14

boletim segurança e cidadania
novembro de 2013

Ser policial de UPP:
aproximações e resistências

cesec
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

Ser policial de UPP: aproximações e resistências

Leonarda Musumeci,
Barbara Musumeci Mourão,
Julita Lemgruber e
Silvia Ramos

Em março de 2012 o CESeC realizou a segunda rodada da pesquisa *UPPs: O que pensam os policiais*, iniciada em 2010, cujo objetivo é analisar o desenvolvimento do Programa de Polícia Pacificadora do ponto de vista das percepções e experiências dos policiais diretamente envolvidos.[1]

Diversos estudos quantitativos e qualitativos vêm buscando avaliar o impacto desse programa e têm apontado uma série de importantes ganhos para os moradores das localidades beneficiadas, sobretudo a drástica redução dos homicídios e da violência armada em geral, não só no interior das comunidades mas também no seu entorno (Cano, coord. 2012). A suspensão ou forte diminuição dos tiroteios e das incursões policiais esporádicas e violentas; a virtual eliminação do porte ostensivo de armas de fogo por outros atores que não a polícia; a maior liberdade de ir e vir dos habitantes; o declínio do medo e da insegurança; a redução do estigma de se morar em favela; o maior controle social, interno e externo, sobre a corrupção e o abuso de poder praticados por policiais são outros avanços que se constatam, até o momento, nos territórios que desde 2008 vêm recebendo UPPs (cf. IBPS 2009; Cecip 2010; Souza e Silva 2010; Burgos *et al.* 2011; Cano, coord. 2012; Oliveira e Abramovay 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Serrano-Berthet, coord. 2013).

Por outro lado, estudiosos da segurança pública e da temática das favelas assinalam vários problemas no processo de implantação do Programa, que levantam dúvidas acerca da sua sustentabilidade e legitimidade. Entre eles: a ausência ou excessiva lentidão dos investimentos sociais que deveriam seguir-se à ocupação policial; as dificuldades no estabelecimento de relações cooperativas entre policiais e moradores; a percepção de que continua havendo um controle autoritário sobre as comunidades, seja pela vigilância contínua, seja, especialmente, pela regulação não-pactuada de atividades econômicas e/ou de lazer que vem sendo imposta em algumas UPPs; a baixa institucionalização, até agora, do chamado policiamento de proximidade e dos canais de diálogo entre população e polícia, com a consequente tendência à transformação dos comandantes em "síndicos" ou "novos donos do morro"; o esvaziamento das lideranças comunitárias locais; o risco de perpetuar a lógica da territorialização e de manter as favelas delimitadas e segregadas, ou o risco contrário de "expulsão branca" de boa parte dos moradores em decorrência da valorização fundiária e do encarecimento de aluguéis e serviços nas comunidades (cf. Mattar, Chequer e Dias 2010; Cecip 2010; Souza e Silva 2010; Machado da Silva 2010; Cano, coord. 2012; Cunha e Mello 2011; Yutzy 2012; Leite 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Serrano-Berthet, coord. 2013; Misse 2013).

Num dos extremos do debate, há uma crítica mais abrangente às UPPs, vistas como forma de militarização da segurança nas favelas; como novo instrumento de coação sobre as classes populares; como estratégia de "enobrecimento" das áreas de interesse para o turismo, os grandes eventos esportivos e a especulação imobiliária, e/ou como utilização de forças e recursos estatais a serviço da abertura de novos mercados para o capital privado (cf. Batista 2011; Fleury 2012; Freeman 2012). No outro extremo,

---

[1] Os resultados detalhados das duas etapas da pesquisa estão disponíveis em http://www.ucamcesec.com.br/projeto/unidades-de-policia-pacificadora-o-que-pensam-os-policiais. Agradecemos à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), nas pessoas dos coronéis Robson Rodrigues da Silva e Rogério Seabra, ao tenente Caio Pesqueira e aos comandantes das UPPs pesquisadas, pelo apoio à realização dos levantamentos. Agradecemos também ao pesquisador Alberto Alvadia Filho, ao estatístico Leonardo Paris e aos entrevistadores que realizaram o trabalho de campo.

constata-se uma adesão ufanista e acrítica de setores da sociedade e da mídia ao Programa – saudado, não como início de um processo, mas como "pacificação" já consumada; não como caminho a percorrer, repleto de problemas e riscos, mas como vitória inquestionável na luta contra o crime e a insegurança.[2]

Em sua maioria, as avaliações disponíveis têm-se situado longe desses extremos, no sentido de reconhecer inequivocamente os avanços que o Programa de Pacificação já obteve e o potencial de mudança das relações polícia/população que ele projeta, sem no entanto minimizar os obstáculos, dilemas e desafios que se interpõem à efetiva realização dos seus propósitos oficiais, sobretudo no que se refere às persistentes dificuldades de "pacificar" a cultura policial e reverter o longo histórico de relações conflituosas entre polícia e favela.

Ao ouvir os policiais diretamente envolvidos, o *survey* do CESeC procura complementar essas reflexões, trazendo para o debate uma outra perspectiva, a dos agentes de ponta, que, em contato imediato e cotidiano com a população das comunidades beneficiárias, são os executores diretos do Programa de Pacificação. Mais do que uma avaliação de como eles atuam concretamente no dia-a-dia – o que é melhor captado por pesquisas etnográficas, que ouçam atores diversos no campo –, busca-se apreender o modo como os próprios policiais percebem e avaliam aquilo que estão fazendo, com o objetivo não só de abrir um espaço de escuta para um segmento geralmente desconsiderado nas discussões sobre as UPPs, mas também de monitorar as mudanças pelas quais o projeto vem passando, tal como se expressam nas percepções dos agentes.[3] Essa escuta possibilita, ademais, a focalização de outros aspectos decisivos para o sucesso e a sustentabilidade das UPPs, como a adesão maior ou menor dos policiais ao Programa, sua inclinação maior ou menor a operar o policiamento de proximidade e a adequação ou inadequação a esse novo modelo do treinamento ministrado pela PM.

A primeira rodada do *survey* foi a campo em novembro-dezembro de 2010 e entrevistou uma amostra aleatória de 359 soldados e cabos das nove UPPs então em funcionamento: Santa Marta, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Borel, Cidade de Deus, Providência, Formiga, Batan, Chapéu Mangueira/Babilônia e Tabajaras. Em março de 2012, ocorreu a segunda rodada, abrangendo, além dessas nove unidades, outras 11 criadas no intervalo entre as duas pesquisas: Vidigal, Mangueira/Tuiuti, Prazeres/Escondidinho, Coroa/Fallet/Fogueteiro, S. João/Matriz/Quieto, Macacos, Salgueiro, Andaraí, Turano, CDD Caratê, CDD Quadras e CDD Apartamentos (as três últimas são subdivisões da antiga UPP Cidade de Deus).

Entre o primeiro e o segundo levantamentos, o efetivo total das UPPs mais que dobrou, passando de 1.472 para 3.466 policiais. Com isso a amostra estatística teve de aumentar para 420 soldados e cabos, mas, ao todo, o questionário de 2012 foi aplicado a 775 policiais, pois se decidiu fazer um censo em quatro unidades (Chapéu Mangueira/Babilônia, Salgueiro, Turano e CDD Caratê), para controle dos resultados amostrais, para identificar diferenças entre as UPPs e como fonte de indicações e hipóteses para a interpretação desses resultados.[4] Uma terceira etapa da pesquisa, desta vez de natureza qualitativa, está em curso no ano de 2013 e estuda especificamente as percepções e experiências das policiais femininas que trabalham nas unidades, contingente que aumentou de forma expressiva entre 2010 e 2012.

---

[2] Para uma resenha crítica dessa posição na imprensa, ver Batista (2011).

[3] O *survey* de 2010 do CESeC foi pioneiro em ouvir os soldados e cabos das UPPs. De lá para cá, alguns estudos qualitativos têm incorporado também essa perspectiva (cf. Cano, coord. 2012; Rodrigues e Siqueira 2012).

[4] As unidades recenseadas também entraram na amostra. Esta é de tamanho suficiente para produzir dados representativos do conjunto das UPPs, com margem de erro de 4,5%, mas não de cada uma individualmente – motivo pelo qual se optou pelo censo localizado, englobando duas unidades mais antigas e duas mais novas, a fim de identificar diferenças que fornecessem pistas para a análise dos resultados globais. O ideal, na verdade, seria recensear todas as UPPs, visto que o pequeno efetivo de policiais na maioria delas torna a amostragem local praticamente inviável. Mas o custo de um censo completo, por sua vez, inviabilizaria a realização da pesquisa. Ressalte-se ainda que os cruzamentos de dados da amostra mencionados neste texto mostraram-se estatisticamente significantes aos testes qui-quadrado ou ANOVA.

As seções a seguir expõem os resultados do levantamento de 2012, sempre que possível comparando-os aos de 2010. Após traçar um breve perfil sociodemográfico dos entrevistados, analisam-se suas percepções e opiniões sobre formação, condições de trabalho, atividades desenvolvidas, riscos e relações com a comunidade, e verificam-se os graus de satisfação dos policiais com o trabalho e seus níveis de adesão ao Programa. É fundamental ressaltar que a pesquisa ouviu exclusivamente cabos e soldados atuantes nas UPPs, portanto seus resultados exprimem unicamente o ponto de vista desses atores. Deve-se sublinhar também que cada rodada do *survey* retrata um momento de um processo em curso, no qual vêm ocorrendo e continuarão a ocorrer mudanças e ajustes, com prováveis repercussões na avaliação dos próprios agentes sobre o que é ser policial de UPP.

Perfil dos entrevistados

Os homens predominam amplamente na tropa das UPPs, mas houve significativo aumento da proporção de mulheres entre 2010 e 2012: de 0,8 para 11,4% do efetivo total, sendo esta última percentagem quase o dobro da verificada no conjunto da PMERJ no mesmo período. A faixa etária de maior frequência (81,7%) é de 25 a 33 anos, com pouca variação entre um levantamento e outro. A despeito de o efetivo das UPPs ter mais que dobrado, a proporção de policiais mais jovens (22 a 24 anos) não se modificou.

Como a escolaridade mínima exigida para o ingresso na PM é ensino médio completo, os entrevistados tendem a se concentrar nesse nível de ensino (52,5% em 2012), mas cresceu de 36,5 para 47,5% entre os dois *surveys* o número de policiais com curso superior completo ou incompleto. Observa-se também um aumento da parcela de entrevistados que estavam estudando no momento da pesquisa: de 16,4% em 2010 para 30,2% em 2012. Neste último ano, 62% dos que estudavam disseram estar cursando ensino universitário ou pré-vestibular e cerca de 24%, cursinhos preparatórios para concurso público. Note-se, a propósito, que uma parte bastante expressiva do universo de policiais (cerca de 32%) afirmou em 2012 que não pretendia continuar na PM ou que já estava se preparando para sair.

Embora a maioria tenha cônjuge formal ou consensual, menos da metade tem filho(s) e cerca de 1/3 tem apenas um filho. Quanto à religião, na pesquisa de 2010 os católicos prevaleciam sobre os evangélicos (41,2 contra 34%, respectivamente), mas isso se inverteu em 2012 (39,5% de evangélicos contra 35,7% de católicos), além de ter aumentado o percentual dos que declararam outras religiões (kardecismo, umbanda ou candomblé) e diminuído o dos que se disseram sem religião, ambas as variações na margem de erro da pesquisa.

Pardos e pretos são ampla maioria (70%), sendo que, entre os dois levantamentos, cresceu ligeiramente a parcela de pardos e decresceu a de brancos, enquanto a de pretos praticamente não se alterou. Em termos de rendimento domiciliar mensal, prevalece a faixa de 3 a 5 salários mínimos, equivalente, na época da última pesquisa, ao intervalo de R$ 1.635 a R$ 2.725. Outra pergunta pedia aos entrevistados para avaliarem a suficiência ou insuficiência dos seus rendimentos como policiais. Tanto em 2010 quanto em 2012, mais de 90% responderam que o salário da PM, mesmo com a gratificação pelo

trabalho em UPP, não era suficiente para sustentar a família, demandando, em 30% dos casos, a complementação da renda por outros membros do domicílio e, em quase 60% dos casos, o desempenho, pelos próprios policiais, de outras atividades remuneradas.[5]

Avaliação da formação recebida

Cerca de metade dos entrevistados (50,9%) considera que a formação na PM, de modo geral, não os preparou adequadamente para trabalhar em UPP. Essa alta proporção, superior à obtida em 2010 (quando 37% se declararam mal preparados), não parece explicável pelo tempo de formação, já que ele aumentou entre as duas pesquisas.[6] A pista está nas respostas dadas a outra pergunta, em que se pedia aos policiais para avaliarem alguns conteúdos específicos ministrados (ou não) durante a formação. De 11 temas propostos no questionário, seis foram positivamente avaliados pela grande maioria dos policiais;[7] outros dois, por cerca de metade deles e três, por menos da metade. O que chama atenção é o fato de os 5 itens com percentuais mais baixos de avaliações positivas em 2012 – a saber: armamento menos letal, procedimentos para violência doméstica, prática de policiamento cotidiano em favela, mediação de conflitos e relacionamento com o público – estarem entre os mais necessários ao policiamento de proximidade e ao trabalho cotidiano nas UPPs. Como se verá mais adiante, as ocorrências que a maioria dos entrevistados considera muito frequentes no dia-a-dia das comunidades são perturbação do sossego, desacato, violência doméstica, rixas e vias de fato – tipos de problemas que demandariam bom treinamento dos policiais nos cinco conteúdos mencionados acima, justo aqueles que metade ou mais da metade dos entrevistados não considera terem sido adequadamente ministrados durante a formação na PM. Não admira, portanto, que, na avaliação geral, cerca de metade dos policiais sinta-se mal preparada para trabalhar em UPP.[8]

Em apoio à hipótese acima, observa-se, entre as unidades recenseadas, que Chapéu Mangueira/Babilônia registrou a melhor avaliação geral da formação recebida (68,6% dos policiais disseram sentir-se bem preparados) e foi também a unidade que apresentou maiores distâncias positivas da média na avaliação dos conteúdos "policiamento comunitário", "prática de policiamento cotidiano em favela" e "armamento menos letal". No outro extremo, a UPP Caratê, onde se registrou a pior avaliação geral entre as 4 unidades (apenas 34,4% dos policiais se consideram preparados), apresentou também as piores avaliações nos conteúdos "prática de policiamento cotidiano em favela", "armamento menos letal" e "violência doméstica". E, não por acaso, foi a unidade com percepção mais aguçada da incidência de conflitos interpessoais e de atritos entre polícia e população: 100% dos entrevistados no Caratê consideraram perturbação do sossego uma ocorrência muito frequente; 95% disseram o mesmo sobre violência doméstica; 86%, sobre rixas ou vias de fato e 74%, sobre desacato à autoridade – percentuais bem superiores aos registrados na amostra.

---

[5] Dois programas recentes do governo estadual abriram a possibilidade de os agentes de segurança pública trabalharem legalmente nas suas horas de folga: o Proeis, instituído em 2011, que permite aos policiais militares prestarem serviços, mediante convênio, a órgãos estaduais, municipais e concessionárias de serviços públicos, e o Programa Mais Polícia, regulamentado em abril de 2012, que criou o Regime Adicional de Serviços (RAS) para todos os servidores da área de segurança pública, autorizando a execução de tarefas especiais de policiamento ostensivo durante os períodos de folga (ver http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=850254). Apenas o primeiro programa estava em vigor quando da realização da pesquisa do CESeC de 2012.

[6] Em 2012, 83,1% dos entrevistados haviam-se formado em 7 a 9 meses e apenas 11,4% em até 6 meses, ao passo que, em 2010, a proporção de formados em 7 a 9 meses fora de 57,5% e em até 6 meses, de 30,2%.

[7] Uso gradual da força, técnicas de abordagem, direitos humanos, defesa pessoal, treinamento de tiro e policiamento comunitário.

[8] Por outro lado, o fato de a outra metade dos entrevistados considerar-se bem preparada talvez aponte não só para as grandes diferenças entre as unidades, ilustrada pela análise a seguir, como também para distintas experiências de formação, de acordo com os períodos ou turmas em que os policiais realizaram o curso.

Tudo indica, portanto, que a sensação geral de preparo ou de despreparo tem forte nexo com a percepção dos problemas recorrentes no dia-a-dia das comunidades, muito variável de uma UPP para outra, e com a avaliação da qualidade da formação específica para enfrentá-los. Provavelmente, uma reforma curricular que desse centralidade a esses conteúdos na capacitação dos soldados acarretaria uma melhora significativa da opinião global deles sobre a formação recebida e talvez também da sua adesão e integração ao projeto.[9]

Satisfação no trabalho

Menos da metade dos entrevistados (46,2%) disse estar satisfeita, na maior parte do tempo, em trabalhar como policial de UPP. A segunda maior proporção (27,4%) foi dos que responderam sentir-se "indiferentes" e a terceira, dos que se disseram insatisfeitos (26%). Como indica o Gráfico 1, os motivos de satisfação ou insatisfação são bastante variados e combinam apreciações sobre o projeto em si, ou sobre as condições de trabalho, com preferências e motivações pessoais (note-se que as percentagens do gráfico referem-se ao conjunto de respostas, não ao de entrevistados, pois vários deles apresentaram mais de um motivo).

Entre os que se dizem *satisfeitos*, quase metade das justificativas (48,5%) revela afinidade e identificação com o projeto (gosta do trabalho na UPP; interage com a comunidade/ajuda pessoas; julga estar numa polícia diferente/inovadora e vê resultado no que faz). Outras 26,7% referem-se a ganhos pessoais, como trabalhar num ambiente de boas relações com o comando e os colegas, sem os "vícios" da polícia tradicional; ter mais tranquilidade e segurança; sentir-se aceito(a) e reconhecido(a); ter oportunidade de adquirir experiência e aperfeiçoar-se profissionalmente. Embora em proporção relativamente pequena (13,9%), as condições de trabalho, sobretudo a gratificação e a escala de serviço, também aparecem entre os motivos de satisfação, assim como um gosto genérico pela profissão de policial (8,3%), que alguns entrevistados desvincularam explicitamente do trabalho em UPP: "eu gosto do trabalho policial, independente de onde seja"; "gosto de ser policial, independente de estar em UPP".

Por sua vez, entre os que se declaram *insatisfeitos*, esse sentimento aparece mais frequentemente associado a condições de trabalho ruins (30,3%), englobando especialmente o baixo salário, atrasos no pagamento da gratificação, deficiências na infraestrutura da sede e distância entre o trabalho e a moradia.

Não gostar do trabalho em UPP, não ter escolhido esse tipo de serviço e preferir outros setores da PM compõem a segunda parcela mais numerosa de respostas (18,7%), à qual se segue, com diversas superposições, a sensação de "não ser polícia" ou "ser menos polícia" (16,3%), como exemplificam as frases "aqui a gente não é polícia, é assistente social"; "parece que eu não tenho poder de polícia"; "não se pode fazer o que é para ser feito"; "essa não é a polícia em que eu acredito; entrei para a polícia para combater mais a criminalidade".[10] Sentir-se desrespeitado(a) ou desvalorizado(a), seja pelos moradores, seja pelos colegas dos batalhões, é outro motivo para não estar satisfeito(a) como policial de UPP. Mencionam-se ainda relações ruins com os moradores e problemas com o comando da unidade ou,

---

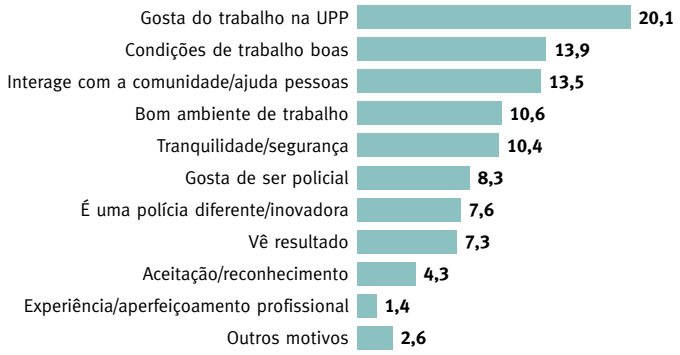
[9] Uma proposta de novo currículo para a formação dos soldados PM está sendo elaborada no momento pela Secretaria de Segurança, em parceria com o Instituto de Estudos da Religião (Iser). Entre outros problemas, o desafio que se coloca para a formação dos policiais de UPPs, como observa Pinc (2011), é a dualidade inerente ao atual modelo de policiamento de proximidade, que requer do mesmo agente que atue com foco tanto nos cidadãos (*policiamento comunitário*) quanto no crime (*law enforcement*), funções que, por sua vez, exigem habilidades e competências técnicas muito distintas.

[10] Pesquisas qualitativas como a de Rodrigues e Siqueira (2012, p. 38-40) indicam que esse sentimento de "ser menos polícia" se associa à absoluta predominância, no trabalho cotidiano dos policiais de UPP, de intervenções em conflitos interpessoais e ocorrências assistenciais, apelidados depreciativamente de "feijoada" no jargão policial, por oposição ao "combate", que definiria o "policial de verdade".

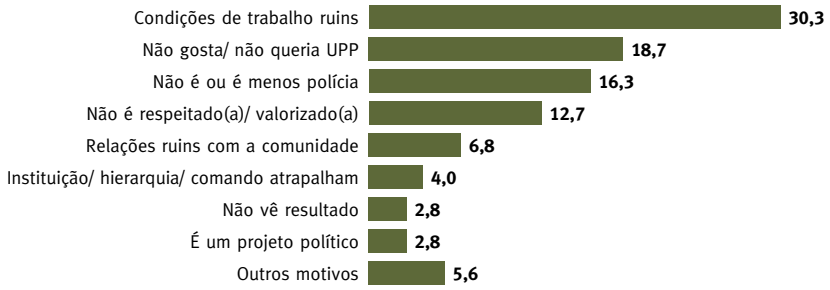
mais genericamente, com a hierarquia da corporação. Alguns entrevistados manifestaram a impressão de estarem sendo usados para fins políticos, de que o projeto não irá perdurar e de que ele não gera reais resultados para a população.

Gráfico 1 | **Motivos de satisfação e de insatisfação – 2012**
(% de respostas abertas agregadas)

Satisfação



Insatisfação



Não há diferenças significativas, quanto ao grau de satisfação, entre os policiais das UPPs pesquisadas no final de 2010 e os das criadas depois dessa data – o que condiz com a constatação de que praticamente não variou entre um levantamento e outro a parcela total de policiais satisfeitos (houve ligeiro acréscimo da satisfação entre 2010 e 2012, porém dentro da margem de erro da pesquisa). Já nas quatro UPPs submetidas a levantamento censitário, as diferenças foram muito expressivas, mas aparentemente não se relacionam ao tempo de existência da unidade: Chapéu Mangueira, uma das UPPs mais antigas, e Salgueiro, uma das mais novas, apresentaram proporções de policiais satisfeitos bem acima da média (57,6 e 53,8%, respectivamente), enquanto Caratê e Turano, uma antiga e outra nova, registraram percentuais de satisfação em torno de 35%, bem inferiores ao do conjunto da amostra. Outros elementos, portanto, parecem interferir mais incisivamente no grau de satisfação dos entrevistados do que a mera antiguidade da UPP.

Pedindo para sair

O fato de menos da metade dos policiais sentir-se satisfeita com o trabalho na UPP não significa, porém, que a opinião sobre o projeto seja majoritariamente negativa e muito menos que ela piore com o tempo. Pelo contrário, cerca de 60% dos agentes ouvidos afirmam ter, atualmente, uma visão positiva das UPPs, ao passo que uma proporção menor (49,3%) tinha opinião favorável quando ingressou no projeto.

Por outro lado, quase 60% afirmam que prefeririam estar trabalhando em outra unidade da PM, que não UPP.

À primeira vista, o tempo de existência e o grau de consolidação das unidades interferem nesse resultado, pois, nas mais recentes, inauguradas depois de 2010, a proporção de policiais que gostariam de sair (64,1%) é muito superior à verificada nas mais antigas (35,9%). Mas, quando se examinam as 4 UPPs recenseadas, não se enxerga uma relação tão clara entre tempo de existência e vontade de sair: enquanto na do Turano o percentual de policiais que querem mudar de serviço (78,3%) é muito superior ao da amostra, na do Salgueiro, criada na mesma época, a proporção é semelhante à das duas unidades mais antigas (Chapéu Mangueira e Caratê), bem como ao percentual registrado na amostra.

Entre as duas pesquisas caiu significativamente (cerca de 10 pontos percentuais) a proporção de policiais que querem sair, o que pode indicar um aumento da adesão ao projeto. Mas, de qualquer modo, continuava majoritária em 2012 a preferência por outros setores da PM e só futuros levantamentos permitirão dizer se há, efetivamente, uma tendência à progressiva diminuição da parcela de policiais que estão trabalhando contra a vontade nas UPPs.

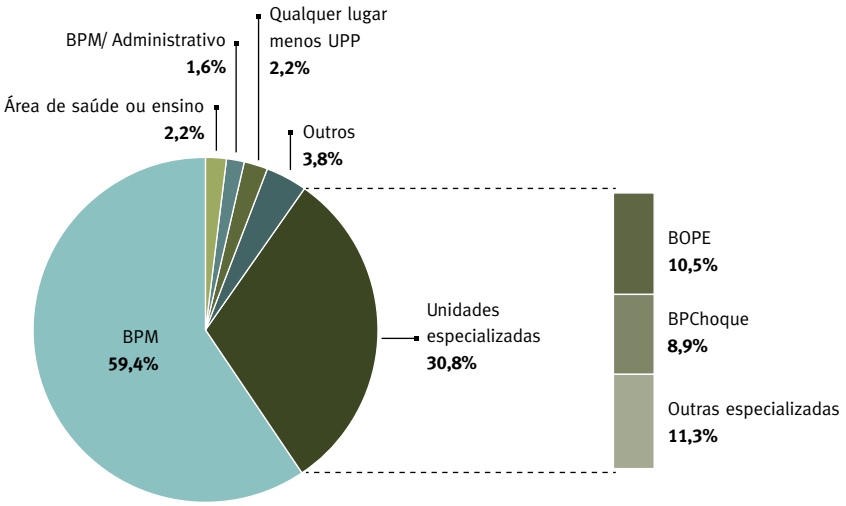
Aos entrevistados que disseram querer sair, indagou-se onde prefeririam trabalhar e por quê (perguntas abertas). Como vários indicaram mais de um setor, o Gráfico 2, abaixo, se refere ao total de respostas, não ao de policiais. Pode-se observar que quase 60% dessas respostas expressavam o desejo de mudar para batalhões convencionais e cerca de 30%, para unidades especializadas como Bope, BPChoque e outras.[11] Ou seja, aproximadamente 90% dos serviços preferidos pelos que querem sair da UPP consistem em atividades tradicionais de policiamento ostensivo (note-se no gráfico que as preferências explícitas pelo trabalho administrativo e pelas áreas de ensino e saúde foram computadas à parte, assim como a resposta de pura rejeição ao trabalho atual: "qualquer lugar, menos UPP").[12] Mesmo que variem bastante os motivos da predileção e alguns deles digam respeito unicamente a conveniências pessoais, como trabalhar mais perto de casa, trata-se de um indício da adesão ainda baixa dos policiais ao projeto.

---

[11] Foram mencionadas, além dessas duas, as seguintes unidades e operações especiais: Gesar (Grupamento Especial de Salvamento e Ações de Resgate), GAM (Grupamento Aéreo e Marítimo), GTM (Grupamento Tático de Motociclistas), Companhia de Cães, Polícia Montada, Batalhão Florestal, Lei Seca e Barreira Fiscal.

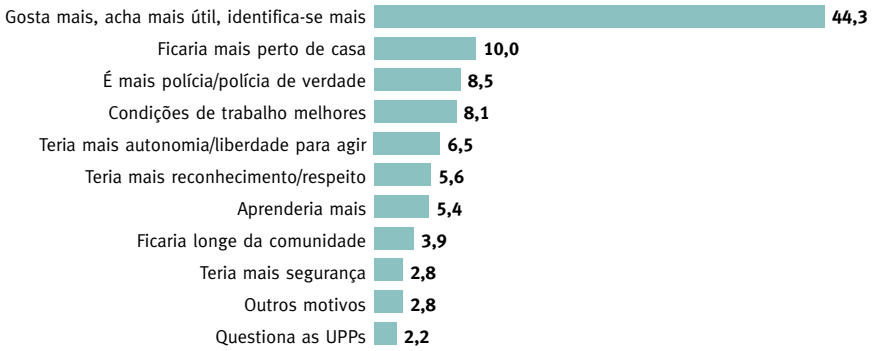
[12] A classificação das atividades usuais de policiamento como "tradicionais" não envolve juízo de valor; serve apenas a enfatizar o contraste entre o policiamento de proximidade, que vem sendo apresentado como "novo paradigma" da política de segurança, e as formas preexistentes de policiamento ostensivo – rotineiras ou especializadas – que não se pautam pelo modelo de ação comunitária e interativa proposto para as UPPs.

Gráfico 2 **Unidades da PM onde prefeririam trabalhar os policiais que querem sair da UPP – 2012**
(% de respostas abertas agregadas)



Com efeito, grande parte das razões para preferir os setores mencionados relaciona-se à identificação com formas tradicionais de policiamento. Como se vê no Gráfico 3, as respostas "gosta mais/acha mais útil/identifica-se mais", "é mais policia/polícia de verdade" e "teria mais autonomia/liberdade para agir" somam 59,3% do total de respostas sobre motivos da preferência por outro serviço. Se subtraímos desse total os policiais que disseram identificar-se mais com o trabalho administrativo ou com as áreas de ensino e saúde, o percentual cai para 58%. Mas, se lhe adicionamos as justificativas "ficaria longe da comunidade" e "é contra as UPPs", obtemos 64,1% de respostas apontando uma clara predileção por setores e serviços tradicionais da PMERJ ou (em proporção menor) uma rejeição direta ao policiamento de proximidade.

Gráfico 3 **Motivos pelos quais os policiais prefeririam estar em outra unidade que não UPP – 2012**
(% de respostas abertas agregadas)



Como seria de esperar, a esmagadora maioria (91,4%) dos que se dizem *insatisfeitos* gostaria de estar fora da UPP. Entretanto, nem todos os que querem sair estão insatisfeitos: 27% dos que manifestam o desejo de mudar de unidade declaram-se *satisfeitos* e 29,5% se dizem *indiferentes*. Embora pareça estranho que pessoas satisfeitas queiram mudar de serviço, é importante lembrar que, em muitos casos, os motivos de satisfação mencionados não implicam, necessariamente, uma estreita afinidade com o trabalho na UPP: como foi visto mais acima, cerca de 40% dos *satisfeitos* apresentaram como motivo de satisfação vantagens pessoais, condições de trabalho boas ou gosto genérico pelo trabalho policial – respostas não incompatíveis com a preferência por outros tipos de atividades dentro da PMERJ.
No cômputo final, os que gostariam de estar fora da UPP *e também se sentem insatisfeitos* a maior parte do tempo correspondem a 25,9% do total da amostra, enquanto os que querem sair *mesmo sentindo-se satisfeitos ou indiferentes* equivalem a 33,7%. Esse resultado, em associação com as observações feitas mais acima, sugere que parte significativa dos que querem sair poderia ser "conquistada" para o trabalho em UPP por meio de incentivos profissionais, da melhoria das condições de trabalho e de uma valorização maior do modelo de policiamento de proximidade em relação ao policiamento ostensivo tradicional, tanto no âmbito da formação quanto no da prática cotidiana.

Identificação com o projeto

Para retratar mais precisamente os graus de adesão dos policiais às UPPs distribuíram-se os entrevistados em grupos, com base na combinação de respostas – favoráveis, desfavoráveis ou neutras – a cinco perguntas diferentes do questionário, quatro delas fechadas e uma aberta e espontânea (Tabela 1).

Tabela 1

Perguntas selecionadas e tipos de respostas para identificação de graus de adesão dos policiais ao projeto – 2012

Perguntas	Respostas		
	Favoráveis	Desfavoráveis	Neutras
Sendo um(a) policial de UPP, como o(a) sr(a). se sente na maior parte do tempo?	Satisfeito(a)	Insatisfeito(a)	Indiferente
O(a) sr(a). concorda ou discorda da afirmação: "UPP é a polícia do futuro"?	Concorda	Discorda	NA
Atualmente, (...) sua opinião sobre o projeto é positiva, negativa ou neutra?	Positiva	Negativa	Neutra
O(a) sr(a). preferiria estar trabalhando em outro tipo de policiamento, fora da UPP?	Não	Sim	NA
Se o(a) sr(a). fosse o governador, qual a primeira medida que o(a) sr(a). tomaria em relação às UPPs? (aberta)	Respostas diversas*	Acabaria com as UPPs	NA

NA = Não se aplica

(*) Melhoraria as condições de trabalho, ampliaria/aperfeiçoaria as UPPs, desenvolveria projetos sociais, melhoraria a seleção e o treinamento dos policiais, aumentaria o efetivo, garantiria a continuidade do programa e outras respostas.

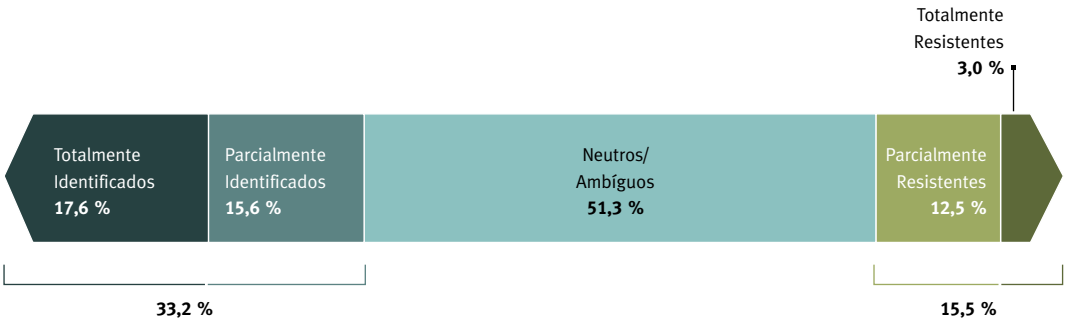
Os policiais que responderam de modo favorável a todas as cinco perguntas foram considerados totalmente identificados com o projeto e os que deram pelo menos três respostas favoráveis, parcialmente identificados. Do mesmo modo, cinco respostas desfavoráveis classificavam o(a) policial como total-

mente avesso(a) ou resistente às UPPs e pelo menos três desfavoráveis, como parcialmente resistente ou avesso(a). Aos demais entrevistados, que responderam menos de três favoráveis e menos de três desfavoráveis, foi atribuída a classificação "neutros ou ambíguos".

Dispondo os resultados dessa análise numa linha contínua, é possível visualizar a distribuição dos entrevistados segundo graus maiores ou menores de adesão ao projeto. Como mostra o Gráfico 4, abaixo, cerca de 1/3 dos policiais pode ser considerado total ou parcialmente aderido às UPPs e 15,5%, total ou parcialmente avessos. Vale dizer, a proporção de aderidos é aproximadamente o dobro da parcela de resistentes. Além disso, é pequeno o percentual de policiais *totalmente* avessos (apenas 3% do total), o que sugere que a parcela de "casos perdidos" poderia ser remanejada para outros setores da PMERJ sem comprometer a sustentabilidade das UPPs.

Mas o gráfico também mostra que cerca de metade dos entrevistados (51,3%) cai no grupo dos "neutros/ambíguos", por combinar respostas positivas, negativas e neutras de tal maneira que impossibilita a identificação de padrões de aderência ou de resistência ao projeto.

Gráfico 4 | **Graus de identificação dos policiais ao projeto – 2012**



Tanto as resistências totais e parciais quanto essa ampla parcela de "neutralidade" ou "ambiguidade" parecem corresponder ao que Ignacio Cano identificou em pesquisa qualitativa como "falta de apropriação e de compromisso" dos policiais de UPPs com o projeto, atitude que o autor atribui em parte à avaliação negativa das condições de trabalho enfrentadas nessas unidades, mas também a fatores que "vão muito além das questões práticas", sobretudo a permanência de "um ideal de polícia representado pela repressão aos criminosos e, inclusive, pelo confronto armado" (Cano, coord. 2012; ver também Rodrigues e Siqueira 2012, p. 38-40).[13]

Ao lado disso, outros elementos parecem contribuir para que a maioria dos policiais ainda não tenha "vestido a camisa" e demonstre uma atitude, se não total ou parcialmente avessa, pelo menos ambivalente e pouco comprometida.

Em primeiro lugar, as já mencionadas deficiências na formação específica para trabalhar em UPP, cuja superação provavelmente aumentaria a adesão dos agentes de ponta ao projeto. Em segundo, a alocação compulsória dos policiais nessas unidades, sem qualquer filtragem que leve minimamente em conta

[13] É importante ressaltar que em quase todas as polícias do mundo existe o arquétipo do policial que "persegue" criminosos e "combate" o crime, e também se verificam resistências à adoção do policiamento comunitário ou de proximidade. Entretanto, várias dessas polícias há muito já incorporaram, em maior ou menor grau, orientações e valores que contrabalançam o imaginário "bélico", como respeito aos direitos dos cidadãos, legalidade, legitimidade, civilidade, diálogo, proatividade, prevenção, controle externo etc.

suas vocações, aptidões e preferências individuais. É evidente que, na escala e no ritmo em que está sendo implantado, o Programa de Pacificação seria inviável se só pudesse contar com policiais voluntários. Sabe-se também, por outras pesquisas, que, mesmo nas atividades tradicionais de policiamento, o formato militar da instituição dificulta a consideração e o aproveitamento de habilidades e inclinações pessoais, isso constituindo um motivo frequente de insatisfação e do sentimento dos agentes de "não serem valorizados" pela corporação (cf. Musumeci, coord. 1996; Soares e Musumeci 2005). Mas, num tipo de policiamento voltado centralmente à interação e à cooperação com o público, como o proposto para as UPPs, a mera imposição hierárquica pode não ser suficiente, e até ser contraproducente, para gerar nos policiais de ponta atitudes compatíveis com o novo modelo que se quer disseminar e consolidar. Assim, um forte investimento motivacional, tanto durante a formação quanto, posteriormente, na rotina de trabalho, associado à introdução de mais benefícios (não só pecuniários como de carreira e prestígio) pelo trabalho em UPP, à adoção de alguns critérios de filtragem no processo de seleção e à abertura de alguma margem de escolha (por exemplo, a possibilidade de passar para outro setor da PM após certo tempo de serviço em UPP, caso o policial continue inadaptado) parecem ser medidas importantes para reduzir a grande parcela de "resistentes" e "ambíguos" identificada pela pesquisa.[14]

Um problema mais complexo, que não diz respeito, diretamente, à gestão desse projeto, mas que não pode deixar de ser mencionado, é a atual coexistência de dois modelos opostos de intervenção em favelas (cf. Leite 2012), com prováveis impactos nas percepções dos policiais de UPPs sobre como estas se inserem na política de segurança estadual. De um lado, o Programa de Pacificação, apontando para um "novo paradigma" de atuação em comunidades populares, porém restrito às áreas de maior interesse econômico e turístico da cidade. De outro, a manutenção do "velho paradigma" de enfrentamento e de incursões pontuais e violentas da polícia nas favelas sem UPP, sugerindo, não uma inflexão global da política, mas um programa de alcance parcial e de aplicação seletiva.

Em outras palavras, a falta de uma clara sinalização da atual política de segurança no sentido de transformar os métodos de atuação policial *fora*, também, das UPPs pode ser um dos elementos alimentadores da descrença nas reais intenções e condições de sustentação do Programa. Que muitos PMs não se sintam compromissados com ele e digam preferir o trabalho em unidades tradicionais pode ter relação, assim, entre outras coisas, com a expectativa de que, ao final, a "velha" polícia prevalecerá. Isso parece expressar-se nas respostas a um item do questionário em que se pedia para concordar ou discordar de algumas frases estilizadas: menos da metade (42%) dos entrevistados em 2012 concordou com a afirmativa de que "a UPP é a polícia do futuro"; metade disse concordar com a frase "as UPPs vieram para ficar" e cerca de 60% disseram estar de acordo com a afirmação de que "as UPPs foram criadas só para garantir a segurança da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016".[15]

Como já sugeriam as conclusões da pesquisa do CESeC de 2010,

> *"um dos fatores que podem ajudar a entender a baixa identificação dos policiais com o projeto é a expectativa de que ele não irá perdurar (...). Parece, portanto, ainda não estar claro para os policiais que as UPPs representam uma inflexão na política de segurança e que vieram para ficar" (CESeC 2011: s/p).*

---

[14] Contrastando o engajamento e o entusiasmo dos comandantes à relativa frustração dos soldados ouvidos em pesquisa qualitativa, Rodrigues e Siqueira (2012, p. 39) destacam a falta de "incentivos profissionais, para além da compensação financeira, que redirecionem as expectativas desses jovens praças, na mesma medida do que ocorre com os oficiais comandantes das UPPs".

[15] A adoção recente do slogan "a UPP veio para ficar" pelo Programa de Polícia Pacificadora (cf. http://www.upprj.com/index.php/as_upps) parece ser uma tentativa de reduzir a desconfiança, seja dos policiais, seja das comunidades (cf. Burgos *et al.* 2011, p. 88-90), quanto à permanência das UPPs após os grandes eventos esportivos.

Nem tampouco, acrescentaríamos, que são a ponta de lança de uma reforma mais ampla dos modos de atuação da polícia em áreas de baixa renda.

Condições de trabalho

Quando se pergunta aos policiais o que consideram a melhor e a pior coisa de se trabalhar em UPP, as condições de trabalho aparecem em primeiro lugar tanto numa como noutra resposta, e com percentagens quase idênticas (37 e 38%, respectivamente). Os itens englobados nessas duas parcelas diferem bastante, porém, e nada impede que um mesmo policial tenha apontado algum aspecto das condições de trabalho como a melhor e outro como a pior coisa da sua experiência na UPP. Entre as condições que responderiam pelo que há de mais positivo nessa experiência, têm maior peso isolado a escala de serviço (21,5% do total de respostas) e a gratificação (8,4%). Já entre os fatores que levam a definir condições de trabalho como o que há de pior, incluem-se, de forma mais dispersa, vários tipos de queixas, como as agruras da ronda a pé em ladeiras, escadarias e vielas sem calçamento nem saneamento; o desconforto e o tédio da patrulha em ponto fixo; as precárias condições da sede, especialmente no que se refere a banheiros, dormitórios e local para refeições; os longos deslocamentos entre a UPP e o batalhão, onde são acauteladas as armas; a distância entre a unidade e o local de residência, agravada pelo baixo valor do auxílio-transporte; a monotonia do trabalho sempre no mesmo lugar, vendo sempre as mesmas pessoas.

Reclamações muito semelhantes foram ouvidas na pesquisa qualitativa coordenada por Ignacio Cano (2012), que lhes atribuiu parte dos motivos da "falta de legitimidade interna" com que o projeto ainda se defronta. A comparação entre os dois *surveys* do CESeC indica, contudo, uma tendência à redução dessas queixas e do peso das condições de trabalho no grau de insatisfação dos agentes. Nota-se, por exemplo, que a proporção de policiais que definem condições de trabalho como o fator mais negativo da experiência em UPP reduziu-se em quase 12 pontos percentuais entre as duas pesquisas (de 50,1% em 2010 para 38,2% em 2012). E, enquanto nas unidades mais novas, 63,2% dos entrevistados em 2012 avaliaram condições de trabalho como a pior coisa de se trabalhar em UPP, nas mais antigas apenas 26,8% fizeram esse juízo. Parecem contribuir para a mudança de percepção não só a progressiva consolidação das sedes – muitas das quais começaram em condições extremamente precárias, funcionando em contêineres ou em locais improvisados, e posteriormente ganharam melhores instalações – como a significativa queda, entre 2010 e 2012, da parcela de policiais alocados em ponto fixo (ver Gráfico 7, adiante) e a maior autonomia administrativa em relação aos batalhões, conquistada por diversas unidades.

Não obstante, quando se solicita uma avaliação item a item das condições de trabalho, continuam prevalecendo em 2012 as apreciações negativas. De uma relação de 14 quesitos, apenas dois – escala de trabalho e relacionamento com os policiais dos batalhões – receberam da maioria dos entrevistados o qualificativo "bom". Todo o restante da lista mereceu majoritariamente a classificação "ruim" ou "regular", com especial destaque para auxílio-transporte, dormitórios e pontualidade no pagamento das gratificações, qualificados como "ruins" por mais de 80% dos policiais. Também foram considerados majoritariamente "ruins" os itens assistência psicológica, salário, farda, local para refeições, sanitários e auxílio-alimentação.[16] Pode-se dizer, assim, que permanecia em 2012 um grau bastante alto de insatisfação quanto a certos aspectos das condições de trabalho nas UPPs, sobretudo a sistemática impontualidade da prefeitura municipal no repasse das gratificações, o auxílio-transporte insuficiente e as deficiências persistentes na infraestrutura de algumas sedes.

---

[16] Outras pesquisas sobre policiais militares do Rio de Janeiro mostram que mais de 90% estão descontentes com as condições de trabalho (Sento-Sé 2010) e que a maioria avalia muito mal diversos aspectos dessas condições, em particular o salário, as perspectivas de promoção e o reconhecimento por parte da instituição e da sociedade (cf. Minayo, Souza e Constantino, coords., 2008, p. 128).

Mesmo que não seja o único motivo de repulsa ou descompromisso dos policiais em relação ao projeto, tais condições parecem continuar influenciando em alguma medida seus graus de adesão e satisfação; cabe notar que quase 46% dos entrevistados em 2012 responderam espontaneamente que, se fossem o governador do estado, a primeira coisa que fariam em relação às UPPs seria melhorar as condições de trabalho. Cerca de 1/3 do total de respostas a essa pergunta fazia menção explícita a salário e gratificação.

Percepções de risco

Em contraste com o que mostram quase todas as pesquisas com moradores, ressaltando a redução da insegurança como um dos principais benefícios trazidos pelas UPPs (cf. IBPS 2009; Burgos *et al.* 2011; Cano, coord. 2012; Oliveira e Abramovay 2012; Leite 2012; Rodrigues e Siqueira 2012; Serrano -Berthet 2013), a percepção dos policiais de que o serviço atual oferece menos risco que as atividades tradicionais de policiamento aparece com peso relativamente baixo (15,4%) entre os fatores definidos espontaneamente como o que há de melhor no trabalho em UPP.

Noutra pergunta aberta indagava-se aos entrevistados que tipo de problema mais temiam que pudesse atingi-los. Em 2012, 55,1% mencionaram riscos associados à própria vida ou integridade física – devendo-se ressaltar, contudo, que, embora a pergunta se referisse explicitamente ao trabalho na UPP, os temores manifestos não diziam respeito, necessária nem exclusivamente, ao que poderia se passar dentro dela, ou em consequência de trabalhar nela. A maior proporção de respostas (32,4%) referia-se ao medo de ser morto(a) ou ferido(a), de ser pego(a) de surpresa numa emboscada ou de sofrer algum tipo de "covardia" ou "crueldade", quase sempre sem especificar onde se acreditava que isso pudesse ocorrer. Vários entrevistados, inclusive, fizeram questão de sublinhar que esse é o medo maior de todo(a) policial, independentemente de onde trabalhe, e alguns mencionaram temores específicos não relacionados à UPP, como o de sofrer ou ter de reagir a um assalto no caminho de casa.

Portanto, ao menos uma parte das percepções de insegurança expressas nessas respostas tem mais a ver com riscos genericamente associados à profissão do que com o trabalho específico em UPP.[17] Mas outra parte decerto se relaciona a circunstâncias particulares desse trabalho, tal como percebidas pelos policiais. Alguns disseram, por exemplo, que a aparente tranquilidade que reina nas unidades "pacificadas" pode levá-los a "baixarem [seu] estado de alerta", tornando-os menos capazes de reagir a ataques-surpresa; outros enfatizaram a presença de "olheiros" dos traficantes expulsos ou remanescentes na favela e a alta exposição a que os policiais se submetem por trabalharem sempre no mesmo local. Embora nem todas as menções a possíveis conflitos com moradores se referissem à violência física, o temor de agressões, pedradas e garrafadas por parte da população local também apareceu em várias falas dos entrevistados. Além disso, 17,3% do total de respostas faziam referência explícita ao medo de invasão da UPP por bandidos expulsos da comunidade ou por traficantes de favelas ainda não "pacificadas", assim como ao risco mais individualizado de agressões e retaliações por parte de bandidos e parentes de bandidos que continuariam morando no local.[18]

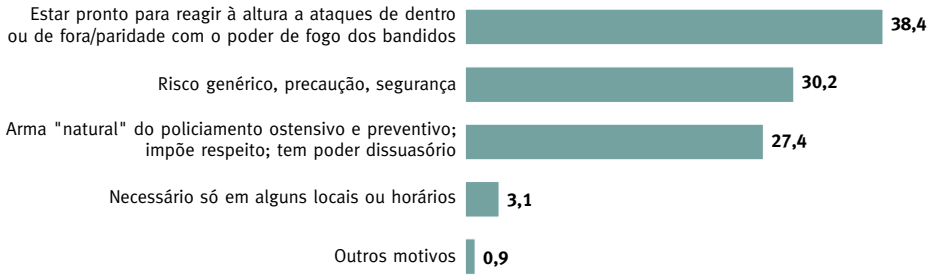
---

[17] Segundo Minayo, Souza e Constantino (coords. 2008, p. 184-5), além da incidência, muito mais alta entre os policiais do que na população civil, de mortalidade e morbidade por agressões, "o fato de que o perigo nas atividades ostensivas de polícia resulte de encontros circunstanciais leva essa categoria a alimentar uma percepção ampliada da ameaça" e a ver-se sempre em estado de "enfrentamento e alerta".

[18] Não se deve concluir daí que a maioria dos policiais de UPP viva em permanente estado de tensão, muito menos que a tensão seja mais alta no trabalho nessas unidades do que nas atividades tradicionais de policiamento ostensivo da PM. Seria muito interessante, aliás, que se fizesse uma pesquisa específica sobre o tema, comparando dados de saúde (em especial a incidência de transtornos físicos e mentais relacionados a estresse) entre os policiais de ponta do "asfalto" e aqueles das UPPs.

À primeira vista, o temor de ataques internos e externos parece explicar o fato de 92% dos policiais ouvidos considerarem necessário o porte de fuzis dentro das comunidades. No entanto, quando se analisam as justificativas para essa resposta (Gráfico 5), percebe-se que não há uma ligação direta e unívoca entre defesa do fuzil e medo ou expectativa de ataques. A referência explícita ao perigo de o processo de "pacificação" reverter-se de uma hora para outra, seja pelo confronto com criminosos ou pela revolta dos moradores, aparece efetivamente numa fatia importante (38,4%) das justificações para o porte de fuzil. Mas estas também abrangem 30,2% de respostas genéricas sobre riscos, precaução e garantia de segurança para o trabalho policial, podendo referir-se ou não ao contexto específico da UPP, e mais 27,4% de respostas alegando expressamente que o fuzil é a arma adequada ao policiamento ostensivo, de que ele "impõe respeito" e de que é fundamental para a prevenção da violência e a dissuasão de intenções criminosas ou revoltosas.

Gráfico 5 | **Por que os policiais julgam necessário o porte de fuzis na UPP – 2012**
(% de respostas abertas agregadas)



Assim, sem desconsiderar a percepção subjetiva dos policiais acerca dos riscos que correm, parece razoável concluir que boa parte dos motivos de apego ao fuzil tem a ver também com a persistência, no imaginário, do modelo de polícia "bélica", cuja autoridade e capacidade preventiva – inclusive em conflitos com a população moradora – dependeriam da exibição ostensiva de um símbolo material de força e poder. A analogia, que vem logo à mente, com os traficantes desfilando suas armas pesadas pelas ruas da favela antes da chegada da UPP não parece fortuita. Com efeito, nas últimas três décadas de "guerra contra o tráfico" no Rio de Janeiro, os fuzis tornaram-se, de ambos os lados da "trincheira", instrumentos e símbolos máximos de poder e domínio territorial. O que os resultados da pesquisa parecem indicar é que se está longe ainda de desconstruir esse imaginário e de consolidar, nas UPPs, o "novo paradigma" de uma polícia de proximidade assentada mais no diálogo do que na ostensividade da força. Muitas das justificativas dos policiais sobre a imprescindibilidade dos fuzis sugerem, como se viu, que para uma parcela deles as funções reais e simbólicas dessas armas podem atuar no sentido inverso ao da aproximação: tratar-se-ia, pelo contrário, de afastar, dissuadir, impor medo e manter à distância não só eventuais invasores, mas os próprios habitantes da comunidade "pacificada".[19]

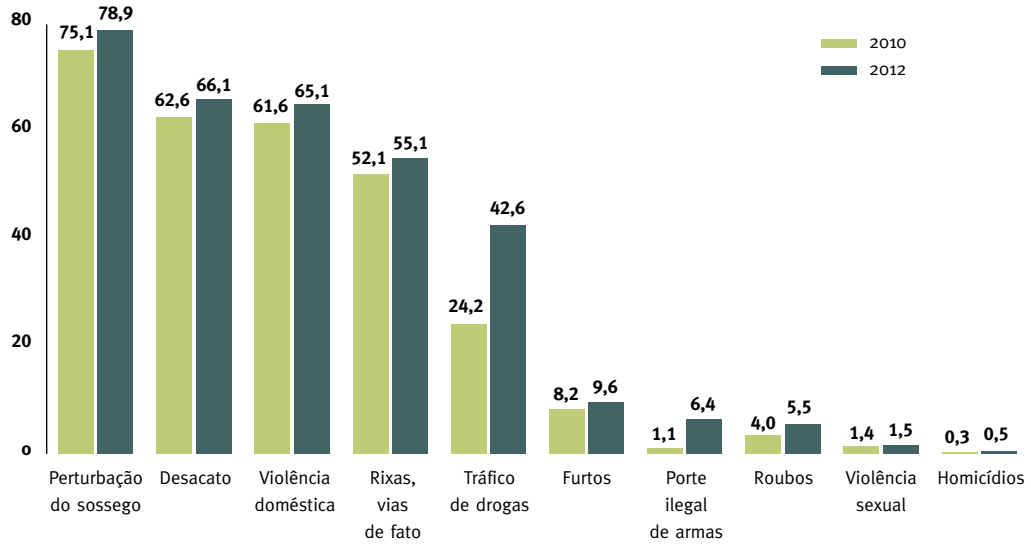
Infelizmente o pequeno tamanho da amostra não permite desagregar os dados por UPP e testar, por exemplo, eventuais relações entre apego ao fuzil e tipos de ocorrências percebidos como muito fre-

[19] Vale ressaltar no Gráfico 5 que uma parcela, embora pequena, de policiais afirma que o uso do fuzil é necessário, mas apenas em alguns locais estratégicos ou de maior risco, e em certos horários, particularmente à noite, não como arma de emprego geral no policiamento em UPP. Somando-se a essa parcela os 8% que responderam negativamente à pergunta, chega-se a cerca de 11% de agentes que consideram total ou parcialmente dispensável o uso de fuzil nas comunidades beneficiadas pelo Programa.

quentes pelos policiais de cada unidade (Gráfico 6). Entre as quatro recenseadas em 2012 parece haver, de fato, algum nexo entre essas variáveis, sobretudo no caso de Chapéu Mangueira, onde se verificam os menores percentuais de percepções sobre alta incidência dos problemas listados no Gráfico 6 – inclusive venda de drogas, que apenas 2,4% dos entrevistados disseram ser muito frequente na UPP – e onde também se observa a menor proporção de aderidos ao fuzil: 82,6%, quase 10 pontos percentuais abaixo da média da amostra. Mas não só tal proporção continua muito alta para uma unidade com percepção tão baixa de problemas (o que sugere a existência de outros motivos para o apego ao fuzil) como, nos outros três casos, as proporções de policiais que consideram essa arma imprescindível giram em torno da média da amostra, independentemente de variações bastante significativas nas percepções de incidência dos problemas listados. Além disso, a proporção de defensores do fuzil no conjunto da amostra não aumentou, antes diminuiu ligeiramente entre 2010 e 2012 (de 94 para 92%, dentro da margem de erro da pesquisa), mesmo tendo crescido a parcela de entrevistados que percebem como *muito frequente* cada uma das ocorrências abaixo e, em particular, o tráfico de drogas, sobre o qual essa percepção aumentou quase 19 pontos percentuais entre as duas pesquisas.

Ocorrências percebidas como muito frequentes pelos policiais de UPP – 2010/2012 **Gráfico 6**

(% de entrevistados)

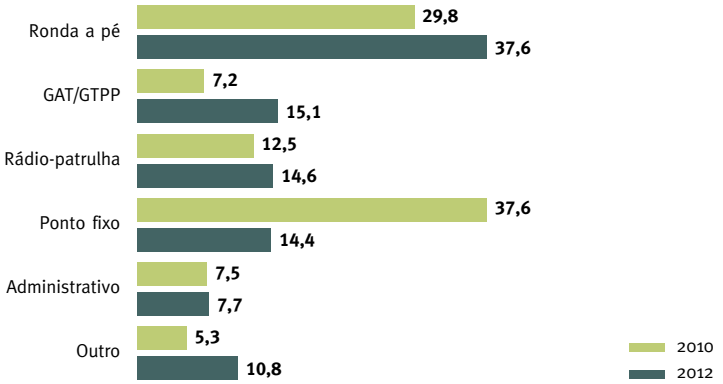


Atividades desenvolvidas

Conforme o Gráfico 7, a seguir, *ronda a pé* foi a modalidade de policiamento em que a maior parcela (37,6%) dos entrevistados disse estar envolvida na maior parte do tempo em 2012, ao contrário do que se registrou em 2010, quando a maior proporção (no mesmo percentual de 37,6%) era dos que exerciam patrulha em *ponto fixo* (viatura baseada ou posto policial). A redução significativa desta última parcela, assim como o aumento dos agentes exercendo patrulhamento a pé ou trabalhando nos grupos de ação tática (GATs, atualmente denominados GTPPs), possivelmente reflete uma mudança de orientação introduzida pela coordenação do Programa, talvez no sentido de estimular uma maior aproximação com a comunidade e talvez também de reduzir o descontentamento dos policiais, que,

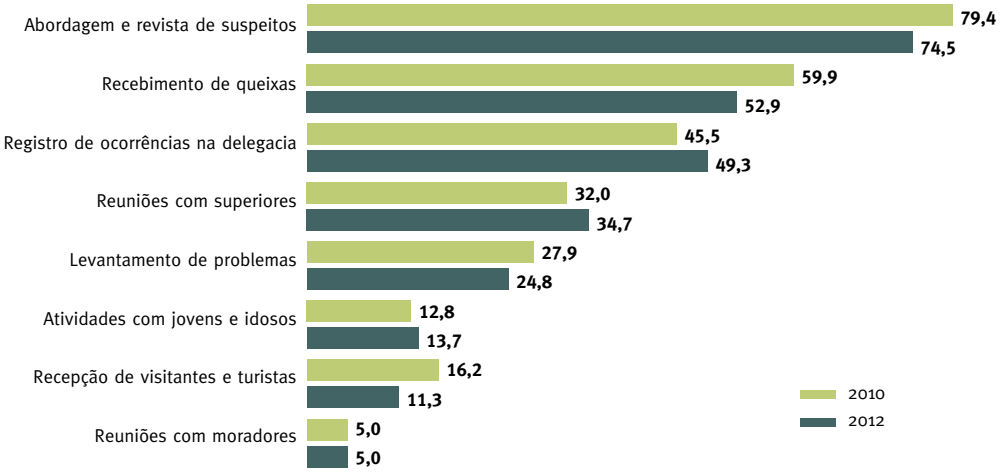
segundo mostrava a pesquisa do CESeC de 2010, era bem maior entre os agentes que permaneciam a maior parte do tempo em ponto fixo. Na rodada de 2012, contudo, ainda se constatavam altos percentuais de insatisfação e desejo de sair da UPP entre os agentes que atuavam majoritariamente em ponto fixo, ronda a pé e GAT/GTTP, enquanto os de serviços administrativos apresentavam uma proporção bem mais baixa de insatisfação e de vontade de mudar para outro setor da PMERJ (Soares 2012, p. 21).

Gráfico 7 | **Tipo de trabalho que os policiais de UPP realizam a maior parte do tempo – 2010/2012**
(% de entrevistados)



Já havia sido constatado em 2010 e praticamente se repete em 2012 o fato de as atividades convencionais de policiamento ostensivo (abordagem e revista de suspeitos; recebimento de queixas; registro de ocorrências na delegacia) prevalecerem, no trabalho dos policiais de UPPs, sobre as posturas proativas e interativas características do modelo de policiamento comunitário, que inspirou o de proximidade. De acordo com o Gráfico 8, só uma pequena minoria dos entrevistados realiza frequentemente reuniões com moradores e são poucos os que se envolvem no levantamento de problemas da comunidade ou realizam atividades com grupos específicos, como crianças, jovens e idosos.

Gráfico 8 | **Atividades realizadas com frequência pelos policiais de UPPs – 2010/2012**
(% de entrevistados)



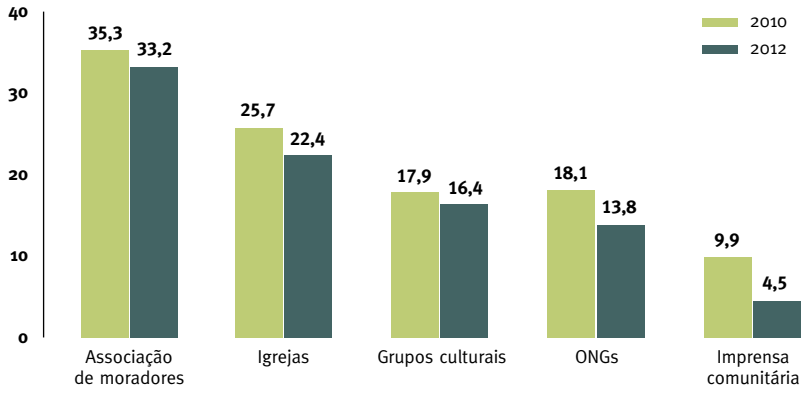
Particularmente no caso de reuniões com os moradores, o baixíssimo percentual registrado parece confirmar a observação feita no estudo de Ignacio Cano (coord. 2012) de que estaria havendo especialização de alguns "articuladores comunitários" na realização de tarefas em princípio de responsabilidade de todos ou da maioria dos agentes, tais como reunião, discussão e negociação com a comunidade; contatos com instituições locais; intermediação entre os moradores e o comando da UPP etc. Enquanto isso, o restante dos policiais praticaria uma "proximidade" muito restrita, limitada à presença ostensiva e contínua na favela, mais como simples tropa de ocupação do que como base de um "novo paradigma" de policiamento, centrado no diálogo e na parceria. Segundo Cano, isso varia bastante de uma unidade para outra e parece depender fortemente do perfil e da orientação de cada comandante, mas o nosso levantamento sugere que, em 2012, a definição minimalista de "proximidade" ainda prevalecia no conjunto das UPPs.[20]

Outra indicação do pouco desenvolvimento de estratégias de aproximação é a relação entre número médio de pessoas atendidas e abordadas pelos policiais. A partir das respostas dos entrevistados sobre quantos moradores, em média, atingiam diariamente com cada uma dessas atividades, chegou-se a um coeficiente de 0,7 atendimento por abordagem em 2012. Mesmo que, no jargão policial, a definição de "atender" não seja tão precisa quanto a de "abordar", isso reforça a impressão de que as técnicas convencionais ainda superam as iniciativas de aproximação.[21] Cabe sublinhar também que, entre os "atendimentos" foram incluídas atividades que atingem simultaneamente um grande número de pessoas, como a ronda escolar e as palestras do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), logo o total de "atendidos" que serviu de base ao cálculo do índice está, ainda por cima, fortemente superestimado.

Um terceiro sinal da baixa difusão de estratégias de proximidade, no sentido amplo do termo, são as proporções minoritárias de entrevistados que disseram manter contato com instituições locais. Não se perguntou se os contatos eram muito ou pouco frequentes, apenas se existiam ou não. Os resultados mostram que, em 2012, mesmo no tipo de contato mais comum, que era com as associações de moradores, apenas cerca de 1/3 do contingente das UPPs estava engajado (Gráfico 9).

Gráfico 9

Contatos mantidos com entidades locais – 2010/2012
(% de entrevistados)



[20] Uma moradora ouvida na pesquisa de Burgos *et al.* (2011, p. 71) definiu ironicamente a sua UPP como "Unidade de Polícia Passeadora", referindo-se ao baixo grau de envolvimento dos policiais com a comunidade.

[21] Sobre a prevalência da abordagem como atividade frequente dos policiais de UPP e os problemas que isso traz para a aproximação com os moradores, particularmente com os jovens, vejam-se as observações de Pinc (2011).

Entretanto, esses resultados também podem ser lidos de forma mais positiva. Se se leva em conta a imagem que muitos policiais têm das associações de moradores como entidades instrumentalizadas pelos traficantes que dominavam as favelas e a suspeita de que continuem tendo essa função mesmo depois da chegada da UPP (cf. Cano, coord., 2012), o fato de 1/3 buscar algum tipo de contato com essas entidades pode ser considerado auspicioso. Além disso, quando se focalizam em conjunto todas as instituições listadas no questionário, obtém-se um percentual, em 2012, de 43% de entrevistados que afirmam manter contato com pelo menos uma delas – o que indica certo esforço espontâneo, embora ainda incipiente, de interlocução com as organizações locais.

De qualquer modo, os dados do *survey* parecem confirmar a existência nas UPPs de uma divisão de tarefas entre a execução do policiamento de proximidade em sentido amplo e a da "proximidade" na acepção restrita do termo, isto é, limitada à presença ostensiva e contínua, porém não-interativa, dos policiais na comunidade. Embora sem suficiente representatividade estatística, o cruzamento entre tipos de trabalhos realizados e contatos com entidades locais reforça as indicações nesse sentido, mostrando que só nas funções administrativas (que envolvem menos de 8% do efetivo das UPPs) e nas atividades especiais como Proerd e ronda escolar, prevalece a manutenção de contatos institucionais (respectivamente 72,5% e 60% dos policiais nesses dois tipos de funções responderam afirmativamente), enquanto, entre os atuantes em radiopatrulha, ronda a pé, ponto fixo e GAT/GTPP, o percentual dos que mantêm contato com algum tipo de organização local varia de 1/3 a pouco mais de 40% do total de entrevistados.

Tal "especialização", como sugere Cano (coord., 2012), reflete a baixa institucionalidade do Programa, especialmente no tocante a canais formalizados de diálogo entre polícia e moradores, como conselhos ou fóruns locais, que inexistem, ainda, na maioria das comunidades beneficiadas. Entre outros problemas, isso tende a concentrar em mãos de uns poucos "articuladores comunitários" ou da PM5 (relações públicas) atividades que deveriam ser desempenhadas pela maior parte dos policiais e discutidas com a população. No limite, há o risco de concentração quase absoluta da interlocução e das decisões nas mãos dos comandantes de unidades, transformando-os em novos "donos do morro" nas favelas com UPP (*idem*; ver também Rodrigues e Siqueira 2012, p. 45).

Relações com a comunidade

Apenas 2,9% das respostas à pergunta sobre o aspecto mais positivo do trabalho em UPP mencionam a relação com a comunidade, enquanto 34,7% referem-se a essa relação como o que há de mais negativo. Embora as duas avaliações não sejam exatamente comparáveis, pois derivam de perguntas distintas e da agregação de diferentes respostas abertas, é muito significativa a menção espontânea de tantos policiais à relação com os moradores como o que há de pior na experiência do policiamento dito de proximidade.

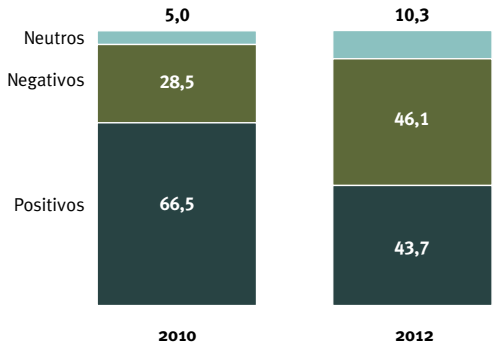
Quase metade (46,1%) dos entrevistados considerava, em 2012, que a maioria da população nutria por eles sentimentos negativos (desconfiança, raiva, rejeição ou medo) e outros 10,3% acreditavam que a maior parte dos moradores lhes era indiferente (Gráfico 10). Note-se que a avaliação piorou bastante desde 2010, quando quase 2/3 dos policiais julgavam ser positivos (aceitação, simpatia, admiração, respeito) os sentimentos da maior parte da população.

Uma hipótese para explicar a piora poderia ser o fato de a aceleração da instalação de UPPs nesses dois anos ter diminuído o peso, na amostra, das unidades mais antigas e consolidadas, onde já teria havido tempo suficiente para vencer as resistências iniciais dos moradores e os próprios preconceitos dos

policiais em relação às favelas. Contudo, isso não encontra muito apoio no exame das quatro unidades recenseadas. Se Chapéu Mangueira/Babilônia, uma das UPPs mais antigas, apresenta efetivamente enorme parcela de policiais que julgam ser benquistos pela população (85,1%), o mesmo não acontece no Caratê, desmembrado da antiga UPP Cidade de Deus (a segunda a surgir no Rio de Janeiro), onde se verifica a percentagem mais alta de entrevistados que acreditam ser alvo de sentimentos negativos por parte da maioria dos moradores (59,1%). Ademais, não aparece nenhum nexo evidente entre a crença de serem ou não benquistos e o tempo de lotação dos policiais nas unidades. A julgar pelas percepções destes, portanto, nem sempre a maior antiguidade da UPP ou do(a) policial implica maior harmonização das relações com a população. Noutras palavras, o mero transcurso do tempo não assegura o avanço e a consolidação dos objetivos do policiamento de proximidade, nem dissolve, por si só, os motivos e atitudes de ambas as partes que perpetuam cenários de tensão e conflito.

Gráfico 10

Sentimentos que, segundo os policiais, a maioria da população demonstra em relação a eles – 2010/2012 (% de entrevistados)



Independentemente de antiguidade, o exame das UPPs recenseadas em 2012 indica haver relação entre a percepção de sentimentos predominantemente negativos por parte dos moradores e a da incidência muito frequente de desacato, um bom indicador de tensões que não estão podendo ser solucionadas pela via da mediação ou do diálogo. As unidades Chapéu Mangueira e Caratê são de novo os exemplos extremos: na primeira, verificou-se a menor proporção de policiais (cerca de 1/3) que afirmaram haver muitas ocorrências de desacato e também se registrou a parcela mais baixa (8,9%) de agentes que julgavam ser malquistos pela maioria da população; já na segunda, onde foi constatado o maior percentual, entre as quatro UPPs, de agentes que se consideravam malquistos pelos moradores (59,1%) registrou-se igualmente a proporção mais alta dos que percebiam desacato como ocorrência muito comum (73,8%). Ademais, a percepção de sentimentos negativos por parte da população se correlaciona, pelo menos nesses dois extremos, à da alta incidência do tráfico de drogas, à afirmativa de que a relação com os moradores é o que há de pior no trabalho em UPP e ao sentimento de despreparo para o policiamento de proximidade em favela. Assim, se as lacunas na formação percebidas pelos policiais parecem jogar um papel importante nas suas percepções sobre o ambiente em que atuam, há indícios de que o próprio cenário – muito variável de uma UPP para outra, tanto em termos socioeconômicos como no histórico local de relações com a polícia e nas condições de segurança atualmente vigentes – também impacta significativamente essas percepções.[22]

[22] O estudo de Burgos *et al.* (2011) indica, de forma simétrica, que a percepção dos moradores em relação à chegada da UPP pode variar conforme a história da favela, as condições de segurança previamente existentes e as relações passadas entre tráfico e polícia.

Quando se pergunta ao conjunto dos entrevistados quais são os grupos mais receptivos à presença deles e quais os mais hostis, o que aparece com maior peso na avaliação (respectivamente 66,7 e 64,4% de respostas) é o critério de idade, por vezes combinado com o de gênero: crianças e idosos demonstrariam maior aceitação à presença contínua da polícia, enquanto adolescentes e jovens, particularmente os do sexo masculino, representariam o segmento mais avesso a essa presença. No primeiro caso, destaca-se também o critério ocupacional (11% de respostas), apontando sobretudo os comerciantes locais, mas também os "trabalhadores" em geral, como os mais receptivos. No segundo, por sua vez, outro critério importante é o da moralidade/legalidade (19,1%): jovens e adultos egressos ou remanescentes do tráfico; "desocupados"; ex-namoradas de traficantes; parentes de "vagabundos"; funkeiros; usuários de drogas; frequentadores de bares e "pessoas com problemas com a lei" configurariam, na visão dos policiais, um segmento especialmente resistente à presença da UPP.

É difícil saber até que ponto essas avaliações retratam antagonismos efetivamente vividos e em que medida expressam atitudes e estereótipos ainda não desconstruídos na relação com a população, especialmente com a população jovem, residente nas favelas. Aparentemente, ambos os elementos atuam para dificultar a redução das tensões e o avanço, na prática, do modelo de proximidade. Relatos colhidos em grupos focais na pesquisa de 2010 e histórias contadas aos entrevistadores em 2012 falam, com efeito, de hostilização aberta aos policiais em algumas UPPs: jovens que cospem quando passam perto deles; sacos de urina e de fezes lançadas sobre os agentes ou na sede da unidade; xingamentos, afrontas, ameaças etc. Por outro lado, pesquisas que têm ouvido moradores das favelas com UPP dão conta da persistência de atitudes autoritárias, violentas e corruptas por parte dos PMs, tais como abordagens e revistas humilhantes, agressões físicas, cobrança de taxas ilegais e até associação com milicianos (Cano, coord. 2012; Oliveira e Abramovay 2012, p. 140; Serrano-Berthet 2013, p. 84-88).

Não seria realista esperar que o longo histórico de relações tensas e traumáticas entre polícia e favela pudesse em pouco tempo ser revertido. Há todo um processo a percorrer nessa direção e num universo muito heterogêneo de localidades. O fato de algumas delas, mesmo após 3 ou 4 anos de implantação da UPP, ainda apresentarem sérias dificuldades de interação entre policiais e moradores, ou mesmo a reedição de práticas tradicionais arbitrárias, violentas e corruptas, não deve ser tomado de imediato como indicador de fracasso do projeto, mas sim como sinal de alerta, a demandar respostas decididas, capazes de fazer avançar efetivamente o processo de "pacificação" no seu sentido mais amplo. É sempre importante lembrar que os objetivos oficiais desse projeto não se limitam à expulsão das quadrilhas de traficantes, para o quê bastaria a simples ocupação dos territórios por um poder armado mais forte. Se restrito a isso, o Programa continuaria operando na lógica da guerra (efetivamente, a etapa de ocupação territorial que antecede a instalação da UPP chama-se "guerra anunciada") e não faria jus ao nome de Polícia *Pacificadora*. O que ele propõe para a sequência dessa etapa inicial é de alcance muito maior e, por isso mesmo, muito mais difícil de atingir: a "pacificação" das relações entre polícia e favela, a "pacificação" da cultura policial bélica e a "pacificação" dos mecanismos de regulação de conflitos em segmentos da população por muito tempo sob domínio de criminosos armados.

Da parte da PM, trata-se de desconstruir o imaginário secular do combate e a postura arbitrária, discriminatória e violenta que sempre marcou sua relação com as camadas mais pobres da população. Da parte das comunidades, por sua vez, o desafio é ultrapassar a longa era de submissão a "donos do morro" e de vivência num ambiente não só carente de serviços básicos, mas distante, também, dos mecanismos formais de garantia de direitos e regulação de conflitos. Uma profunda mudança na formação, o reforço do controle externo e a valorização profissional, de um lado, e, de outro, o fortalecimento da institucionalidade e do associativismo locais parecem elementos indispensáveis para que se avance nessa jornada cidadania adentro, que as UPPs não garantem, mas criam a oportunidade de percorrer.

Conclusão

As conquistas obtidas até agora pelo Programa de Polícia Pacificadora na cidade do Rio de Janeiro, especialmente no que se refere à drástica redução da violência armada em áreas anteriormente sob domínio de grupos criminosos, são reconhecidas pela maior parte dos pesquisadores que se vêm debruçando sobre a temática das UPPs. O trabalho mais minucioso a esse respeito, citado diversas vezes no presente artigo (Cano, org. 2012), demonstra inclusive, por meio de análise quantitativa georreferenciada, que os efeitos da implantação dessas unidades não se limitam ao interior das comunidades, mas beneficiam também uma área bastante ampla ao redor delas.

Se há poucas dúvidas quanto ao sucesso das UPPs no sentido da recuperação de territórios, da poupança de vidas e da diminuição do sentimento de insegurança, ainda parece bastante incerta a substituição do modelo tradicional de polícia por um "novo paradigma" de policiamento, de tal modo que a "pacificação" não se restrinja à mera ocupação e saturação policial das favelas, mas promova também uma mudança profunda em relações marcadas por décadas ou séculos de antagonismo e violência. Além da formalização ainda muito incipiente do "policiamento de proximidade", o frenético ritmo de implantação das UPPs, submetido a uma agenda política completamente alheia ao tempo e à experimentação necessários para testar, aperfeiçoar e amadurecer esse modelo, suscita grandes preocupações quanto às suas chances de consolidação e à sua permanência no tempo.

Na ausência de uma reforma de base da polícia, já é imenso o desafio de "produzir" agentes com o perfil e o compromisso necessários à consolidação de um "novo paradigma" de policiamento. Esse desafio, que os gestores do projeto gostam de comparar à "troca de pneu com o carro andando", fica ainda mais agigantado diante da meta de "pacificar" 40 favelas cariocas até 2014, da alta saturação policial exigida para o controle dos territórios e do grande número de novos agentes incorporados à PM após curto período de treinamento e alocados involuntariamente nesse tipo de serviço. Mais do que a uma eventual retomada das favelas por grupos criminosos armados, os riscos dizem respeito, assim, à possibilidade de estagnação ou mesmo recuo do processo de implantação e institucionalização do policiamento de proximidade, à permanência da cultura policial tradicional e ao perigo de crescente "contaminação" da parcela de policiais entusiastas do projeto pela dos que hoje se mostram descompromissados, incrédulos ou resistentes – invertendo a direção do movimento que se pretende promover com as UPPs.

Como foi dito, o levantamento do CESeC buscou complementar o esforço de outros pesquisadores, trazendo para o debate experiências e opiniões dos policiais diretamente envolvidos. O que se obteve, com base nos questionários aplicados em 2012 a uma amostra representativa das 20 unidades então em funcionamento, reforça as preocupações acima, mas também pode servir de base para definir caminhos de superação de alguns dos problemas apontados.

Observa-se, inicialmente, que cerca de metade dos policiais não se sente preparada para o trabalho em UPP e que esse sentimento tem nexo com a percepção dos tipos de ocorrências mais comuns nas unidades (conflitos interpessoais, desacatos) e com a avaliação negativa das disciplinas ou dos conteúdos que seriam mais importantes para capacitá-los a lidar com essas situações. Isso sinaliza uma grande defasagem entre as demandas técnico-cognitivas do novo modelo de policiamento e o paradigma tradicional de policia que continua sendo enfatizado na formação dos policiais militares. A criação de currículo específico para o policiamento de proximidade poderia, assim, ter um impacto positivo, seja nos graus de adesão dos agentes ao projeto, seja na qualidade das suas relações com as comunidades. E, na medida em que esse currículo fosse incorporado à formação de todos os policiais militares, o impacto poderia estender-se a outros setores da tropa, não apenas às UPPs.

Cerca de 60% dos entrevistados em 2012 declararam preferir outras unidades ou modalidades de serviços da PM, fora das UPPs. Os motivos variam de conveniências práticas a explícitas rejeições tanto ao projeto em si quanto ao trabalho em favela, passando pelo desejo de sentir-se "mais polícia", "mais respeitado(a)", com "mais liberdade para agir" e menos "cobranças" da população local, do governo e da mídia. Aproximadamente 90% dos setores de predileção dos entrevistados eram batalhões convencionais ou unidades de operações especiais da PMERJ e cerca de 64% das justificativas para tais preferências refletiam uma identificação maior com esses serviços ou, em menor grau, uma rejeição direta ao policiamento de proximidade.

A análise dos níveis de satisfação e de adesão às UPPs, baseada na combinação de 5 perguntas do questionário, mostrou que a maioria dos entrevistados situa-se numa zona de ambiguidade ou neutralidade, entre uma parcela de 33% total ou parcialmente identificados com o projeto e outra de 15,5% total ou parcialmente avessos. Essa larga zona intermediária, somada à da aversão parcial, dá uma boa dimensão do desafio a ser enfrentado para "conquistar" a tropa e "convertê-la" ao novo modelo de policiamento, seja pela melhoria das condições de trabalho, seja por uma reviravolta na formação ministrada aos jovens policiais, seja ainda pela introdução de alguma possibilidade de remanejamento daqueles que de todo não se identificarem com o novo modelo.

As condições de trabalho são um tema importante das avaliações que os agentes fazem da sua experiência e variam bastante entre as unidades mais novas e as mais antigas, sobretudo no tocante à infraestrutura física das sedes, que tende a melhorar com a progressiva consolidação das UPPs. Por outro lado, o salário baixo, a impontualidade no pagamento da gratificação, a falta de dormitórios e a insuficiência do auxílio-transporte foram apontados pela grande maioria dos policiais como aspectos negativos das suas condições de trabalho ainda em 2012.

Poucos agentes de ponta realizam frequentemente atividades características do policiamento comunitário ou de proximidade, como reuniões com moradores, levantamento de problemas, desenvolvimento de projetos e estabelecimento de contatos e parcerias com instituições locais. Predominam ainda nas UPPs as atividades tradicionais de abordagem e revista de suspeitos, o que se expressa na razão de 0,7 atendimento para cada abordagem realizada e na proporção amplamente majoritária de entrevistados (79,4%) que declararam abordar e revistar suspeitos com muita frequência. A padronização mínima dos procedimentos e do que se entende por "policiamento de proximidade", sem prejuízo da flexibilidade necessária à operação em realidades muito diversas, é uma medida fundamental para evitar que se cristalize a atual "fulanização" dos métodos de ação policial, ao sabor das inclinações e do arbítrio de cada comandante de UPP. Do mesmo modo, a formalização dos canais de diálogo entre polícia e comunidade – criação de conselhos de UPP; divulgação da ouvidoria da CPP; envolvimento das instituições e lideranças locais – é imprescindível como base social para garantir sustentabilidade e legitimidade ao projeto.[23]

Quase metade dos policiais entrevistados em 2012 considerava que a maioria dos habitantes nutria sentimentos negativos em relação a eles; 66% disseram ser muito frequentes as ocorrências de desacato nas comunidades onde trabalhavam; mais da metade afirmou temer ataques e emboscadas, sendo que tais temores não diziam respeito apenas ao eventual confronto com criminosos, mas tam-

[23] Já está em funcionamento a Ouvidoria das UPPs, junto à coordenação geral do Programa, para esclarecer dúvidas e receber queixas, denúncias, reclamações, elogios e sugestões, tanto por telefone quanto por e-mail e pela internet (http://coordenadoriaupp.com.br/). Também já estão sendo desenvolvidos pela PMERJ, em parceria com pesquisadores de universidades fluminenses, normas e instrumentos para a padronização e a formalização do policiamento de proximidade. Será importante monitorar, nos próximos anos, a implantação prática, o alcance e os impactos dessas medidas no funcionamento das UPPs, assim como os dados produzidos pela ouvidoria da CPP.

bém a possíveis revoltas dos moradores; mais de 1/3 apontou a relação com a comunidade como o pior aspecto do trabalho em UPP; 92% defenderam a permanência dos fuzis como arma cotidiana de policiamento nas unidades e boa parte das justificativas para isso fazia menção à necessidade de os agentes garantirem sua própria segurança e "imporem respeito" à população. As percepções de parte considerável dos policiais sobre suas relações com as comunidades parece espelhar, assim, aquelas colhidas por outras pesquisas junto aos moradores das UPPs, reverberando uma longa história de tensões, violência e modelos "bélicos" de segurança pública, cuja ultrapassagem é certamente o desafio maior a ser enfrentado pelo Programa de Pacificação.

*

Não há dúvida de que as UPPs representam hoje, no Rio de Janeiro, uma grande oportunidade de mudança. Tampouco se duvida de que nas comunidades com UPP há mais chance de os desvios e abusos policiais serem controlados, quer pela própria população, quer pelos comandantes e coordenadores do Programa, e até mesmo pela mídia, que com certa frequência vem focalizando problemas de abuso e de corrupção nessas unidades, normalmente ignorados no noticiário sobre outras favelas. O fato de alguns dos nossos entrevistados queixarem-se de que na UPP não têm suficiente "liberdade para trabalhar"; de que a imprensa, o comando, o governo, a comunidade e a sociedade não desgrudam os olhos deles; de que são cobrados o tempo todo e de que temem cometer erros ou desvios é um bom sinal nesse sentido, pois, em qualquer lugar do mundo, o processo civilizatório capaz de transformar a cultura e as atitudes da polícia sempre começa pelo reforço dos controles interno e externo sobre as atividades policiais.

Exatamente por tratar-se de uma chance excepcional de transformação é que se torna importante identificar os problemas capazes de comprometer ganhos já alcançados ou bloquear avanços ainda necessários à concretização dos objetivos manifestos do projeto. Não se pode desprezar, sobretudo, o alto risco de estreitamento de tais objetivos no processo de implantação das UPPs, que as reduza a meras tropas de ocupação para garantir a segurança no "cinturão olímpico" e promover a valorização econômica de áreas antes depreciadas pela violência. Para que o Programa de Pacificação se torne efetivamente uma política pública de segurança, instauradora de um "novo paradigma" de policiamento em áreas de baixa renda, é fundamental que a sociedade e, sobretudo, as comunidades se apropriem desse programa, evitando que ele tenha o mesmo destino de outras boas iniciativas anteriores, como o policiamento comunitário e o GPAE, que terminaram esvaziadas ou desvirtuadas. É fundamental também que os próprios policiais possam enxergar crescentemente nas UPPs um caminho para a valorização profissional e o reconhecimento social, em vez de uma degradação do que seria a "verdadeira polícia", voltada para o "combate ao crime".

Bibliografia

BATISTA, Vera Malaguti. *O Alemão é muito mais complexo*. Texto apresentado no 17º Seminário Internacional de Ciências Criminais. São Paulo, IBCCrim, agosto de 2011. Disponível em ‹http://www.labes.fe.ufrj.br/arquivos/Alemao_complexo_VeraMBatista.pdf›

BURGOS, Marcelo Baumann *et al.* O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. *Desigualdade e Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 11, ago/dez 2011, p. 49-98. Disponível em ‹http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/4artigo11.pdf›

CANO, Ignacio (coord.). *"Os donos do morro": Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, LAV/UERJ e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. Disponível em ‹http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf›

CECIP – Centro de Criação de Imagem Popular. *O impacto sobre a primeira infância das políticas de segurança pública e iniciativas comunitárias em comunidades urbanas de baixa renda*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em ‹http://www.cecip.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=341›.

CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes. Projeto *Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais*. Resultados de 2010 e 2012 disponíveis em ‹http://www.ucamcesec.com.br/projeto/unidades-de-policia-pacificadora-o-que-pensam-os-policiais›

CUNHA, Neiva Vieira da e MELLO, Marco Antonio da Silva. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de estudos de conflito e controle social*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 371-401, jul.-set. 2011. Disponível em ‹http://www.ifcs.ufrj.br/~lemetro/mello_e_cunha_novos_conflitos_na_cidade.pdf›

FIRJAN. *Diagnóstico sócio-econômico de comunidades com UPP do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em ‹http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC 3879CD150138A4B42DC21436.htm›.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração – o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 194-222, maio/ago 2012. Disponível em: ‹http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/07.pdf›.

FREEMAN, James. Neoliberal accumulation strategies and the visible hand of police pacification in Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Universitários*, v. 38, n. 1, p. 95-126. Sorocaba, SP, jun. 2012. Disponível em ‹http://periodicos.uniso.br/ojs/index php?journal=reu&page=article&op=view&path%5B%5D=806›

IBPS – Instituto Brasileiro de Pesquisa Social. *O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas da cidade do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em ‹http://www.ibpsnet.com.br/index.php/pesquisa/2009›.

LEITE, Marcia Pereira. Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p.

374-389, agosto/setembro de 2012. Disponível em ‹http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/126›

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. *Afinal, qual é a das UPPs?* Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, março de 2010. Disponível em: ‹http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf›.

MATTAR, Flávia; CHEQUER, Jamil e DIAS, Mariana. UPP: Tecendo discursos. *Democracia Viva*, nº 45, p. 72-81. Rio de Janeiro, Ibase, jul. 2010. Disponível em ‹http://www.ibase.br/userimages/dv_ibase_45_reportagem.pdf›.

MINAYO, Cecilia, SOUZA, Ednilsa Ramos de e CONSTANTINO, Patrícia (coords.). *Missão prevenir e proteger: Condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 2008.

MISSE, Michel. Os rearranjos de poder no Rio de Janeiro. *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 26 de Abril de 2013. Disponível em ‹http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=959›

MUSUMECI, Leonarda (coord.). *Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)*. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro, Iser, 1996.
Disponível em: ‹http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/PolicComunitCopacabana_texto+anexos.pdf›

OLIVEIRA, Fabiana Luci de e ABRAMOVAY, Pedro Vieira. As UPPs e o longo caminho para a cidadania nas favelas do Rio de Janeiro. *In*: OLIVEIRA, F. L. de *et al*. *UPPs, direitos e justiça: Um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo*. Rio de Janeiro, FGV, 2012, p. 123-47.
Disponível em ‹http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10362›

PINC, Tania. *Polícia Pacificadora: Que policiamento é este?* Site do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.
Disponível em ‹http://www2.forumseguranca.org.br/content/pol%C3%ADcia-pacificadora-que-policiamento-%C3%A9-este›

RODRIGUES, André e SIQUEIRA, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. *In*: RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza e LISSOVSKY, Mauricio, coords. Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e reflexões. *Comunicações do Iser*, ano 31, n. 67, 2012, p. 9-52.

SERRANO-BERTHET, Rodrigo (coord.). *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs*. Rio de Janeiro, FGV/Banco Mundial, 2013.
Disponível em ‹http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037_20130315120855/Rendered/PDF/760110ESW0P12300Rio0deoJaneiro02013.pdf›.

SENTO-SÉ, João Trajano. *Condições de trabalho e formação das polícias do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Faperj/LAV, 2010.

SOARES, Barbara Musumeci. *Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais, Ano II*. Rio de Janeiro, CESeC/Ucam, 2012. Disponível em ‹http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/Relatorio2012comAnexos.pdf›

SOARES, Barbara e MUSUMECI, Leonarda. *Mulheres Policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA E SILVA, Jailson. *As Unidades de Polícia Pacificadora e os novos desafios para as favelas cariocas*. Seminário Aspectos Humanos da Favela Carioca. Rio de Janeiro, Laboratório de Etnografia Metropolitana w(Le Metro)-IFCS-UFRJ, maio de 2010. Disponível em ‹http://www.observatoriodefavelas.org.br/userfiles/file/Aspectos%20humanos%20das%20favelas%20cariocas.pdf›.

YUTZY, Chris. Increased state presence through the Unidade de Polícia Pacificadora in Santa Marta, Rio de Janeiro: The creation of the city's theme park and resulting social issues. *Revista de Estudos Universitários*, v. 38, n. 1, p. 127-146. Sorocaba, SP, jun. 2012. Disponível em ‹http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=reu&page=article&op=view&path%5B%5D=807›.

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
Pró-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa
Universidade Candido Mendes

R. da Assembléia, 10 sl. 810 - Centro - RJ - CEP: 20011-901
telefax: (21) 2531-2033 - tel: (21) 2232-0007
cesec@candidomendes.edu.br - **www.ucamcesec.com.br**

apoio

FORDFOUNDATION

ISSN 1807-528 2

projeto gráfico
www.nitadesign.com.br