

A experiência das UPPs: Uma tomada de posição

Luiz Antonio Machado da Silva

Professor do Iesp

O artigo propõe pistas para avaliar alguns efeitos sobre a ordem pública do programa das Unidades de Polícia Pacificadora, uma tentativa de mudança no policiamento cotidiano. Apresentado a partir de uma perspectiva histórico-política, o argumento parte do pressuposto de que se produziu uma convivência tensa, conflitiva e altamente fragmentada entre uma gramática dominante, a “linguagem dos direitos”, e uma “linguagem da violência urbana”, que recontextualiza a primeira, deformando-a no nível das relações interpessoais. Tal deslocamento tematiza a aguda insegurança e o medo entendidos como desestabilização das práticas rotineiras pelo crime violento.

palavras-chave: UPPs, linguagem dos direitos, linguagem da violência urbana, crime violento, insegurança

The article **The UPP Experience: A Stance Taken** proposes indications for evaluating some of the effects on public order of the Pacification Police Units program, an attempt to change everyday policing. Presented from an historical-political perspective, the argument is based on the premise that a tense, conflictive and highly fragmented state of affairs has been produced between a dominant grammar, the “language of rights”, and a “language of urban violence”, which re-contextualizes the former, deforming it in terms of interpersonal relationships. Such a shift highlights the acute feeling of insecurity and fear understood as routine practices being destabilized by violent crime.

Keywords: UPPs, language of rights, language of urban violence, violent crime, insecurity

Observação inicial

Recebido em: 01/04/2014

Aprovado em: 18/06/2014

Quero começar com uma breve observação a respeito dos termos mais amplos de meu tratamento das questões que abordarei. O foco geral do argumento é a produção da sociabilidade ou, mais especificamente, os controles que delimitam as variações no processo de integração social, ou seja, as *formas* da convivência. Tais controles são produtos *contingentes*, gerados nos debates entre atores (pessoas e grupos) competentes, isto é, capazes de compreender e avaliar o que fazem e agir em função desse entendimento. Aguilhoados pelas urgências que implicam “continuar” – no sentido de Giddens (1984, pp. 1-46) – a vida ordinária, os conteúdos de sua atenção são muito variados – e não necessariamente consistentes uns com os outros –, o que explica minha perspectiva situacionista na tentativa de *descrever* os resultados das divergências. É como parte desse horizonte que discutirei a mais recente experiência relativa à política de manutenção da ordem pública no Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Estou convencido de que os significados debatidos nos repertórios constituídos no curso das divergências em torno dos limites admissíveis e possíveis da coerção se baseiam em sentimentos de insegurança relativos à percepção generalizada de expansão do crime violento. Trata-se, nesse sentido, de uma ênfase *instrumental* na atuação cotidiana da polícia: as divergências concentram-se no debate em torno das variedades possíveis e/ou aceitáveis das proteções institucionais capazes de garantir a continuidade das rotinas cotidianas, evitando os sobressaltos que acompanham suas rupturas.

No subtítulo de seu livro, Angelina Peralva (2000) deixa implícita essa particularidade: ela qualifica como o “paradoxo brasileiro” a dualidade do conflito urbano, com uma orientação geral para um debate coletivo no plano ético-político de expansão da democracia convivendo com um enclave de divergências que reduzem drasticamente a questão mais ampla ao plano instrumental das garantias a todo custo da continuidade das rotinas cotidianas.

Quadro de referência histórico

Acelerada e aprofundada em particular depois da Segunda Guerra Mundial, a *linguagem dos direitos*¹ se consolidou na Europa e se expandiu pela América Latina. No espaço deste artigo, não cabe detalhar as vicissitudes desse processo. Esquemáticamente, porém, acho possível apresentar o processo histórico de constituição dessa linguagem na forma de uma articulação de quatro proposições inter-relacionadas:

a) Seu pano de fundo foi a associação entre um forte crescimento econômico e a produção de vários dispositivos institucionais (legais) de proteção do trabalho, canalizando as demandas sociais e garantindo a legitimidade da regulação institucional dos conflitos.

b) Nesse espaço, os conflitos geradores da dominação de classe se configuraram de uma forma includente, razoavelmente negociada e, assim, relativamente pacífica. “Proteção social” e “direito” significavam-se mutuamente, sustentavam as identificações de classe e constituíram a gramática organizadora do debate público.

1 A literatura a respeito é imensa. Aqui, faço apenas uma alusão ao longo processo de institucionalização da proteção do trabalho como contrapartida da autoimagem coletiva da integração social via luta de classe. Para abordagens históricas do tema ver, por exemplo, Bendix (1996) e Thompson (2002).

c) Apesar do autoritarismo tradicional da região e de momentos mais intensos de violência (coerção unilateral) institucional, essa combinação estendeu-se por toda a América Latina, objetivada ao menos como ideal normativo.

d) Nesse quadro, a questão específica da manutenção da ordem pública era discutida basicamente como um tema a superpor os direitos civis e políticos e definida, de um lado, em termos dos limites aceitáveis da “imposição coativa” da associação (WEBER, 1944, pp. 39-45) pelos aparelhos de Estado em sua função de “centro de controle” das relações sociais e, de outro, dos repertórios que poderiam ser considerados legítimos na publicização das demandas coletivas. Assim, os problemas relativos à manutenção da ordem e ao controle das atividades rotineiras constituíam um tópico secundário da agenda pública e eram percebidos como derivações dos conflitos mais amplos, “estruturais”.

Apenas para manter uma referência temporal, pode-se dizer que, no Brasil, o auge desse processo corresponde à promulgação da Constituição de 1988, que coroou o fim da conjuntura constituída pelos governos militares. Contraditoriamente, porém, já no início da década de 1980, consolida-se outra gramática articuladora do debate público que, por falta de melhor expressão, tenho denominado “linguagem da violência urbana” (MACHADO DA SILVA, 2008), formada justamente pela tematização específica do que havia sido de menor importância na linguagem dos direitos, o controle das relações interpessoais indispensáveis à continuidade das rotinas cotidianas. Essa linguagem da violência urbana constitui a compreensão coletiva de uma característica relativamente recente, vista como central na vida diária nas cidades contemporâneas, definida como decorrente da existência de uma nova *forma de vida* capaz de abalar a continuidade das práticas diárias pelas ameaças que representam à segurança pessoal e patrimonial nas interações interpessoais, e não mais como simples práticas do lúmpen, rarefeitas, intersticiais, atomizadas e desviantes, como na “linguagem dos direitos”. Seus atores costumam ser associados aos traficantes surgidos com a expansão do comércio a retalhos de drogas ilícitas, em especial a cocaína, em pontos fixos localizados nos “territórios da pobreza”, cujo exemplo mais típico no imaginário popular são as favelas². Mas ela se generaliza e se torna dominante

2 Evidentemente, essas observações não são consensuais. Proponho-as como uma tomada de posição em um campo de debate constituído por uma literatura que não para de crescer mas cujo tratamento, entretanto, não cabe nos limites deste artigo. Barbosa (1998) e Grillo (2008), por exemplo, oferecem análises etnográficas sobre o comércio ambulante de drogas ilícitas indicando práticas muito diferentes em relação à venda em pontos fixos, o que é importante para desfazer a interpretação corrente de que o comércio de drogas ilícitas seja a causa da “violência urbana”.

na configuração do debate público com a hiperpolítica da questão da segurança provocada por medidas, tomadas ainda no começo do primeiro governo Brizola (1983-86), consideradas por parcela significativa das camadas médias como proteção de criminosos comuns (MACHADO DA SILVA, LEITE e FRIDMAN, s/d).

Essa polarização constituiu a pá de cal no consenso tácito nas disputas que associavam proteção social e direito – um resultado completamente diferente do almejado pelo grupo político do governador. A partir desse momento, a linguagem dos direitos cedeu espaço, *no tratamento da questão da manutenção da ordem*, à linguagem da violência urbana, uma gramática cujos repertórios expressam o abandono do universalismo e das identificações de classe que sustentavam o debate sobre os direitos em favor de um particularismo com foco nas relações interpessoais cotidianas que passou a debater o afastamento a qualquer preço de atores definidos como ameaças à continuidade das rotinas cotidianas (BUARQUE DE HOLLANDA, 2005; MACHADO DA SILVA, 2010), o que implicava, por extensão, a criminalização de todos os moradores das favelas da cidade.

Em resumo, no início dos anos 1980 constituiu-se no Rio de Janeiro uma espécie de *enclave de significado* a separar da linguagem dos direitos as questões relativas à manutenção da ordem pública. Estas passam a ser compreendidas de uma forma muito mais coercitiva do que negociada, como *restrição à alteridade* no dia a dia. Desse modo, a gramática da “violência urbana” altera profundamente os termos dos conflitos sociais, com os atores passando a discutir, no plano ordinário (e não em sua dimensão institucional) das relações interpessoais, quem (pessoa e/ou grupo) *não* se qualifica como portador de direitos (FREIRE, 2010).

A propósito, veja-se a seguinte afirmação, feita em editorial do, à época, segundo jornal de maior circulação no Rio de Janeiro intitulado “A guerra da lei”: “Não há como invocar ‘direitos humanos’ quando eles só beneficiam homicidas e drogados” (JORNAL DO BRASIL, 09/05/1995). Note-se também, no título do editorial, a retórica bélica característica da linguagem da violência urbana – ver a noção de “metáfora da guerra” em Leite (2001), além de em vários outros textos da autora, entre eles Leite (2014), na primeira parte deste dossiê.

As implicações dessa mudança são, é claro, multifacetadas. Aqui, porém, interessa uma discussão das atividades policiais que, na linguagem da violência urbana, se confundem com a redução do debate sobre a segurança pública à dimensão coercitiva das atividades cotidianas. De fato, apesar do amplo processo de democratização que se seguiu ao fim dos governos militares, com a constituição daquela linguagem os aparelhos policiais mantiveram seu papel tradicional de exercício do “trabalho sujo” – porque inclui o uso de força excessiva, não sancionada legalmente (BRODEUR, 2004) – de contenção e disciplinamento das camadas populares, o que ocorria por meio de grandes incursões nas favelas da cidade envolvendo muitas dezenas de policiais, quase sempre provocando mortes e aterrorizando a população local. Apesar do profundo descontentamento popular, essa forma de atuação policial contava com a aceitação tácita de boa parte da população (MACHADO DA SILVA, 2011).

É plausível sugerir que décadas de violência policial descontrolada, associadas à cada vez mais clara incompatibilidade entre ela e as tentativas de reconstrução de uma ética do trabalho (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 1999), produziram um certo cansaço coletivo, informal e subterrâneo, que veio a se manifestar na forma das reticências com que foram recebidas as primeiras medidas de endurecimento da política de manutenção da ordem tomadas logo depois da fácil reeleição do governador Sérgio Cabral. Sem espaço para detalhá-lo aqui, afirmo ser esse é o quadro em que surge a proposta das UPPs, apresentadas como um novo programa de policiamento para o conjunto das favelas cariocas. As repercussões de sua implantação, bem como suas tendências de desenvolvimento no curto prazo, são o objeto da próxima seção.

As UPPs: breve avaliação sociológica³

Desde a implantação da primeira unidade, na favela Santa Marta, em dezembro de 2008, as UPPs foram alçadas ao centro das atenções no debate sobre a manutenção da ordem pública no Rio de Janeiro. De um lado, militantes (favelados ou não), e uma parte dos pesquisadores têm defendido que as UPPs são apenas um novo nome fantasia para as mesmas

3 Parte dos comentários desta seção e da próxima se baseia em minha interpretação pessoal das informações contidas em Soares et alii (2011). Gostaria de deixar explícito que a responsabilidade por meu uso desse documento é estritamente minha. Aproveito a oportunidade para enfatizar o termo “avaliação”, que diferencia uma descrição formal das interpretações “nativas” em disputa de minha tomada de posição pessoal sobre como as vejo.

práticas policiais de sempre: arbitrárias, corruptas e violentas. De outro, uma minoria de oficiais superiores da Polícia Militar (PM), à qual as UPPs estão subordinadas, os demais pesquisadores, grande parte da opinião pública, incluídos segmentos da população favelada, e quase toda a grande mídia, consideraram as UPPs um sucesso tão grande que elas se tornaram uma verdadeira panaceia. Em outras palavras, os críticos pensam que, enquanto a gramática da violência urbana não for integralmente reabsorvida na dos direitos, não haverá mudança na prática tradicional da atuação policial. Já os defensores das UPPs, mesmo os que propõem críticas internas, defendem que a manutenção da ordem pública se consolidará progressivamente, a partir da redução das mortes e da escala dos confrontos entre criminosos e entre eles e a polícia, independentemente e ao lado de outras eventuais ações que fortaleçam o tecido social por meio da retomada do exercício da alteridade.

Vale a pena abrir estas notas a respeito do impacto das UPPs na configuração dos controles cotidianos no Rio de Janeiro com algumas observações gerais para enquadrar e estabelecer os limites do impacto que elas provocam:

a) Os repertórios de aprovação e crítica às UPPs constituem-se por referência a uma compreensão global desses dispositivos que não contempla as profundas diferenças entre as dinâmicas de cada uma delas, de modo que o debate relativo a cada unidade acaba por remeter aos critérios totalizadores da linguagem da violência urbana. Essa “desindexação” de cada UPP, que compreende os casos como simples exemplos de uma política pública homogênea *para as favelas*, confere consistência e continuidade aos controles idealizados por seus promotores e, ao mesmo tempo, aos respectivos críticos. Por outro lado, entretanto, empobrece a reflexão sobre o alcance e os respectivos limites das inovações que, em sua diversidade, as UPPs eventualmente produzam. A variedade de organização concreta, de funcionamento, de resultados, a intensidade da aprovação ou repúdio local, as diferenças na visibilidade pública das ações de cada unidade são de tal ordem que me levam a evitar o *mainstream* de polarização e generalidade das tomadas de posição correntes, o que não significa negar a existência de algumas (em geral vagas e idealizadas) orientações comuns. A reflexão que proponho pode ser qualificada como um pe-

queno conjunto de anotações sobre tendências *dominantes* diferencialmente distribuídas entre as favelas onde foram implantadas UPPs até o momento de publicação deste artigo. Há, de fato, alguns valores, análises e objetivos gerais compartilhados pela administração central (e suscitam as respectivas críticas), como, por exemplo, a necessidade de uma reforma das práticas policiais que passe pela modernização administrativa e a democratização do *ethos* corporativo⁴, o esforço para elevar o nível de civilidade no tratamento da população ordinária pelos agentes e, em particular, a meta de reduzir a letalidade nas favelas, com ênfase na derivada diretamente da ação dos próprios policiais. Um ponto forte contido no horizonte dessas ideias genéricas é a moderação – note-se bem, não o abandono – da conhecida e muito discutida ideologia oficial de “guerra às drogas”, entendida como combate estritamente coercitivo ao tráfico de produtos ilícitos. Essa proposta, entretanto, ao menos por enquanto, permanece como um ideal mal compreendido, por não se encaixar bem em nenhum dos pacotes interpretativos geradores da polarização do debate.

b) A adesão dos policiais a esses princípios gerais, inclusive a do próprio oficialato, tem sido problemática e reticente, de modo que a prática das UPPs acaba por depender, como já disse, da natureza do engajamento individual dos responsáveis locais e dos contextos sociopolíticos particulares definidores da recepção das unidades pelas diferentes favelas e complexos em que são implantadas. Reproduz-se, assim, uma característica secular dos aparelhos policiais brasileiros. Em texto anterior (MACHADO DA SILVA, 2011), sugeri que as polícias brasileiras permanecem como as únicas instituições públicas pré-modernas, cujo conhecimento profissional não foi expropriado e burocratizado, tornando-as verdadeiros amálgamas de interesses segmentares de grupos e *cliques*, muito difíceis de gerir, apesar de (ou por isso mesmo) se tratar de estruturas jurídico-administrativas fortemente hierarquizadas.

c) A retórica bélica constante do próprio título das unidades – “Polícia Pacificadora” – é uma demonstração cabal de que elas permanecem como repertórios da linguagem da violência urbana e sua metáfora da guerra. De fato, a logística a preceder a implantação das UPPs lembra uma atuação

4 A vocação “civilizatória” das ideias sobre a reforma da(s) polícia(s) contém, como subtexto poucas vezes explicitado na fala oficial, o reconhecimento da necessidade de coibir a corrupção, assim como a violência ilícita. O esforço de renovar a atuação das UPPs se expressa nos concursos para recrutar os novos agentes que nelas atuarão, em uma tentativa de evitar ao máximo o deslocamento de pessoal, que “contaminaria” as unidades com os velhos métodos de atuação, bem como no curso especialmente criado para esses novos quadros. Interna e extraoficialmente, os defensores das UPPs lamentam que, devido à urgência de expansão das unidades, o curso seja curto demais para criar o “novo homem” da polícia, como eles gostariam.

desse tipo: seja na realização efetiva de grandes operações para “limpar o terreno”, seja nos avisos, amplamente divulgados na mídia e tidos como forma de evitar o confronto armado com os criminosos locais (avisados, eles fugiriam antes do enfrentamento e derrota inescapável), de que em tal data as “forças da ordem” ocuparão a localidade. Essa dinâmica tem levado a militância de esquerda a negar que as UPPs possam constituir uma nova conjuntura na concepção e na prática de manutenção da ordem pública. Boa parte da crítica produzida por esses grupos obteve pouca adesão, em particular durante os primeiros anos de funcionamento, quando a esperança de sucesso do policiamento de proximidade era sustentada pela grande mídia e pela efetiva redução empírica das mortes derivadas dos antigos confrontos.

d) Finalmente, um último elemento de continuidade no enquadramento das discussões constitutivas da política de manutenção da ordem pública no Rio de Janeiro está relacionado ao próprio horizonte manifesto das UPPs. Essa experiência de policiamento de proximidade é especificamente formulada e dirigida às favelas, não ao conjunto da cidade. Ainda que sem intenção, o caráter particularista da proposta converte-a em poderoso mecanismo de segregação socioterritorial, reforçado, também de forma não intencional, pelas reiteradas especulações sobre para onde irão, e como continuarão suas vidas no mundo do crime violento, os traficantes que não podem mais atuar com a desenvoltura anterior nas favelas ocupadas pelas UPPs. Ultimamente essa dúvida se associa ao reconhecimento de que, ao fim e ao cabo, o tráfico permanece atuante nas favelas, embora menos ostensivo e sem o antigo poder. Isso tem aberto espaço para a publicização ainda tímida, mas já relativamente clara, do que é concebido, diferentemente do discurso oficial, como insucesso das experiências das UPPs. Essa compreensão se acrescenta às antigas especulações e rumores (MENEZES, 2014, neste dossiê) que dão corpo à reprodução da desconfiança generalizada quanto à continuidade de políticas governamentais em geral e tem levado a interpretações de que as UPPs durarão apenas até a ocorrência dos grandes eventos previstos para o Rio. Dessa maneira, a famosa dualização do imaginário da cidade, entre a favela e o “asfalto”, torna-se objetivada tanto na atuação institucional quanto em sua crítica.

Entretanto, apesar de todas essas indicações sobre a continuidade das UPPs em relação às práticas anteriores, gostaria de sugerir, com base no material das pesquisas resumidas nas duas partes deste dossiê, que, muito embora *não configurem uma ruptura* com o período anterior, elas contêm, em sua diversidade, inovações suficientes para configurar uma *nova conjuntura* no debate em torno do processo de manutenção da ordem pública no Rio de Janeiro⁵.

Na base dessa afirmativa está a constatação de que a letalidade nas favelas, que era uma decorrência dos seguidos confrontos entre os bandos de criminosos e entre estes e a polícia, parece ter diminuído sensivelmente, embora pareça estar retornando aos níveis anteriores ao programa. Entretanto, a própria mensuração estatística tornou-se um tópico do debate público⁶. A medição de fenômenos como esse será sempre objeto de polêmicas técnicas. No entanto, justamente por ser tema de discussão coletiva, interessa mais sua construção na compreensão social dominante do que o discurso de verdade que venha a conter. Desse ponto de vista, é útil considerar uma periodização do debate sobre a evolução dos controles cotidianos: de uma crença generalizada na redução das mortes associada ao momento de aprovação maciça, segue-se um momento de crescente reconhecimento da permanência, em menor escala, de confrontos mais pontuais, que começam a ser reverberados pela grande mídia.

A iniciativa governamental de alterar o policiamento nas favelas via UPPs tem limites, listados em itens adiante e resumidos sob a forma de três conjuntos interdependentes de ideias contidas nos repertórios em circulação e reduzem as oportunidades de mudança abertas pelo sucesso inicial da experiência das UPPs, *mas não implicam um retorno ao status quo ante*:

a) Uma já mencionada desconfiança bastante generalizada a respeito da continuidade de qualquer política governamental, derivada da experiência secular de incontáveis mudanças e/ou suspensões abruptas e reforçada pela existência das referências à preparação da cidade para os grandes eventos, que funcionam como horizonte-limite de vigência da experiência das UPPs.

5 É claro que na base dessas inovações estão tentativas de reformular as práticas policiais, de modo que os conflitos internos à instituição são muito importantes. Quero reiterar, entretanto, que meu foco não é propriamente a polícia, mas os resultados de sua atuação na configuração da sociabilidade no Rio de Janeiro. Nesse sentido, meus comentários concentram-se nas relações ordinárias dos agentes com a população, especialmente no que diz respeito ao *feedback* entre as interações concretas e sua eventual publicização. A aposta teórica é que essa interdependência é decisiva, pois é nesse espaço de indeterminação que os repertórios constitutivos de uma linguagem situada reproduzem-na e/ou a transformam.

6 Um bom exemplo dessas dificuldades encontra-se no artigo de Elio Gaspari, um dos mais reputados jornalistas cariocas, intitulada “Pacifcaram as estatísticas da morte no Rio” e publicada em *O Globo*, o jornal de maior circulação no Rio de Janeiro (Disponível em: http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?cod_post=412853&ch=n). Acessada em outubro de 2011. Agradeço a Susana Durão pela referência). A matéria constitui uma interpretação pessoal do autor sobre o significado dos dados contidos em trabalho de Daniel Cerqueira (Ipea/Ministério do Planejamento), “Mortes violentas não esclarecidas e impunidade no Rio de Janeiro”. O texto publicado no jornal, além de um duro questionamento das estatísticas indicadoras da redução da letalidade com a implantação das UPPs, pode ser tomado como apontamento de que as críticas a elas começavam a receber mais atenção da grande mídia e a ser feitas em tom mais contundente.

b) Uma intensa onda de boatos a respeito de armamento escondido nas favelas pelos traficantes expulsos, o que obviamente significaria seja a permanência, seja a intenção de retorno, reforçando a desconfiança quanto à eficácia dos controles cotidianos nas favelas. Esses boatos estendem-se para especulações a respeito de como sobreviveriam os traficantes que, por não possuírem armas (apreendidas ou deixadas nas favelas de onde saíram), não são aceitos pelos bandos junto aos quais procuram refúgio. Até hoje, ninguém sabe ao certo se é significativa a redistribuição territorial do crime violento provocada pela implantação das UPPs, muito menos quais seriam suas características. Mesmo assim, este tópico tem sido objeto de comentários apaixonados, quase todos apontando para a penalização dos territórios da pobreza. Nesse ponto, não é ociosa uma digressão para acrescentar que estas ideias constituem uma dupla crítica popular aos dispositivos estatais. Primeiramente, quanto a sua insuficiente abrangência como recurso na manutenção da ordem pública. Nesse aspecto, uma vez que ninguém sugere uma verdadeira extensão universalista do modelo de policiamento das UPPs que cubra também as áreas ocupadas pelos estratos superiores, trata-se de uma forma seletiva de denúncia de um sistema que seria do tipo “cobertor curto”. O segundo ponto dessa mesma crítica diz respeito ao sentimento de injustiça de um padrão de manutenção da ordem que sempre acaba por penalizar os mais pobres. Exagerando um pouco, talvez se pudesse reler nesses boatos uma percepção *implícita e difusa* do caráter de classe dos dispositivos estatais.

c) Finalmente, as informações disponíveis sugerem que são crescentes as acusações de corrupção dos policiais alocados nas UPPs. Aqui, uma vez mais a versão é socialmente mais importante do que o fato, já que a identificação de uma retomada da tradicional corrupção policial – popularmente explicada como decorrente do costumeiro ajustamento das orientações tradicionais dos agentes às regras formais de atuação – desqualifica as intenções de reforma do policiamento, da qual as UPPs seriam uma espécie de ponta de lança na concepção de seus formuladores e defensores.

Em resumo, nos primeiros anos de implantação das UPPs, constituiu-se uma delicada balança entre, de um lado, uma forte aprovação, justificada pela eficácia de um policiamento repressivo que reduziu a letalidade dos confrontos nas favelas sem deixar de manter o afastamento dos atores que poriam em

risco a continuidade das rotinas cotidianas; e, de outro, uma ampla desconfiança quanto à continuidade e à consolidação dessa experiência. Essa maneira generalizada de avaliar a situação como ambígua e indefinida inspirou, desde os momentos iniciais, uma certa cautela dos favelados, relutantes em se arriscar a ser vistos como defensores seja de policiais seja de criminosos. Por outro lado, Isso não tem impedido a formação de uma “minoría silenciosa” a aprovar a presença das UPPs e se estende para a ansiosa expectativa de muitos moradores de localidades não contempladas pelo programa de recebê-lo.

Dessa maneira, reproduz-se a seletividade do engajamento da população no debate público. O motivo não parece estar tanto na falta de recursos de poder das pessoas comuns ou seu desinteresse pela política, mas na mistura de *medo e esperança*, pois é desnecessário lembrar que o custo da manifestação das ideias dos representantes institucionais e seus defensores, dos meios de comunicação e dos segmentos dominantes, é menor do que o das camadas populares.

De qualquer modo, a enorme atenção do conjunto da população da cidade à experiência das UPPs acabou por conviver, durante os primeiros anos da experiência, com um debate público desequilibrado. Talvez esteja aí uma explicação para a crença de boa parte dos pesquisadores e militantes de que as inovações institucionais nos procedimentos de manutenção da ordem não passavam de um espetáculo midiático.

Uma situação indefinida como a que acabo de descrever depende, evidentemente, do sucesso dos esforços de convencimento, pelos respectivos “empreendedores morais” (BECKER, 2008[1963]), da população e dos policiais contrários à experiência. Mas a dificuldade mais básica está nas condições contextuais que favorecem ou não a disposição para o engajamento no debate público institucionalizado, e a quais segmentos sociais. Na medida em que as tematizam, essas controvérsias repercutem – e dessa maneira fiscalizam e controlam – as práticas concretas dos policiais, sua forma e seus resultados substantivos, apreendidas segundo pacotes interpretativos já muito polarizados. Nesse sentido, quanto mais unilaterais forem as avaliações e menos diversificadas as críticas, menores serão as chances de sucesso na reformulação da atuação policial pretendida com as UPPs, justamente o ponto fundamental que vinha garantindo sua aprovação popular.

Antes de passar à próxima seção, vale a pena um comentário adicional a respeito da última afirmativa. Como é mais do que sabido, críticas à violência policial não são novidade. Sua capacidade de publicização e seu peso no debate coletivo, entretanto, durante muito tempo foram particularmente limitados, já que eram uma questão subalterna nas divergências sobre os controles institucionalizados. Em geral iam pouco além das denúncias de divulgação restrita e sem maiores consequências, comentadas “à boca pequena”. Entretanto, com o peso conferido à continuidade das rotinas cotidianas pela linguagem da violência urbana, a atuação cotidiana da polícia tornou-se objeto da atenção coletiva. Desse modo, surgiram entre os meios intelectuais críticas mais orgânicas e propositivas, contendo indicações de solução para a violência e a corrupção policial. Talvez reconhecendo as limitações dos recursos de poder disponíveis, elas se apresentam como “não ideológicas”, pragmáticas e pontuais, quase sempre mencionando medidas jurídicas e técnico-administrativas de reforma institucional, na suposição de que, com a alteração das condições formais de trabalho, modificar-se-ia também a cultura profissional (MACHADO DA SILVA, 2011).

A estrutura lógica dessas críticas parece ser a combinação da coerção dos novos procedimentos formais e o consentimento derivado de melhores condições de trabalho. Este não é o local apropriado para discutir sua absorção pela estrutura decisória. Aqui, basta sugerir que várias das medidas propostas têm sido de fato incorporadas. Infelizmente, porém, esse aparente sucesso só tem demonstrado a resiliência e a capacidade de adaptação aos novos regulamentos das práticas tradicionais, que acabam por exercer uma espécie de “canibalização” das novas regras pelos antigos conteúdos.

Creio que tanto a lógica dessas propostas burocráticas de transformação, mais racionais do que políticas, quanto sua inviabilização pela resistência das práticas policiais conservadoras têm a mesma explicação: o persistente (embora oscilante, como se verá) desinteresse pela atividade policial da parte dos estratos dominantes, interessados apenas na imposição de formas de controle social que evitem a interação com atores classificados como perigosos e ameaçadores.

Mas o sucesso inicial com que foi recebida pelo conjunto da população a implantação das primeiras UPPs – grandemente reverberado pela grande mídia, é verdade – parecia ter gerado uma drástica mudança nesse quadro. Por um lado, incrementou significativamente os recursos de poder que lhes davam suporte, tanto no interior da própria Polícia Militar quanto do conjunto do governo estadual (com extensões no nível federal). Em outras palavras, o sucesso inicial provocou um súbito interesse público pela atividade policial. Ao tornar-se objeto de atenção da coletividade, a antiga autonomia do policiamento cotidiano, condição indispensável do arbítrio tradicional, ficou bastante limitada durante alguns anos. Mas a janela de oportunidade para uma mudança institucional significativa e rápida aberta durante os primeiros anos das UPPs parece, paradoxalmente, ter esbarrado nos resultados não intencionais dos protestos de meados de 2013, muitas vezes chamados de “volta às ruas”.

A ‘volta às ruas’ e as UPPs

É claro que a onda de protestos iniciados em junho de 2013 não tinha a experiência das UPPs como foco específico de atenção. Nos primeiros momentos, entretanto, a brutalidade da repressão policial que se abateu sobre a população mobilizada gerou uma enxurrada de críticas, reverberadas por toda a mídia e não apenas pela mídia alternativa, como costumava ser o caso. Isso trouxe à tona, com muita intensidade e a generalizou, a compreensão coletiva do caráter extralegal da dimensão coercitiva dos controles sociais que organizam o sistema de dominação, embora no centro dos protestos estivessem demandas mais substantivas. Naquele momento, parecia que a pressão para a mudança nos procedimentos cotidianos da polícia favoreceria a consolidação da experiência das UPPs como política de Estado e não apenas de frações dos grupos no poder, na medida em que o “espírito” da doutrina sob disputa de certa maneira antecipava o sentido geral dos protestos nesse tópico específico. Em outras palavras, parecia que a “volta às ruas” sustentaria uma nova correlação de forças no que dizia respeito às divergências internas aos segmentos dominantes, favorável ao que poderia ser chamado de “civilização” ou “modernização” do aparelho de policiamento cotidiano (MACHADO DA SILVA, LEITE e FRIDMAN, s/d).

Entretanto, a insistente cobertura da atuação dos grupos que a grande mídia rapidamente veio a caracterizar como vândalos e rotular de “black blocs”⁷, que expressava o desconforto da grande maioria dos participantes dos protestos com esse tipo de mobilização, acabou por gerar duas ordens de consequência. Por um lado, provocou um esvaziamento generalizado das manifestações de rua, em particular da base social dos grupos mais organizados que as promoviam – em uma palavra, das classes médias, tradicionais e “novas”. Por outro lado, redirecionou as críticas desses mesmos setores, que, focalizando agora os “black blocs” e não mais a violência policial, passou a defender a repressão aos primeiros.

Especificamente quanto às UPPs, a consequência agregada desses dois movimentos tem sido, até o momento, uma rotinização conservadora dos procedimentos diários do conjunto dessas unidades. Perdendo seu caráter de novidade em um contexto de retração das expectativas da parcela dos grupos dominantes que vinha sendo favorável à implantação de *accountability* das atividades policiais como forma de fiscalização social da coerção, a polícia neste momento tende a recuperar sua tradicional autonomia, e com ela retornar aos poucos às antigas práticas corruptas e violentas. Os empreendedores morais ligados à construção da doutrina operacional das UPPs vêm perdendo poder internamente, na mesma medida da retração de sua base de apoio externa. Creio poder sugerir que, em última instância, é disso que tratam – a partir de diferentes perspectivas e ênfases – os textos das duas partes deste dossiê.

Em suma, a experiência das UPPs representou uma significativa mudança na conjuntura das disputas políticas em torno dos procedimentos coercitivos – e essa característica é, ao mesmo tempo, o limite de seu impacto. A tentativa fugaz de sua extensão e qualificação, representada pela UPP Social, teve pernas muito curtas e por isso mesmo não foi analisada aqui. Desde a implantação da primeira unidade até as atuais 38, os *novos* conflitos que produzem seu desenvolvimento têm oscilado bastante, como procurei sugerir aqui, em um primeiro esboço de periodização, evidentemente incompleta, pois não há no horizonte imediato um termo final. No momento em que escrevo,

7 Não tenho espaço para elaborar este ponto, mas gostaria de apontar minha compreensão de que a enorme força política da mídia não resulta propriamente de sua capacidade de produção de ideologia, mas de reverberação sistemática da compreensão difusa e tácita dos subconjuntos de leitores.

a questão da fiscalização social do policiamento cotidiano, tema essencial da mudança na conjuntura, está em retração, mas, pelo menos por enquanto, *não chegou a afetar de morte a permanência do debate*, como indicam as diversas demonstrações de apreço pela experiência da parte de todas as candidaturas nas recentes eleições, com excessão da do grupo do ex-governador Garotinho. Apesar disso, a disputa em torno da consolidação da dimensão “virtuosa” das UPPs, defendida pelos segmentos que apoiam a construção de seu “espírito”, permanece em aberto. É a população, com o desenvolvimento de suas divergências, que decidirá a forma como se reproduzirão os controles coercitivos.

Referências

- BARBOSA, Antônio Rafael. (1998), Um abraço para todos os amigos: Algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Niterói, Eduff.
- BECKER, Howard S. (2008[1963]), Outsiders: Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro, Zahar.
- BENDIX, Reinhard. (1996), Construção nacional e cidadania. São Paulo, Edusp.
- BOLTANSKI, Luc [e] CHIAPELLO, Éve. (1999), Le nouvel esprit du capitalisme. Paris, Gallimard.
- BRODEUR, Jean-Paul. (2004), “Por uma sociologia da força pública: Considerações sobre a força policial e militar”. Caderno CRH, Vol. 17, nº 42, pp. 481-489.
- BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina. (2005), Polícia e direitos humanos: Política de segurança pública no primeiro governo Brizola (1983-1986). Rio de Janeiro, Revan.
- FREIRE, Jussara. (2010), “Agir no regime de desumanização: Esboço de um modelo para análise da sociabilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro”. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 3, nº 10, pp. 119-142.
- GIDDENS, Anthony. (1984), A consituição da sociedade. São Paulo, Martins Fontes.
- GRILLO, Carolina Christoph. (2008), Fazendo o doze na pista: Um estudo de caso do mercado ilegal de drogas na classe média. Dissertação (mestrado), PPGSA, UFRJ.
- JORNAL DO BRASIL. (09/05/1995), “A guerra da lei”. Jornal do Brasil, Editorial, p. 5.
- LEITE, Márcia da Silva Pereira. (2001), Para além da metáfora da guerra: Violência, cidadania, religião e ação coletiva no Rio de Janeiro. Tese (doutorado), PPGSA, UFRJ.
- _____. “Entre a ‘guerra’ e a ‘paz’: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro”. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 7, nº 4, pp. 625-642.

- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org). (2008), *Vida sob cerco: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- _____. (2010), “Violência urbana, segurança pública e favelas: O caso do Rio de Janeiro atual”. *Caderno CRH*, Vol. 23, nº 59, pp. 283-300.
- _____. (2011) “Polícia e violência urbana em uma cidade brasileira”. *Etnográfica*, Vol. 15, nº 1, pp. 67-82.
- _____; LEITE, Márcia da Silva Pereira [e] FRIDMAN, Luis C. (s/d), “Matar, morrer, ‘civilizar’: O problema da segurança pública”. Em: *Mapas: Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (relatório de pesquisa)*. Rio de Janeiro, Ibase/Action Aid/Ford Foundation.
- MORAES, Pedro Ribeiro Bodê de. (2008), “Juventude, medo e violência”. Em: MERCER, Vânia [e] GEDIEL, José Antonio Peres (orgs). *Violência, paixão e discursos: O avesso dos silêncios*. Porto Alegre, CMC.
- MENEZES, Palloma Valle. “Os rumores da ‘pacificação’: A chegada da UPP e as mudanças nos problemas públicos no Santa Marta e na Cidade de Deus”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Vol. 7, nº 4, pp. 665-684.
- PERALVA, Angelina. (2000), *Violência e democracia: O paradoxo brasileiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOARES, Bárbara Musumeci; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda [e] RAMOS, Silvia. (2011), *Unidades de polícia pacificadora: O que pensam os policiais (relatório de pesquisa)*. Rio de Janeiro, Cesec. Disponível (on-line) em http://www.ucamcesec.com.br/category/estatisticas/dados-destaque/?dadodestaque_autor=barbara-m-soares
- THOMPSON, E. P. (2002), *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro, Paz e terra.
- WEBER, Max. (1944). *Economia y sociedad*, Vol. I. Mexico/ Buenos Aires, Fondo de Cultura Economica.

RESUMEN: El artículo **La experiencia de las UPPs: Una tomada de posición** propone pistas para evaluar algunos efectos sobre el programa de política pública de las Unidades de Policía Pacificadora, un intento de mudanza en la patrulla cotidiana. Presentado a partir de una perspectiva histórica y política, el argumento parte de la suposición de que se produjo una convivencia tensa, conflictiva y muy fragmentada entre una gramática dominante, el “lenguaje de los derechos” y un “lenguaje de la violencia urbana”, que recontextualiza la primera y la deforma en el nivel de las relaciones interpersonales. Este desplazamiento tematiza la fuerte inseguridad y el miedo entendidos como una desestabilización de las prácticas rutinarias por el crimen violento.

Palabras clave: UPPs, lenguaje de los derechos, lenguaje de la violencia urbana, crimen violento, inseguridad

LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA (machadodasilvaluizantonio@gmail.com) é professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj, Brasil). Tem PhD em sociologia pela Rutgers: State University of New Jersey e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), do Museu Nacional (MN), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). Tem graduação em sociologia e política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).