

OS DIREITOS HUMANOS E A IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO BRASIL

Roberta Eifler Barbosa¹

RESUMO: O presente artigo explora as violações de direitos humanos verificadas na implementação das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Brasil. Apesar de verificados avanços, a partir da deturpação do modelo de policiamento comunitário, demonstra-se que os principais pontos negativos na experiência brasileira relacionam-se com a concentração de poder nas mãos de agentes pouco treinados e despreparados, além de resumir o papel do Estado, nas áreas vulneráveis, à presença policial. Ademais, constata-se que a instalação das UPPs no país ocorreu de forma antidemocrática e inconstitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Policiamento comunitário. Direitos humanos. Unidades de polícia pacificadora. Polícia comunitária.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Considerações iniciais sobre o policiamento comunitário e as Unidades de Polícia Pacificadora. 3 As Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil. 3.1 Os avanços constatados a partir da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil. 3.2 As violações de direitos humanos verificadas na implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil. 4 Considerações finais. 5 Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a explorar os modelos de policiamento comunitário e polícia comunitária em contraposição à forma de instituição das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil nas últimas décadas.

Primeiramente, são confrontadas as diferenças entre os modelos e expostas suas bases legais e principiológicas. Após, passa-se à análise da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil, com o apontamento do momento histórico

¹Defensora Pública do Estado do Amazonas, especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública.

em que se deu e os avanços até agora verificados.

Por fim, apontam-se as diversas violações de direitos humanos verificadas e busca-se analisar as suas causas. Almeja-se constatar o distanciamento das Unidades de Polícia Pacificadora do modelo de policiamento comunitário teórico e objetiva-se avaliar as principais falhas na execução prática do paradigma a fim de corrigi-las.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

O modelo de policiamento comunitário é orientado à prevenção do crime com base na comunidade e, segundo Olinda Barcellos (2009), desenvolveu-se tendo como fundamento a teoria do aprendizado social ou da associação diferencial, que discorre sobre o aprendizado do crime, afirmando que o indivíduo sofre influência do meio social em que vive. Tal teoria “defende que o comportamento humano seja desenvolvido pelas experiências em situações de conflito, onde a comunidade exerce um papel fundamental” (BARCELLOS, 2009).

Conforme preceitua Sutherland (1992), criminólogo que desenvolveu a teoria da associação diferencial, todo comportamento, seja criminoso ou lícito, é aprendido a partir de associações com outros indivíduos. Segundo ele, a hipótese da associação diferencial é que o comportamento criminoso é espelhado em associação com aqueles que definem tal comportamento criminoso favoravelmente e em isolamento daqueles que o definem desfavoravelmente. Assim, uma pessoa em uma situação apropriada se envolve em tal comportamento criminoso se, e unicamente se, o peso das definições favoráveis excede o peso das definições desfavoráveis.

Nesse contexto, a polícia comunitária é, ao mesmo tempo, uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma parceria entre a população e a polícia. No Brasil, seu fundamento deriva, essencialmente, da previsão do artigo 144 da Constituição Federal², que dispõe que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos. De acordo com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, polícia

² Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) (BRASIL, 1988).

comunitária é definida como

(...) uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. (BRASIL, 2016)

Assim, “o cidadão na medida de sua capacidade, competência, e da natureza de seu trabalho, bem como, em função das solicitações da própria comunidade, deve colaborar, no que puder, na segurança e no bem-estar coletivo” (AYALA, 2015).

Doutrinariamente, polícia comunitária e policiamento comunitário possuem definições diferentes. Conforme explica Wagner Ayala (2015),

A ideia central da Polícia Comunitária reside na possibilidade de propiciar uma aproximação dos profissionais de segurança junto à comunidade onde atuam, dando características humanas ao profissional de polícia, e não apenas um número de telefone ou uma instalação física referencial, realizando um amplo trabalho sistemático, planejado e detalhado.

Policimento comunitário, por sua vez, é entendido literalmente como o chamamento da comunidade a dirigir o trabalho policial, ou seja, intima-se a comunidade a “juntar-se, unir-se para salvaguardar a segurança pública” (CHAK, 2015). Pressupõe uma participação maior dos cidadãos do que a polícia comunitária.

Observa-se, portanto, uma ampliação significativa do papel do cidadão no provimento da segurança pública, no trabalho conjunto com a polícia na identificação dos problemas considerados mais urgentes em cada comunidade e na busca de estratégias que se mostrem eficazes para solucioná-las. (MONTEIRO, 2005)

Nesse contexto, há também o conceito de polícia de proximidade que, segundo Jaqueline Muniz e Kátia Mello (2015), “trata-se de uma estratégia de construção partilhada de legitimidade entre os próprios policiais e destes com os cidadãos, para garantir a legalidade e fomentar a autorização coletiva e continuada para a ação policial”. Assim,

A polissemia da ou a multiplicidade de significados atribuídos à noção de pacificação, polícia pacificadora ou de proximidade revela-se como um atributo comum àquelas experiências políticas que se pretendem inovadoras, fazendo parte do processo de transformação de valores e atitudes. (MUNIZ; MELLO, 2015)

As principais características desse tipo de policiamento, apontadas pelo Manual de Policiamento Comunitário (2009), são: a) realização de consultas à população sobre problemas, prioridades e estratégias de resolução; b) estratégia policial voltada para áreas e problemas específicos; c) mobilização da comunidade para autoproteção e para resolução de problemas que geram crimes; e, d) foco das ações na resolução de problemas geradores de crime e desordem.

Esse modelo funda-se, essencialmente, em algumas bases, apontadas também pelo Manual de Policiamento Comunitário (2009), quais sejam: a) relação de confiança recíproca entre a polícia e a população; b) descentralização da atividade policial, dotando-se o policial de autonomia para tomar iniciativas nas atividades de segurança local; c) ênfase em serviços não emergenciais, prevalecendo-se a prevenção do crime e a resolução dos conflitos na sua origem; e, d) ação integrada entre diferentes órgãos e atores.

Segundo Maurício Bohn (2015), no Brasil, o policiamento comunitário começou a ser discutido diante da falência do modelo tradicional de policiamento e das constantes práticas violentas e autoritárias que vinham ocorrendo entre as décadas de sessenta e oitenta.

Com o processo de transição e redemocratização do Brasil e conseqüente abertura política, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as instituições responsáveis pela segurança pública receberam o dever de se reformarem para atender às novas demandas de cidadania da sociedade (BOHN, 2015).

Mais tarde, em 1996, com o Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo governo federal, apontou-se claramente a necessidade de reforma da polícia e recomendou-se a todos os estados a implantação do policiamento comunitário³. A partir daí, diversos entes federados iniciaram o processo de mudança no modelo de polícia tradicional.

3 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO BRASIL

As Unidades de Polícia Pacificadora, da forma como as conhecemos hoje,

³ “Apoiar as experiências de polícias comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção dos direitos humanos” (BRASIL, 1996).

começaram a ser implantadas no Brasil no ano de 2008, no estado do Rio de Janeiro. Desde então, o seu enquadramento como uma forma de policiamento comunitário é uma questão polêmica que gera muitas discussões doutrinárias. Segundo consta do site oficial das UPPs do Estado do Rio de Janeiro (2017), “Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades”. Segundo a definição, poder-se-ia enquadrar as UPPs tanto como manifestação do policiamento comunitário quanto da polícia de proximidade.

Afora a questão do enquadramento terminológico, os avanços trazidos à população e os aspectos negativos observados a partir da execução das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil também causam dissenso doutrinário. De um lado, há aqueles que defendem tal forma de policiamento como a solução para áreas periféricas brasileiras, baseados nos resultados empíricos já constatados. De outro, aqueles que entendem que ainda é necessário o aprimoramento da experiência a fim de que não sejam mais violados direitos na sua implementação.

3.1 OS AVANÇOS CONSTATADOS A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO BRASIL

Quanto aos aspectos positivos das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil, para Carolina Cunha (2014), a principal vantagem desse modelo é recolocar o Poder Público nas comunidades mais carentes, garantindo o direito de ir e vir dos cidadãos, a existência de estabelecimentos comerciais e o fornecimento de serviços para todos que moram nessas áreas.

Além disso, alguns estudos demonstram a diminuição nas taxas da criminalidade nas localidades em que há policiamento comunitário, principalmente no início da implementação do modelo. A primeira cidade gaúcha a receber um núcleo de polícia comunitária, Caxias do Sul, por exemplo, conforme dados trazidos pela reportagem do Jornal Sul21 (2014),

(...) ostenta índices elevados de diminuição da violência. Nos primeiros 18 meses (março de 2012 a agosto de 2013) de atuação dos policiais militares, que integram o programa, foram registradas quedas expressivas de furtos e pungas (63,2%), homicídios (57,1%), roubo a posto de gasolina (46%) e furto e

arrombamento de residências (42,8%).

Da mesma forma, em Novo Hamburgo, também no Rio Grande do Sul, nos quatro primeiros meses de atuação da polícia comunitária, o índice de roubos a motoristas caiu 70% e o de porte ilegal de arma de fogo teve uma redução de 36,36% (Sul21, 2014).

No Rio de Janeiro, estado pioneiro na implementação das UPPs, também verificou-se uma significativa queda na criminalidade. Segundo pesquisa publicada no livro “Os donos do Morro”,

o número de mortes violentas por comunidade e mês passa de 1 a 0,25, ou seja, experimenta uma redução de quase 75%. Dentro destas categorias, duas subcategorias são monitoradas de forma específica. A redução é mais moderada para os homicídios dolosos e mais intensa para as mortes em intervenções policiais, que passam de 0,5 por mês a quase zero. Em outras palavras, há uma redução notável das mortes violentas e, dentro delas, especialmente daquelas decorrentes de intervenção policial. Por sua vez, os roubos experimentam uma diminuição de mais de 50% (de quase seis por mês a menos de três), enquanto todos os outros crimes sofrem um aumento considerável. (CANO, 2012, p. 35)

Em conclusão, os autores dessa pesquisa expõe que

a análise dos gráficos aponta que a presença das UPP consegue efetivamente reduzir drasticamente a violência letal nas comunidades ocupadas. Em particular, as mortes de civis por intervenção policial tornam-se muito raras, em função do fim dos confrontos armados pela disputa do território e, talvez, de uma estratégia policial mais contida. Da mesma forma, os roubos também caem numa proporção maior à do resto da cidade, indicando que a redução da criminalidade armada é um dos principais resultados locais das UPPs. (CANO, 2012)

Ademais, outra vantagem verificada, principalmente nos primeiros anos da experiência, é que as UPPs trouxeram maior qualidade de vida para os moradores, uma vez que “a sensação de proteção e de que a polícia veio para ficar proporciona para a comunidade um bem-estar, pois os moradores ao se sentirem protegidos começam a desenvolver atividades para melhorarem o seu cotidiano” (SANT’ANNA; ALONSO, 2015, p. 1136). “Outras questões apontadas por moradores como progresso é o crescimento do comércio e o aumento da empregabilidade. A entrada de grandes empresas e a transformação de muitas dessas comunidades em pontos turísticos

também são alguns dos principais benefícios da pacificação” (Governo do Rio de Janeiro, 2017).

A população vê nas UPPs um meio para que possam ter a segurança de quando saírem de suas casas para trabalhar e quando as crianças forem para a escola, possam fazer o trajeto de forma tranquila e não tenham mais que cruzar o conflito e se arriscarem a ainda serem atingidos por uma bala perdida. Acreditam que o projeto possa trazer com ele uma nova perspectiva de vida, ou seja, se a população pode confiar na polícia tudo fica mais fácil, a polícia passa a ter a ajuda dos moradores que contribuirão muito para o projeto, o trabalho é desenvolvido em conjunto. (SANT’ANNA; ALONSO, 2015, p. 1140)

De acordo com a pesquisa de percepção “Como o carioca vê o Rio de Janeiro”, realizada pelo movimento Rio Como Vamos, no ano de 2013, no tocante à segurança, “principalmente pela implementação das UPPs, o medo de balas perdidas e sair à noite reduziu muito em relação aos dados de 2009 e 2011”. Ademais, conforme a mesma pesquisa,

especificamente sobre as UPPs, apenas 16% encontram-se pessimistas em relação ao seu funcionamento. Os moradores de bairros em que este tipo de policiamento foi implementado estão satisfeitos, principalmente, com a valorização dos imóveis e com a redução de tiroteios.

Mais mudanças apontadas pelos moradores são a percepção de ruas mais tranquilas e o sentimento de estarem menos marginalizados (Rio Como Vamos, 2013), ou seja, de fazerem parte da cidade, exatamente pela possibilidade de outros serviços chegarem até eles. Segundo José Marcelo Zacchi, em entrevista concedida à Revista Internacional de Direitos Humanos (2012),

Observadas por seus resultados, as UPPs significam a extensão de serviços regulares de segurança pública a áreas historicamente excluídas deles e a recuperação da capacidade de ação pública nessas áreas, com efeitos positivos imediatos no exercício de direitos civis básicos – ir e vir, associação, manifestação, integridade física e moral, além de segurança – por parte de suas populações.

Complementa o pesquisador, aduzindo que

A evolução dos indicadores de crimes e de violência nas comunidades beneficiadas, por sua vez, fala por si. Ao lado da conversão de disparos de armas de fogo em episódios extraordinários, as 22 áreas e os 400.000 moradores alcançados a partir de 2008 pelo programa experimentaram reduções de até 80% na incidência de homicídios e de 30 a 70% nas ocorrências de outros crimes violentos, enquanto seus índices de letalidade policial aproximaram-se de zero.

Esta evolução contribuiu para um recuo da violência na cidade como um todo no mesmo período, expresso na redução de 26% no caso dos homicídios e de 60% no caso das mortes em confronto com policiais.

Em razão de tais conquistas, ressalta José Marcelo Zacchi (2012) que outras mazelas sociais acabam ganhando a atenção do Estado, que deixa de centralizar suas atenções aos conflitos armados.

Temas como o da violência intrafamiliar e contra a mulher, a reinserção de jovens egressos dos grupos criminosos ou das prisões, a oferta de políticas de saúde para dependentes químicos, a resolução de conflitos cotidianos e a regulação adequada da atuação policial no dia a dia, entre outros, ganham visibilidade e relevo nas aspirações locais e da cidade. (ZACCHI, 2012)

Na região do Batan, na cidade do Rio de Janeiro, “os profissionais da área de Educação apontam para uma melhora nítida e significativa do rendimento das crianças na escola, além de a dinâmica nas escolas haver melhorado por não ter mais interrupções frequentes das aulas” (OLINGER, 2012). Segundo uma moradora de uma área pacificada ouvida por Burgos (2011, p. 69),

Para as minhas filhas agora está “mil por cento” de bom. Porque, antigamente... não era bom. [...] Hoje, elas podem subir de madrugada. Antes não, porque eu tinha medo. Agora a UPP está aqui. Para fazer nossa segurança. Antigamente, anos atrás, eu nem deixava elas saírem: era bandido, tiro, muita coisa. E essas coisas não acontecem mais. Mas antes, eu tinha até preocupação de dormir aqui. (Mulher, 35 anos)

Ainda, de acordo com o autor, durante a pesquisa “houve uma ênfase muito grande no impacto da UPP sobre a conquista da liberdade, que aparece na valorização do direito de ir e vir, de receber visitas, e de integridade física” (BURGOS, 2011, p. 69). Desse modo, além da diminuição da criminalidade como um todo, a principal contribuição do modelo de UPP, conforme ressalta Zacchi (2012), é a retirada de entraves à implementação de outros direitos sociais, ou seja “o advento da segurança – ou da paz, se quisermos – implica, assim, na retirada dessas barreiras. Traz em si tanto a oportunidade como o desafio de avançar da chamada pacificação para a integração plena das áreas beneficiadas ao tecido da cidade”.

3.2 AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS VERIFICADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO BRASIL

No tocante aos aspectos negativos na implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil, primeiramente, ressalte-se que o aumento da autonomia dos policiais, ocasionado pela descentralização dos comandos, acaba facilitando excessos e abusos nas áreas em que é implementado o policiamento comunitário.

Entre as denúncias feitas por moradores, estão a busca e apreensão no interior das residências sem mandado judicial, a imposição de toque de recolher, a necessidade de autorização dos policiais para a realização de eventos em área pública, a proibição de bailes funks, as revistas vexatórias de pessoas sem indicação de delito, entre outros. (CUNHA, 2014)

Segundo Marcelo Mandarino, morador de uma área em que existe uma UPP, ouvido pelo jornal Extra (2013),

(...) ainda existem casos de falta de respeito dos policiais, que confundem o morador com bandido e agem com truculência. Passar por uma rua onde existe tráfico já é atitude suspeita para eles. Antes, andava sem preocupações. Agora, preciso andar com documento para não ser confundido com bandido. Se sair sem documento, os policiais vão achar que estou devendo algo para a Justiça.

De acordo com João Pacheco de Oliveira (2014), com a implementação das UPPs houve uma transformação da responsabilidade pública em uma tutela militarizada, e ainda,

ao constituir unidades policiais específicas para atuar nas favelas, o poder público veio a declarar um segmento urbano como particularmente perigoso, criou procedimentos especiais para relacionar-se com ele, e de maneira subjacente o reconheceu como diferente dos cidadãos comuns, situando-o nos limites da criminalidade. Com isto instituiu — *de facto*, ainda que não *de jure* — uma tutela de natureza exclusivamente militar e repressiva sobre os territórios sociais onde habita mais da quinta parte da população da cidade.

Conforme ressalta Marcelo Freixo (2012), a partir da implementação do policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro, essa passou a ser a única forma de o Estado se fazer presente nas comunidades que possuem carência em praticamente todas as áreas. Assim, todas as questões, não apenas aquelas referentes à segurança pública, passaram a ser discutidas por intermédio da polícia, que detém

um poder exacerbado, o que possibilita a prática reiterada de abusos.

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 UPP's 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 (SILVA, 2010).

De acordo com um comandante que trabalha no âmbito de uma Unidade de Polícia Pacificadora ouvido por Jaqueline Muniz e Kátia Mello (2015),

(...) a proposta da UPP apresentada na imprensa levou a um mundo de maravilhas que nós teríamos que oferecer, e hoje em dia a gente sabe que não tem condições de oferecer isso, e ainda não apareceu alguém que ofereça isso; a demanda de lixo continua muito grande, e não somos nós que podemos atender a essa demanda. A demanda de luz, ou qualquer outro tipo de demanda, que não policial; ela não deve ser atendida por nós.

Além disso, a forma de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil deu-se de forma questionável, uma vez que transformou “o que até então era uma metáfora – a 'guerra ao crime' – em política pública, oficial” (SILVA, 2010). A instalação das UPPs no país ocorreu em afronta aos princípios da polícia comunitária, tendo em vista que o ingresso do Estado nas comunidades deu-se por meio do Exército, em contrariedade às funções primordiais do órgão. Assim, a visão de combate ao inimigo acabou sendo disseminada entre os agentes responsáveis pelo policiamento nas unidades, o que provoca até hoje grandes violações de direitos da população residente nessas áreas, o que se evidencia no seguinte relato:

Gastaram muito dinheiro em uma coisa que não teve efetividade nenhuma. O tráfico continua forte e a população continua refém dessa política de Estado. Não tivemos um minuto de paz com essa pacificação, porque ela parte do princípio de que a favela é um campo de guerra e que as pessoas que ali moram são coniventes com o tráfico. Somos suspeitos o tempo todo, também somos alvo – estamos na mira. (LAROZZA, 2015)

Conforme preceitua Luiz Eduardo Soares (2017), “herdamos o nosso modelo policial da ditadura militar [1964-1985]. Mas o Brasil mudou profundamente desde aquele período e não fizemos as adaptações necessárias para um mundo completamente diferente”.

O maior problema verificado no Brasil, portanto, é a deturpação do que se conhece por policiamento comunitário. As Unidades de Polícia Pacificadora, que têm inspiração nesse modelo, surgido em um contexto de redemocratização, segundo Vera Malaguti (2013), acabam por fomentar a ideia de militarização e submissão à ordem militar. Migrou-se da ideia de inimigo comunista ou rebelde para o inimigo comum, o criminoso, o pobre, o favelizado. Ou seja, “o inimigo mudou ao longo do tempo: dos vadios aos subversivos. Nas últimas décadas, são perseguidos os jovens dos bairros precários, os favelados, estereotipados como potencialmente criminosos” (VALENTE, 2012).

Há que se referir ainda o espaço propiciado para o crescimento das milícias, que se aproveitam do poder que recebem do Estado para controlar os moradores da comunidade e omitir ilegalidades lá verificadas como forma de recebimento de contraprestações. “A UPP é uma gestão policial da vida dos pobres. Transforma a polícia como principal política pública, acima de todas as outras” (BATISTA, 2013).

Frente a este cenário, há quem sustente que as unidades de polícia pacificadora implementadas no Brasil são comparáveis ao estado de exceção, que é definido por Canotilho (2005, p. 1085 apud BAHIA, 2013) como uma

(...) previsão e delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em caso de situação de anormalidade que, não podendo ser eliminadas ou combatidas pelos meios normais previstos na Constituição, exigem o recurso a meios excepcionais.

Para a socióloga Maria Helena Moreira Alves (2013), “o modelo da UPP não é o modelo de polícia comunitária. É uma invasão militar, com cerco da comunidade e permanente ocupação do território”. Complementa ela, dizendo ainda que

Existe um estado de exceção declarado. Isso não é interpretação, é fato. Vários direitos civis são suspensos. As pessoas são revistadas, a polícia entra e sai das casas como quer. Se suspeitam de alguém, levam embora, como foi o caso de Amarildo⁴. Não existe direito a advogado, dizem logo que é traficante. A polícia faz coisas que jamais faria em Ipanema, Copacabana e Leblon. (...) O estado de exceção quer dizer suspensão do direito constitucional. Isso foi o que

⁴Amarildo Dias de Souza (Rio de Janeiro, 1965/1966 - Rio de Janeiro, 2013) é um ajudante de pedreiro e brasileiro que ficou conhecido nacionalmente por conta de seu desaparecimento, desde o dia 14 de julho de 2013, após ter sido detido por policiais militares e conduzido da porta de sua casa, na Favela da Rocinha, em direção a sede da Unidade de Polícia Pacificadora do bairro. Seu desaparecimento tornou-se símbolo de casos de abuso de autoridade e violência policial”. (ZERO HORA, 2013)

foi feito na ditadura militar. (ALVES, 2013)

Do mesmo modo entende Vera Malaguti (2013), referindo que

O tipo de atuação policial que se faz nas favelas ocupadas pela polícia no Rio só poderia ser feita na zona sul da cidade caso o governo decretasse “estado de sítio”. Há toques de recolher, abordagens ostensivas, invasão de domicílios sem mandado judicial, a proibição de tudo. Os moradores do morro do Cantagalo costumam reclamar que os bares de Ipanema ficam abertos a noite toda, mas as biroskas da favela têm horário para fechar. Para fazer uma festa em casa, o morador de lá tem de pedir autorização.

Ainda segundo Vera Malaguti em entrevista ao Jornal Eletrônico Carta Capital (2013), enquadrar as Unidades de Polícia Pacificadora como uma experiência de policiamento comunitário é cínico. Entende ela que a “UPP não é policiamento comunitário, é uma tomada de território por forças militarizadas. Algo muito semelhante ao que ocorre na Palestina, no Iraque, no Afeganistão.” Para a socióloga, o modelo de policiamento comunitário não foi seguido pelas UPPs, uma vez que naquele há o protagonismo da comunidade, devendo a polícia estar próxima e disponível para atender às necessidades da população.

Nilo Batista (2011) ressalta a inconstitucionalidade da iniciativa, tendo em vista a série de restrições a que os moradores das áreas “pacificadas” são submetidos. Segundo ele, somente com a decretação de estado de defesa ou estado de sítio, com o preenchimento dos devidos requisitos constitucionais⁵, seria possível a imposição de restrições tão duras em uma região do território brasileiro.

5 Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. § 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes: I - restrições aos direitos de: a) reunião, ainda que exercida no seio das associações; b) sigilo de correspondência; c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes. (...) Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: I - obrigação de permanência em localidade determinada; II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; IV - suspensão da liberdade de reunião; V - busca e apreensão em domicílio; VI - intervenção nas empresas de serviços públicos; VII - requisição de bens. Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa. (BRASIL, 1988)

Outrossim, outro ponto negativo do policiamento comunitário é a migração do crime para localidades não atendidas pelo policiamento, o que se verifica muito no estado do Rio de Janeiro, a título de exemplo. Ocorre o que os estudiosos denominam de “falsa sensação de segurança”, já que algumas áreas ficam protegidas, enquanto outras recebem as ações delitivas. Ademais, segundo ressalta Luiz Flávio Gomes (2011), as unidades de polícia pacificadoras não combatem as causas sociais da criminalidade, facilitando que a violência se instale rapidamente em qualquer outro território segregado.

De acordo com Luiz Eduardo Soares (2017), era de suma importância acabar com as incursões bélicas e atender as comunidades com serviços de segurança, porém, para isso seria preciso

1) que o policiamento fosse verdadeiramente respeitoso, do tipo comunitário, o que não aconteceu; 2) que o Estado estivesse presente cumprindo suas outras obrigações, na área de saneamento, educação, saúde, meio ambiente. Sem essa presença multidimensional isso também se perderia; e 3) uma pré-condição para que tivesse sustentabilidade: a reforma profunda das polícias, particularmente da Polícia Militar, porque, senão, esse policiamento acabaria reproduzindo a brutalidade e a corrupção conhecidas e a médio prazo retiraria toda a legitimidade e acabaria com o programa, como aconteceu definitivamente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que apesar dos avanços constatados, ainda é necessário o aprimoramento da forma de organização das Unidades de Polícia Pacificadora no Brasil, além de um maior controle das atividades policiais nessas áreas para que se verifique um aumento efetivo na diminuição da violência, principalmente em comunidades carentes de recursos financeiros, sem a afronta aos direitos fundamentais das populações que ocupam as áreas policiadas.

Primordialmente, deve ser levada à discussão a mudança no modelo de polícia que verificamos hoje no Brasil, em que os agentes são treinados essencialmente para o combate ao inimigo e não possuem direcionamento para lidar diretamente com os cidadãos no dia a dia das comunidades.

Além disso, devem ser resgatados os princípios básicos do policiamento comunitário, colocando-se o protagonismo com os moradores da comunidade,

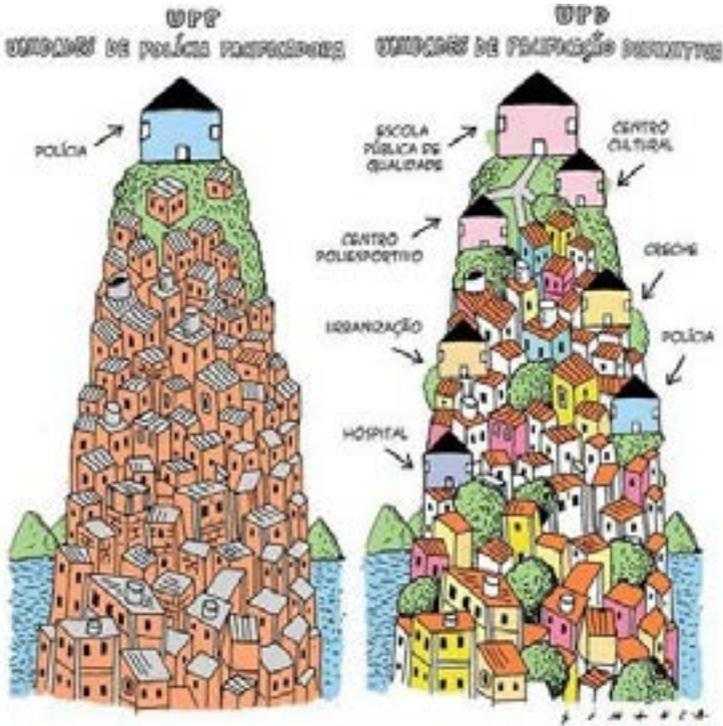
trazendo-os para o lugar de parceiros e partícipes da mudança do local em que vivem. Para isso os moradores devem ser informados dos seus direitos e possuir acesso aos serviços públicos fundamentais. Deve-se migrar da ideia de Unidades de Polícia Pacificadora para a de Unidade de Pacificação Definitiva, com o cumprimento pelo Estado dos seus deveres no tocante à garantia do mínimo existencial.

É necessário que o Poder Público esteja presente em todas as comunidades não apenas através da polícia, mas, principalmente, por meio dos serviços essenciais básicos à consecução de uma vida digna⁶. É preciso que cada comunidade possua ao menos um posto de saúde, uma escola, saneamento básico, locais de lazer, acesso ao transporte, ou seja, os direitos sociais fundamentais previstos no artigo 6º da Constituição Federal⁷. Só a partir da mudança da mentalidade militarizada será possível buscar-se a tão almejada pacificação, conforme bem sintetiza a imagem abaixo:

6 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana (...). (BRASIL, 1988)

7 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Figura 1 - Charge UPP X UPD



Fonte: Disponível em < <http://atarde.uol.com.br/charges>>.

5 REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **UPPs são estado de exceção, diz socióloga: depoimento**. 25/08/2013. Folha de São Paulo: cotidiano. Entrevista concedida a Eleonora de Lucena. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1331602-upps-sao-estado-de-excecao-e-ameacam-democracia-diz-sociologa.shtml>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

A TARDE. Charge de Simanca. **UPP X UPD**. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/charges>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

AYALA, Wagner. **Polícia Comunitária**. Disponível em: <<http://www.policiacomunitariadf.com/>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BAHIA, Charles Nunes. **Estado de exceção ameaça direitos fundamentais?**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3727, 14 set. 2013. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/25287>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BARCELLOS, Olinda. **Valores Humanos e as Teorias da Criminalidade**. 2009. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/Artigo/Imprimir/52581>> Acesso em: 11 jun. 2015.

BATISTA, Nilo. **Nilo Batista fala sobre as UPPs e a presença do exército no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro, Jornal A Nova Democracia, 2011. Comunicação oral. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xYjACv3LQXc>>. Acesso em: 30 de jun. 2015.

BATISTA, Vera Malaguti. **Uma guerra particular**. 08/07/2013. Carta Capital: sociedade. Entrevista concedida a Rodrigo Martins. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/uma-guerra-particular-8733.html>>. Acesso em: 19 mai. 2015.

BATISTA, Vera Malaguti. 2003. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Revan.

BOHN, Maurício Futryk. **Policimento comunitário: a transição da polícia tradicional para a polícia cidadã**. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/54.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos (1996)**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança Pública**. Órgãos de segurança. Conceitos básicos. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRNN.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BURGOS, Marcelo Baumann et al. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade & Diversidade**: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 11, p.49-98, ago/dez 2011.

CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (Org.). **Os Donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CHAK, Wong Sio. **A filosofia e o modelo de policiamento comunitário**:

concretização e percepção por parte da PJ. Disponível em: <http://www.pm.al.gov.br/intra/downloads/bc_policial/pol_07.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CUNHA, Carolina. **Segurança pública:** Em seis anos de implantação, UPPs ainda enfrentam desafios nas comunidades do Rio. 2014. Disponível em: <<http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/seguranca-publica-em-seis-anos-de-implantacao-upps-ainda-enfrentam-desafios-nas-comunidades-do-rio.htm#fotoNav=7>>. Acesso em: 10 maio 2015.

EXTRA. **Moradores discutem aspectos positivos e negativos da UPP em áreas pacificadas.** 2013. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/moradores-discutem-aspectos-positivos-negativos-da-upp-em-areas-pacificadas-9769123.html>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

FREIXO, Marcelo. **UPP:** pacificação ou colonização?. Rio de Janeiro, Curso de Direitos Humanos do Complexo do Alemão, 2012. (Comunicação oral). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gdXwCfq1-CU>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOMES, Luiz Flávio; CYMROT, Danilo. **Upps e o fenômeno da migração do crime (1/4).** 2011. Disponível em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121913026/upps-e-o-fenomeno-da-migracao-do-crime-1-4>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Governo do Rio de Janeiro. **Unidade de Polícia Pacificadora.** Disponível em: <<http://www.upprj.com/>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

LAROZZA, Felipe. **O Exército Vazou e Deixou o Complexo Mais Complexo.** 2015. Disponível em: <http://www.vice.com/pt_br/read/o-exercito-vazou-e-deixou-o-complexo-mais-complexo?utm_source=vicefbbr>. Acesso em: 15 out. 2015.

MONTEIRO, Milena Fontoura. **O policiamento comunitário como alternativa à democratização da polícia.** 2005. 249 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp038250.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; Mello, Kátia Sento Sé. **Nem tão perto, nem tão longe:** o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. IN: Civitas: revista de ciências sociais, Porto Alegre, v.15, n.1, p. 44-65, 2015.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Manual de Policiamento Comunitário:** polícia e comunidade na construção da segurança. 2009. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down247.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

OLINGER, Marianna. 2012. **As relações das UPPs com os moradores e outras lideranças sociais nas favelas cariocas:** Batan (Jardim Batan, Vila Jure-ma e

Morrinhos). *Comunicações do ISER*, 6:160-170.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios**. 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132014000100005 >. Acesso em: 17 jan. 2016.

RIO COMO VAMOS. **Pesquisa de percepção 2013: Parte I – Como o carioca vê o Rio de Janeiro**. 2013. Disponível em: < http://www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/RCV_PercepcaoRio2013_v5.pdf>. Acesso em: 9 de abril de 2019.

RODRIGUES, André, SIQUEIRA, Raíza, LISSOVSKY, Mauricio. Unidades de polícia pacificadora: debates e reflexões. *Comunicações do Iser*. Rio de Janeiro, Iser, n.67, 2012.

SANT`ANNA, Camila; ALONSO, Ricardo Pinha. As Unidades de Polícia Pacificadora-UPP e a Segurança Pública no Rio de Janeiro. **Revista de Artigos do 1º Simpósio Sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito**, Marília, v. 1, n. 1, p.1121-1141, 11 dez. 2015. Anual.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Afinal, qual é a das UPPs?** 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufjr.br/artigo_machado_UPPs.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. UPP fracassou porque só ela não basta, diz ex-secretário nacional de Segurança. 06/01/2017. Uol. Entrevista concedida a Guilherme Azevedo. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/upp-fracassou-porque-so-ela-nao-basta-diz-ex-secretario-nacional-de-seguranca/>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

SUL21. **Polícia Comunitária ajuda a diminuir os índices de violência**. 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/policia-comunitaria-ajuda-a-diminuir-os-indices-de-violencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R.; LUCKENBILL, David F. **Principles of criminology**. 11. ed. New York: General Hall, 1992.

VALENTE, Julia Leite. **“Polícia Militar” é um oxímoro: a militarização da segurança pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/2646/2076>>. Acesso em: 22 de jun. 2015.

ZACCHI, José Marcelo. DIAS, Rafael. **Visões sobre as Unidades de Polícia Pacificadora**. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. 2012. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/visoes-sobre-unidades-de-policia-pacificadora-upps-no-rio-de-janeiro-brasil/>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.