0</b>	<b>310</b>	<b>100,0</b>	<b>392</b>	<b>100,0</b>	<b>583</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>	<b>100,0</b>	<b>56</b>	<b>100,0</b>	<b>2476</b>	<b>100,0</b>

Previsivelmente, notou-se que o montante de pessoas informadas era maior entre as mais graduadas do que no restante da população: a taxa de conhecimento cresce, progressivamente, na proporção direta da escolarização, embora em nenhuma faixa se chegue a alcançar patamares realmente elevados. Enquanto 9,6% dos que não completaram o ensino fundamental tinham alguma informação a respeito da mediação, um terço dos que ingressaram em uma universidade demonstraram ter ciência do assunto (31,6%), seja pela via da UPP seja por outras fontes<sup>26</sup>.

De todo modo, os dados vistos acima apenas reiteram as óbvias conexões entre aumento dos anos de estudo e ampliação do grau de informação. No entanto ele evoca um paradoxo que atravessa os discursos sobre a mediação de conflitos, ao revelar uma associação perversa entre status social e o acesso à justiça (em sentido amplo) proporcionado pela mediação. Entre mediadores, veicula-se o postulado de que a mediação deve ser integrada ao repertório coletivo de todas as camadas

sociais e aspira-se a que os métodos autocompositivos<sup>27</sup> passem, no futuro, a permear irrestritamente a nossa cultura, tornando-a mais colaborativa e menos contenciosa. Mais do que um método de efeitos tópicos, espera-se que a mediação represente um elemento de pacificação social, ao alcance de todos.<sup>28</sup> Assim, ela deve ser largamente disseminada pelos diferentes grupos sociais, não se deixando contaminar por mecanismos de exclusão ou de reserva de mercado em favor de determinados segmentos de mediadores ou de mediados. Por outro lado, o manual do bom mediador exige, como é amplamente reiterado no meio, tanto uma formação continuada (cursos, palestras, observações, supervisões e estudos), quanto um investimento de caráter individual, como o auto-exame frequente a respeito dos pressupostos, conceitos e valores pessoais. A mediação, nesse sentido, não se resumiria a um conjunto de técnicas e procedimentos, mas a uma maneira de ver o mundo e de ver-se a si próprio. Um modo de estar diante do outro que altera a forma de vê-lo e, ao mesmo

26. Embora note-se uma proporção ligeiramente menor nas faixas de 25 a 34 anos (78,4%) e de 35 a 44 anos (76,4%), a grande maioria, de todo modo, afirma nunca ter ouvido falar da mediação.

27. No sentido da mediação, a expressão "autocompositivo" refere-se ao fato de as partes encontrarem por elas mesmas as soluções para suas contendas.

28. Em seus considerandos, a Resolução 125, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, define que "...a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças.



tempo, modifica a autopercepção do mediador. Uma experiência que, além disso, exige um recuo em relação ao próprio (suposto) saber, em nome da legitimidade de outros saberes. Essas seriam as condições (ainda que mais teleológicas do que reais), para que a mediação consistisse em um verdadeiro processo autocompositivo, livre de interferências externas e das relações de poder. Seguindo esse princípio, os mediadores simplesmente ajudariam as partes a utilizar recursos próprios para encontrar as soluções para suas desavenças, em lugar de fornecer-lhes aconselhamentos com base em algum saber de natureza técnica ou moral.

Não é difícil perceber que essa necessidade de investimento na formação para mediar, dentro ou fora do Sistema de Justiça, envolve um risco de elitização da prática, pois apenas uma parcela restrita da sociedade pode dispor do tempo e dos recursos necessários ao cumprimento de todas as etapas previstas. Com isso, a chamada “mediação comunitária” poderá, facilmente, se tornar uma promessa de segunda categoria destinada às áreas mais pobres da cidade, como resultado de formações breves, desacompanhadas das etapas complementares e do caráter de continuidade exigido na justiça e nas câmaras privadas reconhecidas por tribunais, conselhos e associações. A Lei Nº 13.140, de 2016, que trata da mediação<sup>29</sup>, é reveladora dessa tendência quando define, por exemplo, os parâmetros para quem pretende mediar no âmbito da Justiça:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola

ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça. [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)]<sup>30</sup>

Já o projeto conduzido pela Arquidiocese do Rio de Janeiro para formar mediadores comunitários nas favelas cariocas, considera que “basta ser maior de 18 anos, ser alfabetizado e ter bom senso (...) e reconhecimento na comunidade” para estar em condições de mediar<sup>31</sup>.

O que pode resultar daí é a coexistência de dois universos: de um lado, mediadores universitários que, ao menos teoricamente, encontram-se diante de um vasto leque de ofertas para sua formação continuada e de outro, como foi o caso do programa nas UPPs<sup>32</sup>, mediadores “comunitários”, com uma formação básica inicial vista como suficiente na preparação para a prática, sem a exigência de cumprimento das etapas subsequentes, assim como do diploma de curso superior<sup>33</sup>. Isso não significa que o atendimento no âmbito do judiciário seja, necessariamente, de melhor qualidade ou que todos os mediadores judiciais sigam os preceitos sugeridos para sua formação. O que chama a atenção é a ideia de que o atendimento oferecido à população das favelas pode prescindir dos requisitos exigidos em outras esferas<sup>34</sup>. Seus habitantes só teriam, portanto, a chance de acesso à mediadores mais instruídos se recorressem às câmaras privadas, acionassem a justiça ou fossem acionados por alguma ação civil ou criminal de pequeno potencial ofensivo. Essas

29. A Lei 11.340, que dispõe sobre “a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública” define como princípios da mediação: I — imparcialidade do mediador; II — isonomia entre as partes; III — oralidade; IV — informalidade; V — autonomia da vontade das partes; VI — busca do consenso; VII — confidencialidade; VIII — boa-fé.

30. (grifo nosso) Acesso em 1 de março de 2017.

31. <http://arqrio.org/noticias/detalhes/4347/arquidiocese-promove-formacao-de-mediadores-comunitarios> (acesso em 6 de março de 2017)

32. Ver MOURÃO, B. Promessas e dilemas da mediação policial nas UPPs, in MOURÃO, B. e STROZEMBERG, P. op.cit.

33. Não se pretende, em absoluto, defender a exigência do terceiro grau como linha de corte para formar mediadores, mas apenas apontar a desigualdade dos parâmetros que regem as normas de funcionamento nos diferentes espaços sociais. Mesmo porque, uma vez que qualquer formação universitária é aceita, torna-se difícil compreender o que pode haver de similar entre pessoas com formações tão heterogêneas que lhes proporcione algum alicerce comum para a mediação.

34. Na contramão dessa tendência, o MEDIARE vem atuando, desde 2013, em parceria com a associação de moradores do Vidigal, na zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, promovendo cursos de capacitação em Mediação e Programa de Ampliação de Habilidades para o Diálogo. O trabalho desenvolvido pelo MEDIARE envolve acompanhamento e preparação aprofundada das lideranças locais.



desigualdades se agravam ainda mais quando se trata de mediações conduzidas por policiais que precisarão realizar um esforço adicional para se despir de sua condição de autoridade, diante das partes e de si próprios, de forma a alcançar o patamar de neutralidade e imparcialidade exigidos na mediação.

### “OS MEDIADORES QUE QUEREMOS”

Um outro aspecto importante, além do grau de ciência dos habitantes das UPPs sobre o projeto de mediação e dos modelos de formação de mediadores concebidos para as favelas, são as expectativas (dos que dizem conhecer a mediação) a respeito de quem deveria mediar e quais os conflitos que caberia encaminhar aos mediadores. Considerando o surgimento de novos projetos de mediação nas comunidades<sup>35</sup> e supondo-se que essa prática venha a ganhar terreno, assim como vem ganhando no âmbito da Justiça, em câmaras privadas, escritórios de advocacia e consultórios psicanalíticos, esses dois elementos merecem

ser considerados como subsídios para projetos que vierem a ser desenvolvidos, sejam eles autóctones ou vindos de fora. Com ou sem um verdadeiro processo de pacificação, caso a mediação venha a ser desejada pelos moradores ou se eles forem cativados pela ideia, vale escutá-los sobre quem deveria mediar e o que deveria ser mediado, para que haja sintonia entre demanda e oferta.

Como, na pesquisa, a proporção dos que conheciam a mediação era limitada (381 entrevistados da amostra) e somente eles poderiam responder a essas duas perguntas, as respostas que se seguem devem ser consideradas com cautela, pois não retratam, necessariamente, o que o conjunto dos moradores diria se todos eles fossem interrogados.

O que fica claro, a partir dos dados dessa subamostra, é que a mediação não deveria ser simplesmente um serviço oferecido à população mas uma prática da qual os moradores participassem, com ou sem a colaboração de agentes externos, como policiais ou técnicos de outras instituições. É o que dizem os respondentes conforme a tabela abaixo:

35. Iniciativas ligadas à prefeitura do Rio, como os Centros Municipais de Mediação Comunitária, vinculados à Arquidiocese, como os cursos de formação em parceria com o Tribunal de Justiça ou projetos isolados de outras Organizações Não Governamentais vêm se somando à experiência das UPPs, na oferta de serviços diretos à população e de formação de agentes comunitários treinados para mediar nos territórios.

TABELA 2_ OPINIÃO DOS MORADORES DAS UPPs (QUE CONHECEM A MEDIAÇÃO) SOBRE QUEM DEVERIA MEDIAR CONFLITOS NA COMUNIDADE		
	Nº	%
MEDIADORES DA UPP JUNTO COM OS DA COMUNIDADE	174	45,6
MEDIADORES QUE PERTENÇAM À COMUNIDADE	122	32,0
MEDIADORES DA UPP	37	9,7
NINGUÉM	26	6,8
MEDIADORES DE FORA DA COMUNIDADE	20	5,2
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES	1	0,2
CONSELHO TUTELAR	1	0,2
<b>TOTAL VÁLIDO</b>	<b>381</b>	<b>100</b>

77,8%

Para 77,8% dos que responderam à pergunta, os moradores das favelas devem atuar nas mediações que abrangem a comunidade. Isso alerta para o risco de que projetos exógenos que tenham a intenção, como foi o caso da UPP, de dar respostas a problemas locais, se vejam em dificuldade, na medida em que essas respostas compreendem, frequentemente, hábitos, saberes e visões estruturados em lógicas próprias. Por outro lado, é fácil perceber que a opção preferida dos entrevistados (policiais da UPP mediando em parceria com moradores) também não é nada simples, pois supõe relações harmoniosas entre uns e outros, credibilidade da instituição policial e confiança na sustentabilidade da UPP. Os dados a esse respeito não são propriamente alvissareiros: se em 2014, por ocasião da rodada anterior da pesquisa, as tensões entre polícia e população já estavam adquirindo proporções alarmantes — mesmo que os mediadores fossem exceções nesse universo conflagrado — em 2017 o nível de animosidade alcançou patamares até então inimagináveis, como noticiado nas mídias impressa, digital e televisiva. Mortes de moradores e de policiais, desaparecimentos, tiroteios, escolas fechadas, casas invadidas e policiais entrincheirados<sup>36</sup> conformam, ao lado das hostilidades cotidianas, o teatro de operações da guerra contra o tráfico de drogas, cujos resultados nefastos são mais do que conhecidos e contradizem, frontalmente, a ideia de pacificação. Porém, quando se chega a esse ponto, provavelmente já é tarde demais para se preocupar com animosidades diárias, atritos cotidianos ou barreiras na comunicação. Se o clima de guerra se instala definitivamente, como ocorreu em diversos territórios em anos recentes, a

dimensão comunicativa já terá perdido sua força e seu potencial de prevenir a destruição das pontes que, em algum momento e em alguns lugares, foram capazes de aproximar a polícia dos habitantes das favelas.

A credibilidade das corporações policiais, por sua vez, não ajuda a nutrir esperanças no futuro de uma parceria de policiais e moradores: com exceção do Corpo de Bombeiros, cuja nota média dada pelos entrevistados foi 8,7, pode-se dizer que as outras instituições foram reprovadas pela população ou alcançaram resultados medíocres. A Polícia Militar da UPP foi avaliada, em média, com a nota 4,7 e a Polícia Militar como um todo, com a nota 4,8.<sup>37</sup> Diante disso, não é difícil concluir que os níveis de confiança nas instituições policiais são tão baixos que para superar as barreiras que comprometem as políticas de proximidade seria preciso investir pesadamente na mudança das práticas, das orientações e das formas de comunicação com a população.

Finalmente, as expectativas em relação à sustentabilidade da UPP também não são nada promissoras. 56,5% dos moradores acreditam que, de uma forma ou de outra, as UPPs vão deixar de existir e 25,8% pensam que elas permanecerão da forma como se encontravam no momento da pesquisa, ou ficarão piores do que estavam. Apenas 17,5% da população vê um futuro positivo para as UPPs, supondo que elas permanecerão nas favelas e serão aprimoradas. Para completar esse panorama um tanto quanto desolador, 71,2% dos entrevistados declararam concordar, total ou parcialmente, com a ideia de que “A UPP é um projeto falido”.

O ambiente da mediação requer diálogo, confiança e segurança. Esses

**36.** *Matéria do jornal O Globo, de página inteira, do dia 27 de fevereiro de 2017 ilustra bem o cenário descrito. Com o título “UMA GUERRA SEM FIM” e os subtítulos “Medo em 14 comunidades” e “Complexo do Alemão vive rotina de violência e, em 30 dias, registrou 28 tiroteios”, seu autor descreve o cotidiano de uma UPP que nem longinquamente pode ser chamada de território pacificado. Além das matérias jornalísticas, da imprensa oficial e das mídias das próprias favelas, assim como de respostas dos próprios entrevistados, esse cenário foi também observado em campo pelos entrevistadores encarregados de aplicar os questionários da pesquisa.*

**37.** *As unidades especiais, como BOPE e CORE receberam nota 5,3, enquanto a Polícia Civil, mereceu 5,6 da média dos entrevistados. Em consonância com outras pesquisas que buscaram captar a avaliação dessas instituições, a Justiça obteve os piores resultados com a nota média 3,3.*

são requisitos mínimos para que se possa pensar em dar início a uma tentativa de entendimento. Se a instituição policial não é merecedora de crédito por parte da população, se essa falta de credibilidade se expressa na forma de hostilidade aberta e se a maior parte da população não crê na sustentabilidade do projeto das UPPs, como imaginar moradores dispostos a trabalhar em parceria com a polícia? Como supor que os habitantes dos territórios ocupados se interessem por buscar o apoio de policiais, se hoje grande parte mal lhes dirige a palavra, entre outros motivos, por temer a retaliação do tráfico assim que a UPP se retirar? Uma parcela majoritária dos entrevistados (62,8%) ainda deseja a permanência da UPP, mesmo reconhecendo a interferência de inúmeros aspectos problemáticos, que precisariam ser modificados. Porém, 37,1% manifestam o desejo de que ela saia das suas comunidades e 45,9% gostariam que ela sofresse modificações. Isso significa um total de 83% de pessoas insatisfeitas com as condições atuais, o que torna ainda mais patente a dificuldade de pôr em prática uma parceria com a polícia.

No entanto, essa parceria existiu no período em que os medidores estavam em plena atividade e, ainda que tenha sido tópica e eventual, mostrou seu potencial transformador. Em um território marcado por disputas pelo uso do espaço público envolvendo carros, motos e mesas de bar, experimentou-se um bem sucedido processo de regulação coletiva, envolvendo todos os interessados, a partir da colaboração entre lideranças locais e o policial incumbido

de mediar naquela área<sup>38</sup>. Na ocasião, os confrontos armados não eram tão recorrentes e a UPP ainda alimentava esperanças de se consolidar como agência de pacificação. Mesmo assim, as tensões existiam e o diálogo precisou ser construído por sobre uma muralha das desconfianças e temores. Se a ação conjunta foi possível é exatamente porque a dimensão comunicativa foi trabalhada e as barreiras puderam ser dissolvidas, total ou parcialmente. Todavia, a cultura policial, reforçada pelos currículos formais e informais, ensina que diálogo não é propriamente trabalho de polícia. Pelo menos o diálogo em que a visão do outro é considerada e suas necessidades e interesses levados em conta.

#### CONFLITOS MEDIÁVEIS

Nem tudo, evidentemente, é mediável. Por isso fala-se em métodos adequados de resolução de conflitos. Em alguns casos, a melhor abordagem pode ser a mediação, enquanto em outros a conciliação, a arbitragem ou até a sentença judicial se mostram mais apropriadas. Ainda que as diferenças entre um modelo e outro sejam pouco conhecidas da maior parte das pessoas, perguntou-se aos entrevistados que tinham informação sobre a mediação quais conflitos eles consideravam como sendo passíveis de solucionar por essa via.

A tabela que se segue expõe, em ordem decrescente, os percentuais das respostas dadas pelos moradores, com base em uma lista que lhes foi previamente apresentada pelos entrevistadores.



A CULTURA POLICIAL, REFORÇADA PELOS CURRÍCULOS FORMAIS E INFORMAIS, ENSINA QUE **DIÁLOGO NÃO É PROPRIAMENTE TRABALHO DE POLÍCIA.** PELO MENOS O DIÁLOGO EM QUE A VISÃO DO OUTRO É CONSIDERADA E SUAS NECESSIDADES E INTERESSES LEVADOS EM CONTA”

38. Ver MOURÃO, B. e STROZEMBERG, P., op.cit.

TABELA 3\_ SITUAÇÕES MEDIÁVEIS, SEGUNDO OS MORADORES DAS UPPs

	Nº	%
BRIGAS DE VIZINHOS	269	69,69
BRIGAS FAMILIARES	164	42,49
BRIGA DE BAR	160	41,45
PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO	131	33,94
PROBLEMAS COM PRESTADORAS DE SERVIÇOS (LIGHT, CEDAE, COMLURB ETC.)	61	15,80
CONFLITOS ENTRE POLICIAIS E MORADORES	58	15,03
OBRAS PÚBLICAS	45	11,66
PROBLEMAS DE TRÂNSITO E ESTACIONAMENTO	26	6,74
ROUBOS E FURTOS	25	6,48
NENHUM	22	5,70
ABANDONO DE MENORES PELAS RUAS*	1	0,26
PROBLEMAS JURÍDICOS*	1	0,26
<b>TOTAL VÁLIDO</b>	<b>386</b>	<b>-</b>

\* SUGESTÃO ESPONTÂNEA

Não surpreende que situações como brigas de vizinhos, brigas familiares, brigas de bar e perturbação do sossego sejam apontadas, por parcelas mais expressivas dos moradores, como sendo adequadas à mediação. Chama a atenção, entretanto, o pequeno percentual de entrevistados que consideram a possibilidade de mediar os desentendimentos entre policiais e moradores, assim como as contendas entre a população e as empresas públicas ou privadas que prestam serviços e que realizam obras nas comunidades.

Não há como saber se os conflitos com a polícia são mais ou menos frequentes do que as escaramuças entre vizinhos, mas nota-se uma clara diferença na percepção do que cada uma dessas situações significa. Quando 54,3% dizem ter visto ou sabido de

peças brigando ou se agredindo na comunidade, sabe-se que esses percentuais embutem brigas entre vizinhos, ainda que envolvam também brigas familiares, brigas de bar etc.. Da mesma forma, quando 38% mencionam policiais xingando ou humilhando moradores e 44,3% apontam moradores xingando policiais ou arremessando-lhe algum objeto (33,3%), sabe-se que esses números contemplam também as rixas e atritos interpessoais, mesmo que refiram-se, em diversos casos, a ações contra criminosos ou reações à violência da polícia. As comparações não são, portanto, precisas, pois referem-se a circunstâncias e contextos distintos, mas o que importa destacar é que essas situações, que parecem ser bastante recorrentes, remetem a imaginários distintos, talvez inconciliáveis. No primeiro caso concebe-se, em maior



CHAMA A ATENÇÃO O PEQUENO PERCENTUAL DE ENTREVISTADOS QUE CONSIDERAM A POSSIBILIDADE DE **MEDIAR OS DESENTENDIMENTOS** ENTRE POLICIAIS E MORADORES, ASSIM COMO AS CONTENDAS ENTRE A POPULAÇÃO E AS EMPRESAS PÚBLICAS OU PRIVADAS QUE PRESTAM SERVIÇOS E QUE REALIZAM OBRAS NAS COMUNIDADES”

proporção, a possibilidade de um entendimento pelo diálogo. No segundo, a maioria dos entrevistados não acredita que essa via possa levar a algum tipo de solução benéfica ou que exista uma solução capaz de trazer benefícios mútuos quando se trata da presença policial na comunidade.

A mediação se sustenta na premissa de que as desavenças decorrem de mal-entendidos, ruídos na comunicação ou interesses contraditórios. Para aplicá-la é preciso supor que diferentes leituras da realidade sejam possíveis, sem que haja, necessariamente, um culpado e uma vítima, um verdadeiro e um falso, um correto e um errado. Os que estão mergulhados em alguma controvérsia, porém, só conseguem perceber o outro como sendo culpado, estando errado ou faltando com a verdade. Geralmente as três coisas juntas. Essa é a postura comum numa desavença, até que o trabalho de mediação comece a produzir seus efeitos e as posições rígidas comecem a dar lugar ao exame dos interesses comuns. Como se disse, porém, nem todas as situações se encaixam nesse modelo.

O que a maior parte dos respondentes parece querer dizer, ao refutar a mediação como meio para resolução dos conflitos com a polícia é que, nesses casos, a possibilidade de uma leitura benevolente que abra espaço para outras verdades (a verdade do outro) esbarra em feridas antigas provocadas por ações arbitrárias e violentas, que não há como relativizar. A temporada das incursões armadas inevitavelmente deixa sombras quando se ensaia um ciclo de convivência pacífica. É como se cada olhar atravessado, cada gesto mal

interpretado, cada palavra mal colocada reavivassem, imediatamente, o passado que se quer esquecer, provocando reações desmedidas que, por sua vez, acabam gerando as respostas capazes de produzir os cenários mais temidos. Assim como são fluidos os limites entre relações tumultuadas, mal entendidos, provocações, reações e o abuso deliberado de poder, também é indefinido o ponto em que as interações conflituosas ganham vida própria, escapam ao controle e se tornam inadministráveis. Tudo se agrava ainda mais quando elas são absorvidas pelas dinâmicas criminais e um ambiente de guerra aberta toma conta do território, como tem sido o caso em diversas UPPs. Assim, os dados analisados até aqui levam a crer que o tempo das mediações foi ultrapassado em muitas áreas. Junto com ele perdeu-se também o momento em que a arte do diálogo seria capaz de evitar a deterioração da convivência. Por desatenção ou renúncia esses caminhos foram esquecidos ou abandonados.

Os sentimentos que o conjunto da população expressa em face da maioria dos policiais não deixa muitas dúvidas a esse respeito. Enquanto um terço (32,6%) manifesta afetos positivos como respeito, simpatia e admiração, dois terços registram sentimentos negativos ou neutros, como desconfiança, medo, raiva (32,5%) e indiferença (29,7%). Esta última representa, provavelmente, uma barreira tão resistente à aproximação com a polícia quanto os afetos que exprimem antagonismo e hostilidade, pois indica um claro desinteresse, quando não desprezo, pela presença policial:



A TEMPORADA DAS INCURSÕES ARMADAS INEVITAVELMENTE DEIXA SOMBRAS QUANDO SE ENSAIA UM **CICLO DE CONVIVÊNCIA PACÍFICA.** É COMO SE CADA OLHAR ATRAVESSADO, CADA GESTO MAL INTERPRETADO, CADA PALAVRA MAL COLOCADA **REAVIVASSEM, IMEDIATAMENTE,** O PASSADO QUE SE QUER ESQUECER”



ALGUMAS  
OUTRAS  
RESPOSTAS ÀS  
PERGUNTAS DO  
QUESTIONÁRIO  
REVELAM,  
IGUALMENTE,  
UMA **ESPÉCIE DE  
INSENSIBILIDADE**  
À PRESENÇA  
DA UPP”

**TABELA 4\_SENTIMENTO DA POPULAÇÃO EM RELAÇÃO  
À MAIORIA DOS POLICIAIS**

	Nº	%
INDIFERENÇA	778	30,6
RESPEITO	714	26,7
DESCONFIANÇA	466	17,6
MEDO	285	10,8
RAIVA	98	3,8
SIMPATIA	89	3,7
ADMIRAÇÃO	50	1,9
OUTROS	132	4,9
<b>TOTAL VÁLIDO</b>	<b>2670</b>	<b>100,00</b>
NS	36	1,35
NR	22	0,82
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2728</b>	<b>100,00</b>

Algumas outras respostas às perguntas do questionário revelam, igualmente, uma espécie de insensibilidade à presença da UPP, o que faz pensar na hipótese de uma recusa, consciente ou inconsciente, a adotar determinadas opções, por descrédito generalizado ou por medo de assumir posições a favor ou contra a polícia. Indagados sobre o momento em que eram mais frequentes a oportunidade de trabalho, os projetos sociais, o acesso a serviços, a mudança de moradores para fora da favela, o aumento de aluguéis, a visita de amigos e parentes, a liberdade de ir e vir, os roubos e furtos, os estupros e os desaparecimento de pessoas (se antes da UPP, no início do programa ou no momento da pesquisa), a maioria dos respondentes (entre 57,4% e 73,6%) elegeu a opção “não faz diferença”, sugerindo que a chegada da polícia não teria produzido qualquer impacto na vida da favela. A única exceção foram os

tiroteios, considerados mais frequentes por metade dos entrevistados (49,9%) no período em que se fez a pesquisa, enquanto um pouco mais um terço (34,7%) não reconheceu qualquer diferença, mesmo em relação a trocas de tiro, antes ou depois da UPP. Da mesma forma, quase metade dos entrevistados (45,1%) assinalou a opção “indiferente”, quando se interrogou sobre o momento em que se sentiam mais seguros na comunidade. Certamente, por habitarem em territórios onde a violência armada continua fazendo suas vítimas, a despeito da ocupação policial, uma parte dos entrevistados não percebeu a chegada da polícia como fator de pacificação. Somente no Morro da Formiga, no Vidigal, na Vila Kennedy, em S. João/Matriz/Quieto e no Santa Marta, este último até recentemente considerado exemplo de sucesso do projeto de pacificação, mais da metade dos ouvidos afirmaram estarem mais



seguros nos dias de hoje, em contraste com a maioria dos moradores de outras 14 favelas que disseram não sentir diferença entre o período anterior às UPPs, o início do policiamento e o momento atual (entre 50% e 75%).

## EPÍLOGO

Este texto, como se pôde ver, não tem pretensões conclusivas. Seu objetivo, ao explorar os dados da pesquisa Convivência e conflitos em comunidades com UPP foi destacar um aspecto geralmente desconsiderado, que se liga, ao mesmo tempo, à vida diária e aos confrontos nas favelas ocupadas.

Observou-se que o cotidiano das comunidades era atravessado por hostilidades que envolviam não apenas a população entre si mas, sobretudo, seus habitantes e os policiais que passaram a ocupá-las. Nesse sentido, os números gerados pela pesquisa que inspira esta análise são bastante contundentes e reveladores de um cenário de conflitualidades exacerbadas.

Verificou-se ainda que a implantação de um programa de mediação de conflitos conduzido por policiais mediadores — uma iniciativa da UPP para lidar com as desavenças nas

favelas —, não chegou a ganhar reconhecimento público nos territórios. Levantou-se a hipótese de que um dos motivos que impediu sua popularização foi o reduzido papel atribuído às práticas dialogais na política de gestão das UPPs. Mais do que isso, sugeriu-se que, apesar do selo oficial de polícia de proximidade conferido ao projeto, houve uma espécie de recusa em reconhecer o ambiente conflituoso que marcava as relações entre os diferentes atores nas comunidades ocupadas e, em função disso, pavimentou-se, sem qualquer objeção, o caminho para que os conflitos escalassem.

Paralelamente, discutiu-se sobre os riscos de que as ideias a respeito dos requisitos para a formação de mediadores reproduzam as tradicionais clivagens sociais que distinguem a qualidade dos serviços destinados a áreas pobres e ricas da cidade.

Finalmente, avaliou-se que o despreço pelas técnicas dialogais e pelos princípios que as animam, um ponto cego na política de pacificação, impediu que os benefícios do projeto de mediação revertissem a favor da própria polícia e da sua presença nas favelas, pondo em xeque qualquer expectativa em relação à pretendida pacificação.

**CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA  
E CIDADANIA (CESEC)**

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

RUA DA ASSEMBLEIA, 10, SALA 810  
CENTRO - RIO DE JANEIRO - RJ  
BRASIL - 20011-901

(55) (21) 2531-2033  
(55) (21) 2232-0007

[www.ucamcesec.com.br](http://www.ucamcesec.com.br)  
[cesec@candidomendes.edu.br](mailto:cesec@candidomendes.edu.br)

ISSN 1807-528 2

**cesec**



APOIADORES:

