

AFINAL, QUAL É A DAS UPPS?

LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA

Professor titular do Iuperj/UCAM

Professor associado do IFCS/UFRJ

lmachado@iuperj.br

Fala-se muito nas UPPs, as Unidades de Polícia Pacificadora. Os meios de comunicação estão cheios de referências às melhorias no controle do crime, especialmente do crime violento ligado ao tráfico de drogas ilícitas, e ao que seria uma aprovação maciça da população, moradora ou não das localidades onde as UPPs estão instaladas. De fato, não se trata de uma euforia inteiramente infundada, pois há evidência consistente de que: a) as UPPs constituem, de fato, uma forma inovadora de repressão ao crime; b) onde estão atuando, de um modo geral elas têm apresentado bons resultados, medidos por indicadores locais razoavelmente confiáveis; c) ainda que longe de ser eliminadas, a arbitrariedade e a violência policial são menores onde as UPPs estão operando; d) a presença delas tem melhorado muito significativamente o sentimento de segurança entre os moradores diretamente afetados; e) a insistente divulgação pela mídia da atuação das UPPs tem ampliado as expectativas positivas quanto à segurança a toda a população da cidade, incluindo boa parte dos moradores nas localidades alvo de sua implantação no futuro e até mesmo os segmentos mais abastados, que não precisam (nem querem) UPPs onde vivem.

Tudo isso é positivo e faz das UPPs uma aposta que pode vir a se consolidar e continuar rendendo bons frutos, que a mídia tem se encarregado de propalar aos quatro ventos. No entanto, não é prudente avaliar políticas públicas por meio de uma síntese binária, do tipo “bom” x “ruim” – e esta afirmação é verdadeira em particular para as mais inovadoras. ***O que sustenta o entusiasmo acrítico com as UPPs é a esperança de uma cidade calma e serena, que é o outro lado do medo do vizinho que há décadas nos assola a todos. Infelizmente, esta expectativa é um mito inatingível que pode por a perder a própria experiência das UPPs.*** Estas, na vida real, constituem a expressão de uma política pública muito recente que ainda carrega o peso de sua própria origem e, como qualquer nova iniciativa, precisa ser acompanhada, criticada e orientada para se estabilizar como uma forma de intervenção pública democrática, eficiente e eficaz. Vale a pena, portanto, uma avaliação menos eufórica, e é a ela que eu me dedico daqui em diante. Destaco os pontos que me parecem mais distantes do debate coletivo.

Começemos pela origem, que se denuncia no próprio título, “unidade de polícia pacificadora”. Os primeiros tempos do governo Sérgio Cabral foram marcados por declarações enfáticas de guerra às facções criminosas (inclusive da parte do próprio governador), que transformavam o que até então era uma metáfora – a “guerra ao crime” – em política pública, oficial. A repercussão, embora, digamos, cautelosa e pouco vocal, não foi boa, e o governo rapidamente mudou o discurso. Em resumo, as UPPs nascem como resultado invertido da truculência retórica, que exagerava no reconhecimento explícito do que secularmente acontece nos bastidores do controle das “classes perigosas”, que sempre

se realizou através da violência. Inverteram-se os termos: a guerra – isto é, as famigeradas “operações”, que estão longe de ter acabado – prepara a pacificação; a guerra deve ser intensa, mas é curta; já a pacificação pode ser lenta, mas é de longo prazo. (Há casos em que as duas etapas se superpõem, misturando as ênfases na atuação da polícia, como na Cidade de Deus. É exemplar o episódio do ônibus incendiado como retaliação à prisão de um criminoso, mesmo com a presença de uma UPP, e a resposta de aumentar em 100 agentes o efetivo, para 376 no total, conforme matéria de O Globo, 07-03-2010, pg.16A.)

Faça-se um pequeno intervalo no raciocínio para deixar claro que há, sem dúvida, uma louvável mudança de *procedimento* na orientação oficial (não tanto na substância da política de segurança), cujo principal ponto é a tentativa de incutir nos contingentes que operam as UPPs disposições de uma relação civilizada com a população moradora do local. Na prática, em parte, ela permanece no plano das intenções. No longo prazo, porém, aquela orientação, que tem sido amplamente divulgada, pode contribuir para uma mudança na cultura policial, que todos sabemos ser autoritária, violenta e um tantinho paranóica quanto à moral nos territórios da pobreza – exceto, é claro, a dos pobres tornados policiais.

Em termos mais amplos, da substância da política de segurança da qual as UPPs são apenas um braço, temos um tremendo nó a desatar, que depende da progressiva transparência, dos graus de liberdade e das relações de confiança pessoal e institucional que vierem a ser estabelecidas no debate público como um todo. O nó é complicadíssimo de resolver, mas fácil de descrever. As UPPs, idealmente, devem se generalizar, mas não se propõe universalizá-las para toda a cidade. Evidentemente, só é preciso uma “polícia pacificadora” nas áreas onde não há paz. Embora os critérios para defini-las não sejam divulgados, é mais ou menos consensual que se trata dos territórios da pobreza. (A ironia é que estes territórios são chamados, inclusive pelos próprios moradores, de “comunidades”...) O resultado é que as UPPs contem, na prática, uma dimensão de reforço à secular dualização da cidade, que deu margem ao título do conhecido livro de Zuenir Ventura, “Cidade Partida”. Em outras palavras, pelo menos em parte as UPPs são o oposto do que pretendem ser. Por outro lado, é inegável que, se os aspectos virtuosos do projeto vingarem mesmo, o que é cedo para saber, poderá haver uma significativa redução da desigualdade embutida nos procedimentos de manutenção da ordem pública ou, para sermos ainda mais politicamente corretos, uma promoção da cidadania dos subalternos.

De qualquer maneira, a fragmentação e dualização da ordem urbana é um problema muito mais amplo, que ultrapassa o horizonte de atuação das UPPs. Deixemos os grandes temas de lado, e olhemos mais de perto a questão. É evidente que ninguém em sã consciência pode imaginar que, em futuro discernível, haverá uma unidade em cada localidade que, na visão das autoridades, necessitaria de pacificação. Mesmo admitindo que a coincidência dessas localidades com os territórios da pobreza não seja completa, seria necessário um contingente policial gigantesco a um custo inviável para assegurar “a retomada definitiva para a cidadania das comunidades antes subjugadas pelo crime”, mencionada pelo editorial de O Globo do dia 28 de fevereiro deste ano. Quantas e quais são as “comunidades” é uma incógnita, creio que até mesmo para os formuladores da política. No entanto, a julgar pelo sub-texto do discurso oficial, seriam as favelas – cerca de 800, deixando de lado as muito pequenas. (As escassas menções das autoridades responsáveis pelas UPPs às milícias, que parecem se instalar preferencialmente nos loteamentos clandestinos das periferias e não nas favelas – salvo as exceções de praxe, como Rio das

Pedras – são um alvo muito secundário. Que eu saiba, dos territórios controlados por elas, foi instalada apenas a UPP do Batan.)

Entretanto, pensando bem, talvez não sejam mesmo necessárias tantas UPPs. É bom lembrar que não estamos lidando apenas com os fatos relacionados ao crime, mas também com sua percepção coletiva e os sentimentos que ela provoca. Há um importante elemento de visibilidade envolvido (o qual, por sinal, explica em boa parte a escolha dos locais onde têm sido implantadas as UPPs: as favelas da zona sul, próximas da região turística e por onde circulam os “formadores de opinião”, ou a Cidade de Deus, que se tornou internacionalmente famosa). É muito provável que a presença maciça de policiais recém-ingressados e, portanto, ainda não envolvidos com as redes internas de poder da instituição e pouco socializados na cultura corporativa, venha a inibir fortemente o porte ostensivo de armas, talvez o mais contundente fator de medo e insegurança. Pode-se mencionar, por exemplo, os freqüentes comentários da mídia sobre a procura do plano inclinado do morro de Santa Marta por turistas e moradores de outras regiões do Rio que se seguiu à implantação de uma UPP na localidade. Mesmo que haja exagero propagandístico nas dimensões deste movimento, ele pode indicar o esboço de uma nova tendência. É claro que isso envolve um tipo de curiosidade social que beira a folclorização da pobreza, mas este é outro assunto.

É também evidente que, na presença das UPPs, os custos de oportunidade do crime tendem a subir consideravelmente, de modo que as respectivas taxas nas áreas por elas cobertas se reduzem. Aqui, porém, entramos em problemas de mensuração sobre os quais os criminólogos se debruçam há muito tempo. Basta dizer que os pontos de concentração de atividades criminais, os “hotspots”, não são fixos, de modo que o aguçamento do controle repressivo em certas áreas pode provocar migração e/ou pulverização da atividade e não necessariamente sua redução. Tem havido muito boato de que é isto que está ocorrendo com a implantação das UPPs, porém não há comprovação empírica, o que, aliás, é tecnicamente muito complicado. Mas pode-se mencionar o constrangimento provocado por um coronel da Polícia Militar que, durante entrevista a uma rede de televisão, dirigiu-se diretamente aos criminosos de uma localidade, alertando-os para deixar a área, pois a polícia a ocuparia em tal dia. O próprio governador também sugeriu, em entrevista, que os traficantes da Ladeira dos Tabajaras (onde, à época, estava programada para breve a implantação de uma nova UPP) aproveitassem para abandonar o local enquanto a polícia estava envolvida com a criação da UPP do Morro do Cantagalo.

De qualquer maneira, e sem adotar uma postura cínica, considero possível que o simples deslocamento das atividades criminais para regiões mais recônditas da cidade, associado à discricção no uso de armas pelos criminosos que permanecerem atuando nas áreas nobres, venha a reduzir o sentimento generalizado de medo e insegurança. Afinal de contas, altas taxas de crime e violência (criminal e policial) estão longe de ser uma novidade no Rio de Janeiro; o que é recente de duas ou três décadas é que isso deixou de ser intersticial, passando a atingir regiões nobres, tornando-se uma verdadeira obsessão nas conversas cotidianas e um tópico do debate público. E a simples diminuição do medo pode alterar significativamente o quadro das relações sociais e políticas, desanuviando o ambiente, recuperando ao menos parte da confiança nas instituições, etc. Não se pode negar que, trazidos à cena pública, os bastidores da Cidade Maravilhosa têm penalizado duplamente as camadas populares: além da endêmica violência cotidiana na qual continuam

imersas, suas reivindicações por melhoria das condições de vida que, historicamente, vinham ganhando força, voltaram a tornar-se objeto de profunda desconfiança.

Chegou o momento de mencionar o que me parece o grande risco das UPPs enquanto política de segurança. Para comentá-lo, recorro uma vez mais ao mencionado editorial de O Globo:

“De fato, é fundamental que o poder público tenha uma política que assegure a retomada definitiva para a cidadania das comunidades antes subjugadas pelo crime. Para tanto, é essencial que o Estado se mostre presente com programas perenes de inclusão social, e não apenas com seu braço coercitivo. As UPPs têm a função pontual de sufocar o tráfico de drogas e acabar com a venda de ‘proteção’ aos moradores, mas a elas deve se seguir a implantação de serviços públicos – tudo como uma política de Estado e não apenas como projetos conjunturais de governo”.

Por enquanto, é fora de dúvida que as UPPs constituem meros “projetos conjunturais de governo”, e são uma parte menor – muito menor – de uma política repressiva de manutenção da ordem pública. Já tive oportunidade de mencionar, no início deste artigo, sua origem. Por outro lado, “programas perenes de inclusão social”, dos quais as UPPs seriam apenas uma parte, não caem do céu nem são obra unilateral de algum governante mais esclarecido. A história mostra com toda a clareza que eles resultam do debate político e sua natureza, amplitude e profundidade dependem, de um lado, da força relativa de imposição dos interesses dos participantes e, de outro, da cultura cívica que fornece os recursos simbólicos operados pelos diferentes grupos na disputa. Acresce que, se considerarmos que a expressão “inclusão social” tem como horizonte os valores de igualdade, os respectivos programas precisariam mesmo ser perenes. Salvo, talvez, em momentos de crise revolucionária, o debate político e a cultura cívica não podem deixar de adequar-se ao processo de acumulação capitalista, que é desigual por definição, de forma que sempre será necessário “incluir” os subalternos, não importa se os apresentamos como “dominados” ou “explorados”.

Desse modo, não é possível pensar em políticas de inclusão social sem, imediatamente, focalizar **reivindicações** ou, pelo menos, expectativas, que são reivindicações implícitas e/ou inorgânicas: seus conteúdos, suas condições de possibilidade, seus agentes, etc. Quando se pensa na população que mora nas localidades onde estão implantadas as UPPs ou são potenciais alvos delas, podemos dizer sem medo de errar que, atualmente, sua capacidade reivindicativa é muito limitada. A simples idéia de que estas áreas precisam ser pacificadas indica que os moradores, em conjunto, são vistos com extrema desconfiança, seja pelo restante da população urbana, seja pelas instituições de manutenção da ordem pública. (Guerra e paz são referências binárias que tipificam amigos/inimigos, presença/ausência de perigo, sem maiores refinamentos classificatórios. Assim, pouco importa que os moradores dessas áreas estejam longe de ser todos pobres e miseráveis, e que constituam, na realidade, uma população bastante heterogênea, que abriga apenas uma ínfima minoria de criminosos.)

Nestas condições, sua aceitação como participantes legítimos no debate público não pode deixar de ser muito limitada. Ora, quanto mais frágil a posição de um grupo social, mais curto é seu horizonte político. Não é de admirar, portanto, que o menor aceno à melhoria de suas condições de vida – ou seja, à possibilidade de “inclusão social” – mobilize

grande parte dos moradores, em particular quando o objetivo de redução da criminalidade vem acompanhado da promessa de um controle repressivo menos violento, “pacífico”. Além do mais, o discurso em torno das UPPs tem sistematicamente mencionado que não se trata de uma política isolada, embora a possibilidade de redução das ameaças à integridade física, vindas de grupos criminosos ou de agentes policiais, seja um item decisivo em sua eventual aprovação. As autoridades reiteram com insistência que elas serão acompanhadas de políticas sociais e oferta de serviços públicos de melhor qualidade, o que justifica a expectativa do editorial de O Globo de que elas venham a se tornar uma política “perene”, de Estado. O controle “pacífico” do crime é apresentado como condição para a ampliação dos demais bens de cidadania.

A tudo isso se deve acrescentar que a cultura brasileira como um todo – o que inclui o mundo popular, sublinhe-se – não tem nada de “pacífica”. Pode-se dizer que a violência é uma parte central, pervasiva e renitente, de nossa formação histórica. Não pretendo desenvolver uma tese sobre a cultura brasileira ou sobre nosso caráter nacional. Não tenho competência nem gosto para isso. Quero apenas indicar que a violência privada, interpessoal e cotidiana, tem convivido com o fortalecimento do monopólio da violência legítima pelo Estado por mais tensa que seja, na prática, esta unidade, e por mais problemática que seja para a teoria democrática. No caso da atividade policial, que é o ponto que nos interessa, estou convencido de que não é a truculência extralegal em si mesma que é questionada, mas sim seu caráter arbitrário e indiscriminado. A violência repressiva seria admitida e até mesmo defendida, desde que dirigida a alvos “merecedores”.

Neste ponto, vale um comentário lateral. Não creio que os linchamentos, que às vezes são mencionados para indicar a inclinação à violência das camadas populares, sejam um bom exemplo. Primeiro porque, comparativamente, parece haver poucos linchamentos no Rio de Janeiro. Segundo porque é um exemplo preconceituoso, que cola nos subalternos a imagem de uma horda de bárbaros. Mas, principalmente, porque tudo leva a crer que sua irrupção depende de micro-histórias internas muito variadas que dificilmente podem ser generalizadas. Considero mais pertinente mencionar a dificuldade de parentes de vítimas de violência policial, inclusive quando estão envolvidos em movimentos coletivos, de denunciar o uso excessivo da força quando ele se exerce sobre criminosos reconhecidos. É claro que, em parte – mas só em parte –, isso se deve a uma tentativa de evitar que a reivindicação por justiça seja contaminada pela convivência com o crime. Este é, de fato, um cuidado necessário. Como já comentei, a associação entre crime e pobreza no imaginário social obriga os subalternos a um intenso e doloroso trabalho de “limpeza simbólica”. Não basta que suas demandas sejam legítimas, elas precisam *parecer* legítimas, isto é, ser vocalizadas por pessoas reconhecidamente honestas que não usam de subterfúgios para defender os interesses do crime.

Mas voltemos ao assunto. Há notícias de que os policiais ligados às UPPs, em particular ao nível da chefia, têm sido muito procurados na condição de autoridade, tanto para resolver pequenos problemas cotidianos que fazem parte da atividade diária de qualquer instituição policial, porém não compõe o núcleo da função, quanto para funcionar como mediação para o acesso a outras instituições e serviços públicos. Ainda estamos em um estágio muito inicial, mas já é possível perceber que as UPPs começam a desempenhar o papel de mediador político-administrativo que, por um longo período, foi desempenhado pelas associações de moradores. Estas vêm perdendo força e legitimidade, tanto interna

quanto externamente. De um lado, frente ao poder armado dos bandos de criminosos elas pouco podem fazer além de evitá-los e/ou negociar algum nível de autonomia (quando a direção não é simplesmente destituída e a associação ocupada pelos próprios criminosos ou seus prepostos). De outro lado, a criminalização da pobreza e a desconfiança generalizada a respeito das “verdadeiras intenções” das reivindicações coletivas tem restringido a participação orgânica das associações de moradores no debate público. Desautorizadas internamente e enfraquecidas externamente, elas têm seu espaço de atuação cada vez mais limitado, fazendo-as beirar a irrelevância, que muitas vezes elas tentam evitar transformando-se em núcleos de “projetos” e “parcerias” sobre cujo funcionamento não costumam ter muito controle.

Em resumo, a função de mediação político-administrativa entre as populações moradoras dos territórios da pobreza e o mundo público, que representou a força (e a fraqueza, pois esta posição é como um copo d’água, ao mesmo tempo meio cheio e meio vazio) das associações de moradores tem sido esvaziada por uma série de circunstâncias. Durante algum tempo ela pareceu fragmentar-se, distribuindo-se entre diversas organizações, locais e supra-locais, públicas e privadas. Mas vejo indicações – que lamento e temo – de que a função pode estar se reunificando e passando a mãos insuspeitadas: as UPPs. Internamente, elas ganham força e legitimidade – ainda que espúria, do ponto de vista da democracia – por meio de um combate à atividade criminal menos truculento e imprevisível, combinado à promessa de melhoria dos serviços disponíveis; externamente, têm confiabilidade suficiente junto à opinião pública e proximidade político-administrativa com outros órgãos de governo para expressar com sucesso ao menos relativo as demandas locais, uma vez que estariam representando o lado honesto e moral das “comunidades”. Ou seja, a mera redução da truculência policial, que não altera a substância repressiva da política de manutenção da ordem pública, parece conferir expressivo poder político às UPPs. Aí está contido, parece-me, o principal risco da experiência das UPPs, que deve ser refletido, questionado e evitado: o de “policializar” a atividade político-administrativa nos territórios da pobreza. Transformar um braço da repressão ao crime em organização política é tudo que o processo de democratização não precisa.

De qualquer maneira, esta lua de mel das UPPs com a mídia e a parte mais vocal da opinião pública, cujos riscos procurei alertar, está longe de ser um completo céu de brigadeiro. Há resistências e desconfianças, fortes e bem fundamentadas, com as quais pretendo terminar este artigo.

A tradicional convivência do mundo popular com a inconstância das políticas públicas que o tomam mais como objeto do que do que como sujeito está na raiz de uma desconfiança generalizada quanto à permanência das UPPs no longo prazo. Dentre a população afetada, mesmo os mais ferrenhos defensores não parecem estar inteiramente seguros de sua continuidade. “E se os criminosos voltarem a exercer o antigo domínio?” “E se a polícia voltar a atuar sem freios – a ‘barbarizar’ –, como antes?” “E se os confrontos se intensificarem de novo?” Dúvidas razoáveis e historicamente bem fundamentadas como estas não estimulam uma adesão incondicional nem um repúdio muito explícito. Ao contrário, favorecem a ambiguidade, essa mistura de amor e ódio, subserviência e autonomia, que tradicionalmente caracteriza as relações das camadas populares com as instituições estatais. As UPPs, é claro, situam-se neste terreno movediço: fazendo dos alvos a serem “pacificados” um objeto de intervenção, estimulam como resposta um engajamento

cívico que é mais instrumental que substantivo. Esta tem sido, creio, uma dimensão crucial do drama da democratização à brasileira.

Mas há uma modalidade mais afirmativa de resistência, que me parece muito associada aos segmentos mais esclarecidos das camadas populares. Ela diz respeito a uma crítica de fundo, focada no significado que pode ter a noção de “ordem pública” que nortearia não apenas a prática, mas a própria filosofia que organiza o programa das UPPs. É uma reação que denuncia o caráter unilateral da definição e os critérios de sua implementação pelos policiais. Repudia o que considera, até certo ponto com razão, implícito na atuação concreta das UPPs: a tentativa de regular a vida cotidiana local segundo padrões de conduta fortemente invasivos da privacidade dos moradores, verdadeiros substitutos das garantias dos direitos civis que se espera dos responsáveis diretos pela ordem pública. Há, mesmo, quem aproxime as UPPs dos Parques Proletários criados durante o governo Vargas, que tinham como uma de suas características a opressiva regulamentação unilateral de todos os aspectos da vida em seu interior. Nesta perspectiva, mais do que uma forma de controlar o crime nas localidades escolhidas, as UPPs seriam instrumento de infantilização e domesticação de seus habitantes, de modo que o combate ao crime não passaria de mais um pretexto para a exclusão social e a submissão cultural e política das camadas populares.

Lamento o final anticlimático, mas gostaria de terminar este artigo sugerindo que, como acontece com boa parte das políticas públicas, no limite estamos diante de uma “escolha de Sofia”: civilizar a polícia ou civilizar populações que devem ser “pacificadas”? Como a vida social não tem mães, nela a tragédia é o próprio impasse, não a escolha. De minha parte, prefiro evitar a radicalização e apostar em pequenas mudanças cotidianas que nos afastem da exceção e desfaçam margens.