

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
THAÍS C. SANT'ANA LEITE**

**RESISTIR À “PAZ”: uma análise sobre as Unidades de Polícia
Pacificadora (UPPs)**

**Juiz de Fora
2016**

THAÍS C. SANT'ANA LEITE

**RESISTIR À “PAZ”: uma análise sobre as Unidades de Polícia
Pacificadora (UPPs)**

Monografia apresentada à
Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de
Fora, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel. Na
área de Direito Penal e
Constitucional, sob orientação do
Prof. MSc. Leandro Oliveira Silva.

**Juiz de Fora
2016**

FOLHA DE APROVAÇÃO

THAÍS C. SANT'ANA LEITE

RESISTIR À “PAZ”: uma análise sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. MSc. Leandro Oliveira Silva
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. MSc. João Beccon de Almeida Neto
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dra. Ellen Cristina Carmo Rodrigues
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 20 de julho de 2016

Dedico este trabalho à memória de
Fernando Borges, amigo e mestre
insubstituível.

Agradeço aos meus pais, Vicente e Maria Goret,; ao meu irmão, Talisson; e a minha sobrinha, Tayla; porque eles são o melhor da vida.

"A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar" - Eduardo Galeano

RESUMO

Este trabalho busca analisar as denominadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), política de segurança pública realizada nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Inicialmente traz uma análise do Decreto nº 44.177/2013 e Decreto 45.186/2015., responsável por regular as UPPs, bem como situa esse projeto na história da segurança pública demonstrando os jogos políticos que consolidaram a estigmatização da favela no imaginário coletivo; examina, também, a influência dos megaeventos na criação das UPPs; Reflete sobre a lógica da “guerra” e o caráter militar da atividade policial, estabelecendo um diálogo com a teoria do “estado de exceção permanente”. Por fim, discute a possibilidade de existir um direito de resistência para essas favelas, examinando a tradição jurídico-filosófica em torno da questão, utilizando a teoria da “alienação legal” de Roberto Gargarella, defendendo que pode ser aplicada à realidade das favelas, tendo em vista que estas encontram-se submetidas à violação sistemática de direitos fundamentais provocada pelas UPPs.

Palavras-chave: UPPs; favela; segurança pública; direito de resistência; alienação legal.

ABSTRACT

This work intends to promote a study on the Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), a public security policy implemented in Rio de Janeiro's favelas by the Brazilian government. The paper starts by providing commentary on the decree responsible for regulating the UPPs policy (Decreto nº 44.177/2013; Decreto nº 45.186/2015), situating the project in the history of public security policies, with a special emphasis on how political games were responsible for the construction of the favela as a stigmatized place in the collective imagination. Moreover, it examines the influence of big international events on the creation of the UPPs, and reflects about the "logic of war" and the military character of police intervention, through a dialog with the theory of the permanent state of exception. It concludes with a discussion about the possibility of the recognition of a right of resistance, to be exercised by the people in the favelas, examining the legal-philosophical tradition that permeates the debate, choosing Roberto Gargarella's theory of legal alienation as an alternative for the reality in the favelas, since its residents are face continuous and systematic violations on their basic rights as an outcome of the UPPs policy.

Keywords: UPPs; favela; public security; right of resistance; legal alienation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Artigo
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA E A SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO	12
2.1 Histórico da Segurança Pública no Rio de Janeiro	12
2.2 As Unidades de Polícia Pacificadora no discurso oficial: uma análise sobre o Decreto nº 44.177/2013 e Decreto nº 45.186/2015.....	18
2.3 A relação entre as UPPs e os megaeventos.....	24
3 A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E ESTADO DE EXCEÇÃO.....	26
3.1 Militarização e violação de direitos nas favelas.....	26
3.2 Estado de Direito ou Estado de Exceção?	29
4 O DIREITO DE RESISTIR AO ESTADO DE EXCEÇÃO	32
4.1 Breve histórico do direito de resistência no pensamento jurídico filosófico...33	
4.2 A resistência constitucional em Roberto Gargarella.....	38
5 CONCLUSÃO.....;	45
REFERÊNCIAS	47
ANEXO I - Decreto nº 44.177/2013.....	52
ANEXO II - Decreto 45.186/2015.....	58

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da ditadura e a redemocratização do Estado brasileiro, acreditou-se que estava encerrado o período de graves violações aos direitos humanos. A transição democrática parecia capaz de eliminar as marcas do autoritarismo, através da garantia dos direitos políticos, emblematizados nos processos eleitorais reiniciados a partir de 1985 e mais tarde com celebração da Constituição de 1988. Era esperada uma nova fase em que a cidadania estaria resguardada através de uma série de liberdades e garantias fundamentais.

A década de 90, entretanto, consolidou-se como uma grande frustração para os que cultivaram esperanças nesse sentido, o ineditismo desse período, infelizmente, não consistiu na concretização dos direitos positivados, mas sim no abismo entre as promessas da democracia e a realidade cotidiana de exclusão social. O Estado Democrático de Direito, em síntese, não conseguiu efetivar direitos sociais e, sobretudo, abolir alguns resquícios do autoritarismo em suas instituições.

Nessa perspectiva das “promessas não cumpridas”, e da manutenção de um autoritarismo, a polícia e as políticas de segurança pública surgem como personagens centrais, tendo em vista que são as principais perpetuadoras da lógica de que existem “inimigos internos”, que são deslocados da figura dos criminosos políticos para a dos criminosos comuns.

Consagram-se, assim, como uma contradição brutal em um contexto de garantias fundamentais supostamente universais. Por outro lado, observa-se que a persistência da ideia de um “inimigo interno” também é viabilizada por um crescente medo coletivo face a violência urbana.

Entre os vários exemplos nacionais que poderiam ser eleitos para ilustrar a questão, o presente trabalho restringe-se a cidade do Rio de Janeiro. A escolha deve-se ao fato de que, conforme pesquisadores de singular honestidade intelectual, nos últimos anos a política de segurança pública desenvolvida na cidade tem exacerbado esse viés autoritário violando sistematicamente direitos humanos, em comunidades marginalizadas, através da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Pretende-se demonstrar que essas comunidades vivem nos últimos oito anos sob uma vigilância constante e cruel, na qual são submetidas a rituais diários de humilhação e violência, sem que disponham de meios institucionais capazes de fazer cessar essa situação, o

que faz com que seja possível refletir sobre essa realidade através do que o filósofo Giorgio Agamben denominou “estado de exceção permanente”.

A partir desse contexto é que busca-se enfrentar o questionamento quanto a possibilidade de conferir a essas comunidades um “direito de resistir ao direito”.

Destaca-se que a presente pesquisa adota como marco teórico a teoria da “resistência constitucional”, desenvolvida pelo argentino Roberto Gargarella em obras como “*Lo derecho de resistir ao derecho*” e nos ensaios “*La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alienación legal*”; e “*El derecho y el castigo: De la injusticia penal a la justicia*”.

Em relação ao método da pesquisa é utilizado o dedutivo, a técnica, por sua vez, é a de revisão bibliográfica, através de livros, artigos, ensaios e reportagens pertinentes ao que é discutido.

No primeiro capítulo será realizada uma análise das UPPS no discurso oficial, a partir dos Decretos nº 44.177/2013 e nº 45.186/2015, além disso será exposto um histórico da Segurança Pública do Rio de Janeiro, a fim de demonstrar a construção de certos estigmas relacionados as favelas. Por fim, será demonstrada que a “pacificação” surge a partir da escolha da cidade como sede de megaeventos.

O segundo capítulo, busca refletir sobre a militarização da polícia que atua na favela e das consequências da utilização de uma lógica bélica no cotidiano dos moradores. Há, ainda uma tentativa de estabelecer um diálogo com a teoria do “estado de exceção permanente”, do filósofo italiano Giorgio Agamben.

Por fim, no terceiro e último capítulo, resgata-se a tradição teórica relacionada ao Direito de Resistência, abordando especialmente o pensamento de Roberto Gargarella.

Sob pena de cometer alguns (ou vários) equívocos, a presente pesquisa não tem a pretensão de esgotar os temas abordados, é sobretudo uma tentativa de encontrar respostas, que mesmo restritas (ainda) a um plano ideal, sejam alternativas à angústia de ainda se viver em um tempo no qual o Direito, enquanto liberdades e garantias fundamentais, só existe para alguns.

2 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs) E A SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

2.1 – Histórico da Segurança Pública no Rio de Janeiro.

A atenção constante prestada a violência criminal é um dos traços caracterizadores da sociedade contemporânea ocidental, envolvida em um medo generalizado que valida o discurso da lei e ordem que, cada vez mais, vai sendo assimilado nas políticas públicas empreendidas pelo Estado e na forma como se estruturam as relações sociais. Vive-se, assim, segundo alguns, em uma “sociedade de risco”, na qual o temor da violência encontra seu espaço seja nas conversas diárias, no mundo acadêmico e invariavelmente no jogo da democracia: o clamor popular por segurança não é um fenômeno que pode ser ignorado por um político, principalmente em um sistema representativo e periódico como o brasileiro.

As políticas de segurança pública estão inseridas nesse contexto baseada no medo constante da violência, entre suas características destacam-se a busca por uma pretensa legitimação científica, junto a operadores do direito e agentes políticos, na tentativa de alcançar uma eficácia simbólica que atenda aos anseios da população. Observa-se que a cientificidade garantida por especialistas, muitas vezes, está ancorada em uma compreensão do senso comum, “compondo uma doxa que orienta a ação e tende a reproduzir as relações hierárquicas que prevalecem desde tempos imemoriais” (BELLI, 2004, p. xiii). Assim, invariavelmente a segurança pública volta-se para os indivíduos, estigmatizando-os como bárbaros no imaginário coletivo, enquanto ignora a estrutura social na qual é produzida a barbárie.

Esse é o panorama global que reflete no local, mas sem suprimir peculiaridades. De acordo com o Relatório “Matar Morrer e Civilizar: o problema da segurança pública”, realizado em 2005, pelos pesquisadores Luiz Antônio Machado da Silva, Márcia Pereira Leite e Luis Carlos Fridman, para o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)¹, o contexto sócio-político no qual foram desenvolvidas as políticas de Segurança Pública no

¹ É uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e qualquer vinculação religiosa ou partidária, surgiu em 1981, foi fundada após a anistia política do sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, e os companheiros de exílio Carlos Afonso e Marcos Arruda. O Ibase “define sua missão como uma organização de cidadania ativa, que produz e formula conhecimentos, análises, questões e propostas como argumentos para a ação democrática transformadora”. Disponível em: <http://ibase.br/pt/sobre-o-ibase/>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

Rio de Janeiro, apresenta uma dinâmica própria que precisa ser examinada para compreender qualquer política desenvolvida nesse âmbito.

Com o fim da ditadura e a redemocratização do país o debate político e acadêmico passou a ser orientado, a partir da década de 80, para os temas institucionais dos direitos e da cidadania, buscando obter os caminhos que levariam a democratização substantiva. Assim os interesses populares passaram a ter sua formulação baseada no problema dos “direitos humanos”, que fundia a questão dos direitos civis, políticos e sociais.

Através dessa diretriz é que o governador Brizola² orientou sua gestão, entre 1983-1986, em torno de questões como o tratamento digno aos presos, aos moradores de favelas e marginalizados de um modo geral. Foi também durante o governo de Brizola a reabertura do debate em torno do investimento em educação, regularização fundiária, e condições de infra-estrutura para as favelas. Durante esse governo a política estadual do Rio de Janeiro claramente deu preferência as camadas populares, permitindo o seu caminhar em direção a uma cidadania real e não apenas prevista formalmente na Constituição.

Havia, portanto, uma resposta negativa às expectativas das classes mais abastadas de intensificação da repressão, fazendo com que o governo brizolista ganhasse a fama de que beneficiava apenas marginais, em detrimento do restante dos cidadãos. O crescente ressentimento da classe média frente a proposta de tratamentos igualitários entre as várias classes passou a ser difundido em diferentes setores, desde as forças policíacas, adversários políticos e por boa parte da mídia. De acordo com Silva, Leite e Fridman (2005), o lamento desses segmentos sociais poderia ser resumido na frase “a polícia agora tem que chamar o vagabundo de cidadão”.

² Leonel de Moura Brizola, nasceu 1922, em Passo Fundo, no estado do Rio Grande do Sul. Ingressou na vida política, em 1945, quando se filiou ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), através desta legenda foi eleito deputado estadual, em 1947; governador do seu Estado natal, em 1958; e deputado federal em 1962; destacou-se como um político que defendeu pautas consideradas de esquerda. No cenário nacional, ganhou visibilidade como um dos organizadores das mobilizações populares que levaram João Goulart à presidência em 1961. Durante o governo de Goulart, Brizola foi um dos que exerceu forte pressão para que fossem feitas as chamadas "reformas de base", envolvendo as reformas agrária, tributária e bancária. A partir de 1964, com o início da ditadura militar, através do Ato Institucional nº 1, Brizola e vários outros políticos contrários ao golpe, tiveram seus mandatos cassados e direitos políticos suspensos por dez anos, em razão disso viveu no exílio até 1979, quando foi promulgada a Lei da Anistia Política. Após seu retorno Brizola fixou residência no Rio de Janeiro e fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Brizola se candidatou a presidência da República por duas vezes, em 1989 e 1994 e à vice-presidência, em chapa encabeçada por Luís Inácio Lula da Silva, em 1998, não venceu em nenhuma das eleições. Sua última candidatura foi em 2000, quando concorreu à prefeitura da cidade do Rio pelo PDT. Brizola faleceu em 21 de junho de 2004, em razão de um infarto. Disponível em http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/leonel_brizola. Acesso em: 9 de jul. 2016.

A pressão midiática teve um papel essencial na disseminação da ideia de que o governo fazia excessivas concessões quanto a não ingerência das forças policiais nas favelas, permitindo um território controlado por criminosos. Algumas mídias chegaram a afirmar que quando o governo proibiu incursões massivas das forças policiais nos morros da cidade estava na realidade concedendo uma ‘extraterritorialidade de fato’ aos criminosos que viviam nesses locais. A partir de reportagens nessa linha de pensamento é que houve a consolidação de um modo de pensar essas regiões como territórios da pobreza onde o Estado estava ausente.

Na eleição subsequente foi eleito Moreira Franco³ (1987-1990), que comprometeu-se a acabar com a violência em seis meses e a governar para os verdadeiros cidadãos, deixando para trás a política brizolista de tratamento igualitário entre “favela e asfalto”. Entretanto, na eleição de 1991-1994, por manter sua força política no interior do Estado e nas favelas da cidade do Rio, Brizola e Nilo Batista⁴ retornam ao poder, contudo o problema da segurança pública invariavelmente passa a pautar os conflitos urbanos. Segundo Silva, Leite e Fridman (2005, p.10):

À medida que os episódios de violência física cresciam em frequência, intensidade e, principalmente, visibilidade no Rio de Janeiro, expressando novas modalidades de criminalidade que ensejavam uma percepção formulada a partir das metáforas da guerra e da “cidade partida”, o tema passava a dominar os debates, as propostas de intervenção e as escolhas eleitorais subsequentes.

³ Wellington Moreira Franco é um político brasileiro nasceu em 1944, em Teresina/Piauí, entretanto, ainda na infância, mudou-se para o Rio de Janeiro. Durante a ditadura militar atuou na militância contra o governo, através do grupo de esquerda denominado “Ação Popular”, posteriormente para concorrer ao governo estadual, Moreira Franco chegou a se filiar ao Partido Democrático Social (PDS), cuja origem era o partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA), responsável por sustentar o golpe militar. Durante sua trajetória política, Moreira Franco foi eleito: deputado federal, em 1974; prefeito de Niterói, em 1976; e em 1987, elegeu-se, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), governador do Rio de Janeiro; já em 1995 retornou à Câmara dos Deputados, onde permaneceu por dois mandatos. Em sua carreira política destaca-se, ainda, a sua nomeação como ministro-chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, entre março de 2013 e janeiro de 2015 e sua recente nomeação como ministro, pelo presidente interino, Michel Temer, para chefiar a Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos. Moreira Franco, geralmente, é apontado como um político “camaleão”, em razão das muitas mudanças partidárias e ideológicas ao longo de sua vida. Disponível em: <http://moreirafranco.com.br/trajetoria/>. Acesso em 9 de jul. 2016.

⁴ Nilo Batista, nasceu em 1944, em Natal/Rio Grande do Norte, é advogado e professor de Direito Penal na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É autor de vários artigos e livros sobre Direito Penal e Criminologia, destacando-se, entre outros, "Direito Penal Brasileiro: Teoria Geral do Direito Penal, vol.1", escrito em conjunto ao argentino Eugenio Raúl Zaffaroni; "Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro", "Punidos e Mal Pagos" e "Matrizes Ibéricas do sistema penal brasileiro". Atualmente não exerce mandato político, dedicando-se somente a sua carreira acadêmica e à advocacia. Disponível em: <http://www.iabnacional.org.br/article.php3?id_article=1678>. Acesso em: 9 de jul. 2016

Entre 1992 e 1994 as questões que mais balizaram as disputas políticas no Rio de Janeiro, foram as “ondas de arrastões” e os casos de “balas perdidas”, inspirando e intensificando os discursos de que havia uma guerra entre criminosos e cidadãos. Em contraposição a esse quadro, havia a percepção positiva do policiamento da cidade pelas forças armadas durante a ECO 92, fazendo com que a opinião pública acreditasse em uma alternativa de segurança pública baseada neste modelo militarizado.

Outras experiências de policiamento ganharam destaque, também, nesse período, baseadas principalmente na ideia de eliminação física dos considerados criminosos, esses em sua maioria eram moradores das favelas, pobres e negros. Nesse contexto é que ocorreram as chacinas de Acari (junho de 1990), Vigário Geral (julho de 1993) e Candelária (agosto de 1993). Foi também quando Nilo Batista, então governador, passou a ser pressionado pela opinião pública, alvoroçada pela mídia e por Marcello Alencar (ex-brizolista), que concorria ao governo do Estado, para que autorizasse a realização da Operação Rio (SILVA, LEITE E FRIDMAN, p.12).

O discurso político favorável a uma política de segurança pública atrelada ao respeito aos direitos humanos dos moradores das favelas foi gradativamente perdendo credibilidade. Com o aval midiático direitos humanos virou sinônimo de proteção a criminosos e obstáculo na eficácia da atividade policial na proteção dos cidadãos. Tornaram-se constantes as reclamações por uma atuação mais “enérgica” da polícia.

Os ânimos da classe média, da polícia e mídia só se acalmaram com a nomeação de Nilton Cerqueira para Secretaria de Segurança Pública. De acordo com Silva, Leite e Fridman (2005) foi um duro período em que as orientações consistiam em “atirar primeiro e conferir depois; não prestar ajuda a bandido ferido; sigilo e surpresa na ação policial”. Foi nesse período também que criou-se a “gratificação faroeste”, que consistia na premiação para os policiais que matassem mais bandidos, através de um aumento de até 150%.

A política estatal assumia nesse aspecto o rebaixamento da cidadania à defesa dos direitos das classes abastadas. A metáfora da guerra e da cidade partida tornava-se a realidade da violência urbana do Rio de Janeiro, acirrando a oposição dentro do campo da segurança pública entre aqueles que defendiam ações “duras da polícia e aqueles que insistiam que a atuação policial precisava ser compatibilizada com o respeito aos direitos humanos.

Em reação aos contornos brutais que a segurança pública passou a adotar a ala brizolista junto ao Núcleo de Estudos sobre a violência do Iser⁵ iniciou diversos trabalhos no sentido de reformular os parâmetro da atuação policial, visando ao resguardo dos direitos das favelas e periferias, bem como a sua integração ao restante da cidade. Era a resposta de uma parcela da sociedade civil, formada por acadêmicos, integrantes de Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais, que tentava influenciar o debate público com uma visão positiva a respeito dos direitos humanos e da sua importância para transformação da questão da segurança pública no Rio.

Se durante quase toda a década de 90 as propostas para uma humanização do debate em torno da segurança pública partiam principalmente da sociedade civil para o Estado, em 1999, com a eleição de Garotinho⁶ como governador, a história inverteu-se. O governo em parceria com o Núcleo de Estudos sobre a Violência do Iser, pretendia consolidar a ideia de que era falsa a oposição entre a eficiência da repressão ao crime vs. o respeito aos direitos humanos e que a solução para a criminalidade na cidade era o que denominou de “terceira via”.

A “terceira via”, foi pensada por Luiz Eduardo Soares, então Secretário de Segurança, e defendida como uma postura intermediária entre as políticas de endurecimento contra o crime e o absentéismo na área de segurança pública relacionada as políticas de defesa dos direitos humanos. Suas diretrizes, em síntese, estavam baseadas no investimento em inteligência investigativa, reforma da polícia civil e militar, geração de empregos para

⁵ O Instituto de Estudos da Religião, Iser, é uma organização da sociedade civil, de caráter laico, comprometida e dedicada à causa dos direitos humanos e da democracia. Surgida no contexto brasileiro dos anos 1970, objetiva promover estudos, pesquisas e também intervenção social a partir de eixos temáticos plurais da sociedade brasileira, como a defesa e a garantia de direitos, segurança pública, meio ambiente, diversidade religiosa, entre outros. Disponível em: <http://www.iser.org.br/site>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

⁶ Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, nasceu em Campos dos Goytacazes (RJ) no ano de 1960. Ingressou na política na década de 1980 após se filiar ao Partido dos Trabalhadores. Posteriormente, em 1988, filiou-se ao PDT, sendo eleito prefeito de sua cidade natal, cargo para o qual foi reconduzido em 1996. No ano de 1994, chegou a concorrer para o cargo de governador do Rio de Janeiro, mas acabou derrotado por Marcello Alencar. Com um maciço apoio da comunidade evangélica Garotinho foi eleito governador em 1998. Abandonou o PDT, por divergências com Brizola e filou-se ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). Em 2002 disputou a Presidência da República, ficando em terceiro lugar. Posteriormente, Garotinho filou-se ao PMDB, deixando a legenda em 2009. Em 2010 foi condenado em primeira instância a dois anos e meio de prisão por associação para o crime, atualmente o processo corre junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Neste mesmo ano, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE RJ), deu decisão determinando que Garotinho e sua esposa, Rosinha, ficassem inelegíveis até 2011, por abuso do poder econômico e uso indevido de meios de comunicação social nas eleições de 2008, entretanto a decisão foi derrubada. Em 2013, foi denunciado pelo Ministério Público junto com sua mulher por suposto desvio de verbas do governo do Estado do Rio, o processo tramita junto ao STF. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/eleicoes/candidatos/governador/garotinho-22.shtml>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

detentos e juventude pobre, redução da violência contra a mulher e valorização de pesquisas de dados relativos a criminalidade. À figura pública de Garotinho, foi agregada a imagem de um político que tinha uma proposta dotada de um rigor científico e que não estava restrita as ideologias até então polarizadas nesse âmbito.

Em que pese as críticas negativas que sempre podem ser feitas a qualquer gestão, ocorreram alguns avanços através da “terceira via”. Além dos esforços para geração de emprego e renda, e iniciativas voltadas ao campo da autoestima dos segmentos marginalizados da sociedade, houve, também, segundo o relatório da Justiça Global (2005, apud. SILVA, LEITE E FRIDMAN, 2005, p. 15) uma redução nos níveis de violência:

“a redução em 40% do número de civis mortos pela polícia, bem como a redução do número de policiais mortos, além de uma apreensão recorde de armas em poder dos criminosos: 9 mil”

Ainda assim a “terceira via” fracassou a partir da saída de Luiz Eduardo Soares e do grupo de pesquisadores do Iser do governo. A resistência entre componentes do governo e da corporação policial frente as propostas do projeto também foram decisivas para o fracasso. Mais uma vez, o Rio voltava a “guerra” contra o crime; nesse sentido é que nos dois anos subsequentes, sob o comando do coronel Josias Quintal, a política de segurança pública dobrou o número de mortos civis - aqueles não envolvidos em conflitos armados - provenientes de intervenções policiais, passando de 289, em 1999 para 592, em 2001 (Justiça Global, 2002;2004).

Em 2002, durante o governo de Rosinha Matheus⁷, esposa de Garotinho, ironicamente, a política da “terceira via” foi definitivamente encerrada através de seu próprio idealizador: pouco depois de assumir o cargo de Secretário de Segurança, Garotinho anunciava a Operação “Pressão Máxima”, na qual 100 “bandidos” foram mortos.

A Segurança Pública do Rio sempre viveu um movimento de avanços e retrocessos, determinado por uma opinião pública modelada a partir do discurso midiático e

⁷ Rosângela Barros Assed Matheus de Oliveira conhecida como Rosinha Garotinho, nascida em Itaperuna, trabalhou como professora e radialista. Aos 16 anos conheceu Anthony Garotinho, com quem se casou. Foi a primeira mulher a ser eleita governadora do Rio de Janeiro, em 2002. Em 2008 foi eleita a primeira prefeita de Campos. Ao lado de seu marido, desde o ano de 2010, vem passando por uma série de denúncias do Ministério Público, em razão de crimes como associação para o crime e desvio de dinheiro. Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/serra-lagos-norte/eleicoes/2012/noticia/2012/10/rosinha-garotinho-e-reeleita-prefeita-de-campos-dos-goytacazes-rj.html>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

por uma polícia com fortes traços de militarização. Foi assim que entre mais alguns eleitos e trocas de Secretários de Segurança, chegou-se em 2007, ano da instalação da primeira UPP, na favela de Santa Marta, com Sérgio Cabral⁸, como governador e José Mariano Beltrame, na Secretaria de Segurança Pública, um dos principais mentores da “pacificação”.

A polícia militar juntamente com as Forças Armadas⁹, começa a ocupar de forma permanente algumas favelas, com o intuito, ao menos no discurso do governo estadual e municipal, de “retomar o território”, até então dominado pelo tráfico de drogas, e “pacificar” essas regiões para integrá-las à sociedade, através da eliminação de criminosos e da implantação de políticas sociais.

A primeira unidade do que viria a ser a UPP, foi implantada em dezembro de 2008 no Morro de Santa Marta, sendo o desfecho da operação policial, sem precedentes, iniciada em novembro do mesmo ano. Segundo os mentores do projeto, era uma “nova” forma de “política de segurança pública” para as favelas, baseada na “polícia comunitária”, mais tarde rebatizada como “polícia de proximidade”. Todo o “espetáculo” foi celebrado pela mídia e bem recepcionado pela opinião pública. Atualmente o número de comunidades ocupadas chegou a trinta e oito; entre operações militares gigantescas e seus mortos, a guerra no Rio foi atualizada e agravada em muitos aspectos.

2.2 As Unidades de Polícia Pacificadora no discurso oficial: uma análise sobre o Decreto 44.177 de 2013 e o Decreto 45.186 de 2015.

⁸ Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho, nasceu em 1963, no Rio de Janeiro, em uma família ligada a política; seu pai, o jornalista, crítico e produtor musical Sérgio Cabral, foi um dos criadores do jornal Pasquim, que fazia oposição à ditadura militar, além de ser militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Em 1990, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira, foi eleito deputado estadual pelo Estado do Rio. Foi reconduzido em 1994 e tornou-se o presidente da Assembleia Legislativa do Rio (ALERJ). Candidatou-se e perdeu a eleição para prefeitura do Rio em 1996. Em 2002, foi eleito senador, pelo PMDB. Já em 2006, venceu a eleição para governador do Rio de Janeiro, com o apoio de Anthony e Rosinha Garotinho. Cabral se reelegeu em 2010, dentro da aliança que ajudou a levar a presidenta Dilma Rousseff ao Palácio do Planalto, porém em 2014 renunciou ao seu mandato, sendo substituído pelo vice, Luiz Fernando de Souza, conhecido como “Pezão”. A renúncia ocorreu em um período no qual a imagem de Cabral se encontrava fortemente desgastada pelos protestos de junho de 2013, o último ato de seu governo foi convocar apoio das Forças Armadas para ocupar o Complexo da Maré. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/sergio-cabral/4f8844c4d14d951b12000142.html>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

⁹ As Forças Armadas correspondem ao instrumento militar responsável pela defesa do país, é composta pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira, que são Instituições nacionais permanentes, que atuam sob a autoridade suprema do Presidente da República. São funções das Forças Armadas: assegurar a integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; garantir a soberania nacional. As Forças Armadas estão vinculadas ao Ministério da Defesa (MD), que tem a incumbência de orientar, supervisionar e coordenar as atividades desenvolvidas por essas instituições. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/forcas-armadas>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

O plano jurídico de estruturação das UPPS, sem dúvida, pode ser considerado tardio, tendo em vista que somente após dois anos da primeira ocupação é que a “pacificação” foi regulada. A primeira ocupação, na favela de Santa Marta, funcionou como um “experimento”, desvinculado de qualquer planejamento a longo prazo, sem levar em consideração o seu impacto sobre a dinâmica social das comunidades e sem estabelecer metas.

A base legal do programa de pacificação consiste em cinco decretos estaduais. O Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009 determina a criação, em termos formais, das UPPs. O Decreto nº. 41.653 de 22 de janeiro de 2009, por sua vez, cria a obrigação de se pagar uma gratificação mensal aos policiais lotados nas unidades. Somente a partir do Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011, é que as UPPs começaram a ganhar um dimensionamento formal, no sentido de ser definido objetivos, ainda que vagos, áreas priorizadas pelo projeto, entre outros aspectos.

Em 2013, através do Decreto nº 44.177 de 26 de abril, conforme seu art.1º, a regulação anterior foi atualizada, entretanto não foram feitas alterações significativas. Recentemente, em março de 2015, foi promulgado o Decreto nº 45.186, revogando os Decretos de 2011 e 2013, entretanto, por aproximadamente cinco anos do projeto foram as disposições legais anteriores que regularam as UPPs, sendo, portanto, um demonstrativo mais fiel dessa política no discurso institucional, assim, destaca-se que a análise realizada corresponde prioritariamente ao Decreto 44.177/2013, embora sejam feitos alguns apontamentos em relação a legislação atual.

No art. 1º do Decreto 44.177/2013, é estabelecida a atualização da redação do Decreto de 2011. É a partir do art. 2º, que se define que a UPP serve à “pacificação” e manutenção da ordem pública, baseando-se na “filosofia da “polícia de proximidade”; a redação é vaga sobre o que significa o termo. Como observa RODRIGUES (2013) a utilização da expressão “policiamento de proximidade” ocorre de forma indistinta, por vezes sendo substituída por “policiamento comunitário”, inexistindo qualquer rigor quanto a questão nos documentos oficiais do projeto.

Conforme Serra e Zaconne (2012, p. 29) o policiamento comunitário está baseado em algumas ideias como o fato de a autoridade do policial estar atrelada ao apoio comunitário e não a uma questão de mera legalidade e profissionalismo, esse policiamento também está fundamentado na prevenção de crimes através da resolução de problemas do cotidiano da comunidade; além disso, há uma grande interação entre a polícia e os moradores, de forma

que estes sejam sempre consultados sobre a atuação policial. Neste ponto as UPPs falham, tendo em vista que a relação entre os moradores e a polícia ocorre de forma verticalizada, existindo um sentimento de desconfiança e medo, fomentado, por exemplo, pelos casos de desaparecimento, como o do pedreiro Amarildo Dias de Souza¹⁰. No decreto atual permanece a imprecisão do que é a polícia de proximidade ou polícia comunitária.

No primeiro parágrafo do art. 2º, do Decreto de 2013, são definidas as áreas que devem ser priorizadas pelo programa: são comunidades pobres, marcadas por uma baixa institucionalidade estatal, alto grau de informalidade e que sejam ocupadas por grupos criminosos. Em contraposição ao que define a norma, há pesquisas (CANO, 2012) apontando que a localização das UPPs está relacionada a proximidade de algumas favelas com bairros nobres e regiões que são relevantes para as estruturas dos Jogos Olímpicos. No Decreto de 2015 não há qualquer menção sobre áreas que devem ser priorizadas pelo programa.

Já no segundo parágrafo do art.2º,do antigo Decreto são relacionados três objetivos:

- a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- b) devolver à população local a paz e a tranqüilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.”
- c) aplicar instrumentos mais céleres, eficazes e plurais à resolução e ao encaminhamento de ocorrências, com ênfase na mediação e na destinação de tratamento diferenciado aos delitos de pequena monta.

As metas traçadas pela lei demonstram que, formalmente, o projeto visa a retomada do controle estatal sobre as favelas, “integrando” esse espaço à ordem sob a qual está submetida o restante da cidade, ao mesmo tempo em que, segundo Leite (2015), visa impedir que esses territórios estejam sobre o domínio armado do crime violento ou tráfico de drogas. Não há nenhum documento oficial, segundo Rodrigues (2013, p.57), que

¹⁰ Amarildo Dias de Souza, ajudante de pedreiro e morador da favela da Rocinha, desapareceu em julho de 2013, após ser levado por policiais militares à UPP local. Em outubro, do mesmo ano, o Ministério Público denunciou 25 policiais militares pela morte de Amarildo. O caso ganhou repercussão nacional e internacional, fazendo com que Amarildo se tornasse símbolo do abuso e violência policial nas favelas. Em fevereiro deste ano, 12 dos 25 policiais denunciados, foram condenados pelos crimes de tortura seguida de morte, ocultação de cadáver e fraude processual, pela 35ª Vara Criminal do Rio de Janeiro. O corpo de Amarildo continua desaparecido. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/caso-amarildo-juiza-condena-13-dos-25-policiais-militares-acusados.html>. Acesso em: 9 de jul de 2016.

explique de forma mais detalhada o que objetiva o programa, além disso, não há qualquer menção a um cronograma para que sejam alcançadas as metas, o que provoca uma incerteza em relação ao modelo de policiamento e segurança pública pretendido, sendo este um ponto favorável a uma atuação ambígua e ambivalente:

Ambíguo por elas, só para elencarmos alguns exemplos, conterem elementos aparentemente contraditórios como a realização de um **“policiamento comunitário” através de policiais armados para a “guerra”, ou pela sua proposta de término da militarização da segurança baseada numa política de ocupação territorial ainda com um molde fortemente militar**. Da mesma forma, as UPPs nos parecem ambivalentes dada a gama de processos relacionados direta e indiretamente à ocupação policial permanente de favelas: a regularização do comércio e serviços em tais locais, a especulação imobiliária do entorno e das áreas “pacificadas”, um controle policial mais próximo sobre a vida da população favelada, seu papel na realização dos “megaeventos” esportivos até 2016, a possibilidade de que novos exercícios das Forças Armadas sejam feitos em áreas urbanas, entre outras funções.

O Decreto de 2015, por sua vez, estabelece os seguintes objetivos, expostos no art. 3º:

- I** - Retomar territórios sob o jugo de grupos criminosos, visando à extinguir a coação ilegal sobre seus moradores;
- II** - Reduzir a violência armada, especialmente a letal;
- III** - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;
- IV** - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não-violentos de sociabilidade.

Permanece, portanto, o sentido de retomar um território que estava submetido ao domínio de criminosos, entretanto quanto aos outros objetivos há uma especificidade maior do que no Decreto de 2013. Em que pese as demais diferenças, é importante notar que o Decreto atual afasta os objetivos de cunho sócio-econômico, indicando que o discurso institucional em torno das UPPs deixa de envolver as políticas públicas de bem-estar que foram fundamentais para criar a imagem de que o projeto era inovador. Por outro lado, o problema da ausência de um cronograma também não é sanado; o art. 10 da nova legislação prevê que, até sessenta dias após sua publicação, o Instituto de Segurança Pública (ISP) deveria produzir o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde constaria, por exemplo, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação, entretanto esse programa ainda não foi produzido.

O art.3º do Decreto 44.177/2013, estabelece as etapas de implantação do projeto, sem, contudo, estar definido a duração de cada uma delas. De acordo com Rodrigues (2013, p. 58), a duração em cada comunidade apresenta variações:

Dentro do universo das 30 UPPs, cada uma possui um tempo e um ritmo diferente quanto ao andamento das iniciativas. Na Rocinha, por exemplo, a “Fase II” demorou dez meses, enquanto na Providência ela durou pouco mais de um. Enquanto a “Fase III” parece estar mais avançada em favelas como o Santa Marta, outras localidades, como o Jacarezinho e Mangueiras, ainda só contam com a ocupação da polícia.

Analisando, brevemente, cada uma das fases, é possível perceber que a primeira, denominada de “intervenção tática”, diz respeito a ocupação das comunidades pelo policiamento especializado, “preferencialmente” o proveniente do quadro da Polícia Militar do Rio de Janeiro. O uso do termo “preferencialmente” na redação do artigo, faz surgir uma brecha para a utilização das Forças Armadas, nos mesmos moldes da ocupação do Complexo do Alemão, quando o Exército assumiu a função de “polícia” por quase dois anos (RODRIGUES, 2013, p 58), contrariando, portanto, o art. 144 da Constituição que não prevê a possibilidade de que as Forças Armadas atuem na segurança pública.

Enquanto a etapa inicial aparenta ser o momento de maior confronto entre a polícia e aqueles que são contrários à ocupação da comunidade, a segunda, denominada “estabilização”, parece corresponder a uma consolidação do controle policial que deixa de ser enfrentado de forma significativa. Tanto a primeira etapa, quanto a segunda, utilizam na redação termos que ilustram ações bélicas, o que não causa estranheza, já que os órgãos do Estado, responsáveis por gerir o programa, têm como uma constante nos discursos que proferem na mídia a “guerra” ao crime, ao narcotráfico.

A terceira fase, qual seja, “implantação da UPP”, representa a entrada permanente da “polícia pacificadora”, juntamente com outros serviços públicos, que devem possibilitar a reintegração da comunidade à “sociedade democrática”; é previsto, vagamente, que os policiais tenham uma capacitação especial, voltada para os Direitos Humanos (art.7, §2º).

Por fim, a última fase, “avaliação e monitoramento, é aquela destinada a fazer análises periódicas sobre o funcionamento do programa e a articulá-lo a prestação de serviços públicos de cunho social.

O Decreto 45.186/2015, por sua vez, prevê no art. 2º essa mesma lógica de implantação, mas dividida em cinco etapas, quais sejam, “análise estratégica”, “intervenção

tática”, “estabilização”, “implantação da polícia pacificadora” e “avaliação e monitoramento”. As diferenças em relação ao antigo Decreto estão relacionadas principalmente a fase de “implantação da UPP” ou, como na redação atual, da “implantação da polícia pacificadora”. No novo Decreto não há qualquer menção de que junto com a atividade policial serão ofertados serviços de cunho social, aspecto que era claramente abordado na legislação anterior como foi exposto.

Considerando as disposições até aqui mencionadas, é possível notar que a legislação atual descarta a “UPP Social”. Esse programa foi criado em 2010 e é parte do projeto de polícia pacificadora, seu objetivo era produzir informações sobre as necessidades das favelas ocupadas por UPPs, promovendo melhorias nos serviços públicos ausentes ou de baixa qualidade, como saneamento (sistema de esgoto e coleta de lixo), educação, saúde, entre outros.

Um ponto a ser notado em ambos os Decretos é a classificação das UPPs, vinculada ao contingente policial. De acordo com o art. 6º da legislação de 2013 e ponto VI do Anexo da legislação de 2015, as UPPs com efetivo superior a quatrocentos policiais são classificadas como “Classe A”, por outro lado, se este for o número máximo do efetivo policial, será classe B. Por fim, está definido que o limite mínimo é de cem policiais para cada unidade.

Portanto, as comunidades ocupadas pelas UPPs são ostensivamente policiadas. Um dado comparativo apresentado por Rodrigues (2013, p.60) e que merece ser destacado é a relação entre policias e população por mil habitantes: enquanto nas favelas com UPPs se tem a razão de 17,09, no restante da cidade é de apenas 2,36. O autor faz uma interessante comparação com a ocupação militar promovida pelos Estados Unidos no Iraque: a taxa de policiamento por mil habitantes correspondia a 10,53, e, especificamente, em Bagdá a 3,29.

Os demais artigos dos Decretos de 2013 e 2015, destinam-se a definir questões administrativas, como, por exemplo, as relacionadas à remuneração dos policiais lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, bem como a criação de Conselhos.

Em 2016, quase oito anos desde que a primeira UPP foi implantada, e seis desde a sua regulação, são inúmeros os estudos que demonstram a falência do projeto, enquanto uma política que promova melhorias nas condições de vida das favelas. Os indicadores apontam que há uma série de violações de direitos dos moradores, ainda assim isso não tem sido suficiente para que as instituições estatais alterem significativamente o programa ou cumpram a promessa da oferta das políticas de bem-estar, na verdade, como foi demonstrado há uma

tendência ao abandono do aspecto social. Assim, é necessário que seja feita uma análise sobre o que há por trás do discurso jurídico, a fim de definir o que é a UPP real, para tanto é necessário adentrar na história e no jogo de interesses que ditam as táticas da Segurança Pública no Rio.

2.3 A relação entre as UPPs e os megaeventos.

Entre os anos de 2007 e 2016, o Rio de Janeiro foi, e será, sede de inúmeros megaeventos, o que tem motivado uma interferência estatal cada vez mais incisiva a fim de modificar o território urbano, tornando-o atrativo ao turismo e ao investimento internacional. Há um esforço conjunto das esferas de poder municipal, estadual e federal para “vender” o Rio ao mundo como uma nova, e segura, “Cidade Maravilhosa”.

As UPPS veiculam além de um padrão de segurança pública, uma proposta de intervenção urbana, baseado no que Brito (2013) denomina de “planejamento de uma cidade-empresa”, que consiste em uma cidade não apenas voltada aos grandes negócios, mas administrada, propriamente, como uma grande empresa.

Levando em consideração a localização das UPPs, vislumbra-se que estão concentradas na Zonal Sul, área turística e composta por bairros de classe média-alta; no Centro da cidade, de intensa atividade comercial e uma alta população flutuante; e em uma região da Zona Norte, conhecida como “Cinturão da Tijuca”, localizado ao redor do estádio do Maracanã, sede da Copa do Mundo, em 2014.

A escolha da localização foi fortemente influenciada pelos megaeventos sediados pelo Rio, essa compreensão quanto ao plano geográfico é corroborada pelo fato de áreas de maior violência letal como a Zona Oeste e a Zona Norte, serem as menos contempladas (CANO, 2012). Além disso, em entrevista concedida ao jornal *Le Monde Diplomatique*, Robson Rodrigues¹¹, um dos mentores do projeto, afirmou que realmente são as Olimpíadas que ditam a escolha da localização e da execução das UPPS, sem o evento a “pacificação” nunca teria acontecido, André Batista¹², do Bope, deu declarações semelhantes.

¹¹ Coronel da Polícia Militar, graduado em Direito e mestre em Antropologia, foi o coordenador das UPPs por um ano, entre 2010 e 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/a-secretaria-ficou-refem-do-discurso-politico-de-ter-40-upps-diz-ex-comandante-13727647> Acesso em: 9 de jul. 2016.

¹² André Batista é Major Da Polícia Militar do Rio de Janeiro e ex-comandante do Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE). Disponível em: <http://super.abril.com.br/comportamento/como-o-bope-virou-uma-maquina-de-guerra>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

Assim, para além das dificuldades surgidas da relação entre os moradores e policiais, há também aquelas relacionadas a mudança da dinâmica urbana, exemplo disso é a especulação de imóveis residenciais e comerciais dessas localidades, de acordo com uma matéria publicada pelo jornal “O Globo” (2010), baseada em um levantamento feito pela prefeitura, os preços dos imóveis aumentaram demasiadamente nas áreas “pacificadas”, como na Cidade de Deus, que atingiu 400% e em Santa Marta, onde o aumento chegou a 200%, criando uma situação que coloca em questão a permanência de antigos moradores. Em relação ao comércio local, há crescentes reclamações no sentido de que os produtos e serviços sofreram um aumento significativo que não pode ser suportado por boa parte dos habitantes.

De acordo com Brito (2013), por estas razões qualquer análise sobre as UPPS exige a compreensão do atrelamento entre a política de segurança pública, o planejamento urbano em vigor e um modelo empresarial de cidade, tendo em vista que atendem a uma demanda de grandes negócios. O autor ilustra sua fala, ainda, com o exemplo do projeto do Porto Maravilha:

Um ilustrativo exemplo encontra-se na incumbência das UPPs instaladas em favelas no centro da cidade de garantir a viabilização do projeto *Porto Maravilha* que, pautado na privatização do espaço público e na venda dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepacs) no mercado financeiro, promove a financeirização da cidade, aprofundando o processo de empresariamento urbano numa área onde cerca de 70% do solo é público. (BRITO, 2013)

Entre os efeitos desse modo de gestão empresarial da cidade é comum os despejos imobiliários, para promover uma “higienização” do espaço urbano, em processos de gentrificação e especulação imobiliária, situações, que como demonstrado, são verificadas nas regiões com UPPS.

A relação entre a política da pacificação e a “cidade-empresa” mostra-se ainda mais profunda se considerarmos as várias parcerias público-privadas entre a prefeitura e grandes empresas, que se comprometeram a destinar recursos a um fundo vinculado às UPPS. Entre os investidores da pacificação destacam-se Bradesco Seguros, Coca-Cola, Souza Cruz, CBF e EBX, que, especialmente a partir de 2010, passaram a fornecer equipamentos para os policiais e até mesmo a construir os locais de funcionamento das unidades. Atualmente essas parcerias encontram-se previstas no Decreto nº 45.186/2015, art. 6º.

3 A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 Militarização e violação de direitos nas favelas.

De acordo com o histórico da Segurança Pública no Rio de Janeiro a partir da década de 90, é possível perceber que a noção de que se está em “guerra” contra a violência urbana é uma constante no discurso de variados atores e na atuação da polícia.

Embora as UPPS tenham sido anunciadas como uma “polícia de proximidade”, a forma como foram implantadas e têm sido gestadas confirmam apenas que a “guerra” continua, mas com uma ostensividade sem precedentes.

Para a instauração de cada UPP há uma movimentação conjunta de policiais e militares, auxiliados pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), e, se requisitado, pelas Forças Armadas, evidenciando uma concepção de segurança pública, fundamentada no controle através da ocupação territorial com uso de forças militares e uma tática bélica.

Como dito, a guerra continua, e, sem surpresa, percebe-se que os seus alvos permanecem os mesmos: as massas empobrecidas, a “ralé urbana” que ocupa as “zonas selvagens” da cidade (MALAGUTI BATISTA, 2012). Um dos episódios que melhor ilustra a dinâmica de guerra, e por consequência demonstra a militarização da polícia, pode ser vislumbrado na ocupação do Complexo do Alemão em 26 de novembro de 2010. Ao longo da semana no qual ocorreu este episódio, todo o efetivo da polícia da cidade do Rio, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, bem como as Forças Armadas, foram acionadas, contabilizando o operativo de 22 mil. Esse número de agentes corresponde a quase o dobro do que foi mobilizado na intervenção do Haiti -11.449 militares, de 31 países. Além disso, durante a ocupação foram utilizados diversos tanques de guerra, helicópteros, sendo tudo transmitido ao vivo por diversas emissoras de televisão (BRITO, 2013).

Em documentos sigilosos divulgados pelo Wikileaks, ao jornal “O Globo” (AZEVEDO; FARAH, 2010), a avaliação do cônsul-geral dos Estados Unidos era de que a ocupação do Alemão se inspirava em táticas de contrainsurgência aplicadas pelos americanos nas guerras do Iraque e do Afeganistão. No dia 28 de novembro, que ficou conhecido como o “dia D da vitória”, ocorreu a cerimônia na qual foi hasteada a bandeira nacional no alto de um dos morros. A batalha do Alemão foi vencida, a despeito de todos os mortos; celebrada pela

opinião pública como um novo tempo para os “cidadãos” e a retomada do território até então dominado por criminosos. Em 2011, o número de militares do exército empregado chegava a 1860 e os gastos públicos aproximavam-se de 160 milhões de reais, até 2012 o exército permaneceu ocupando o Complexo do Alemão. (BRITO, 2013)

Nilo Batista (2012, p.28-32) aclara a análise sobre essa dinâmica da militarização da polícia atuante nas favelas, que se não surgiu com as UPPS, ganhou intensidade sem precedentes através delas. Segundo o pensador esse tipo de policiamento demonstra que o conceito de inimigo interno resistiu à ditadura, sendo apenas deslocado da criminalidade política para a criminalidade comum, na repressão da violência urbana contra grupos localizados em territórios de vulnerabilidade social.

As UPPS insistem no equívoco da segurança pública baseada em um modelo militarizado, quando historicamente, essa situação tem levado a uma violência brutal. De acordo com Zafaroni (2011, apud. BATISTA, 2012, p.30), muitos massacres do século XX foram praticados por aparatos policiais nas quais as Forças Armadas institucionalizadas se envolveram.

Não há como falar de paz ou tranquilidade nesse contexto, porque isso não existe na guerra, mas, ironicamente, a “pacificação” enquadra-se bem nesse contexto, e é isso o que a história nos diz. Conforme Rodrigues (2013) o termo se popularizou no século XIX em uma agenda geopolítica brasileira marcada por episódios de extrema violência, como quando o Paraguai foi pacificado pelo Marechal Duque de Caxias e sua população foi reduzida de 800 mil para 200 mil habitantes. O “Marechal pacificador” envolveu-se em outros inúmeros casos de violência, a maioria desfechos de guerras internas entre 1813 e 1870. Zaffaroni (2011, p.508, apud MALAGUTI BATISTA, 2012, p. 39.) também destaca que o massacre de povos originários sempre esteve justificado no enfretamento militar para “pacificá-los”.

A cidadania é irrealizável em um contexto no qual o policiamento é adestrado para combater o inimigo, especialmente porque todos os moradores da favela estão pré-enquadrados nesse conceito, conforme aponta Malaguti Batista (2012).

Poderia ser contraposto a essa posição o argumento de que a despeito das mazelas até aqui apontadas o policiamento realizado através das UPPS está atrelado a uma série de serviços prestados a comunidade, traduzido na chamada “UPP Social”, entretanto, o fracasso desse aspecto da política ficou evidente em poucos meses após a sua criação em 2010, três anos após a instalação da primeira unidade. Em 2014, o então vice- prefeito do Rio deu uma declaração na imprensa onde afirmava que o Instituto Pereira Passos (IPP) não havia

conseguido fazer o programa dar certo. Em entrevista a revista Fórum, o Major do BOPE, André Batista, confirma a ausência de resultados do projeto (Revista Fórum, 2014). A falta de água, recolhimento de lixo, interrupções no fornecimento de energia elétrica continuam a ser um problema nas favelas “pacificadas” e “integradas a sociedade democrática”.

Segundo Ignácio Cano (2012), a UPP é uma política que retoricamente implica um investimento público em programas de bem-estar social, entretanto é um projeto inegavelmente policial, sendo que a única atividade concreta das UPPs Sociais se resume ao mero registro das necessidades das demandas dos moradores.

Todos esses aspectos convergem para uma violação de direitos diária, conforme estudo realizado pela pesquisadora Juliana Farias (2014) da ONG Justiça Global. O cotidiano dos moradores das favelas pacificadas é marcado pela permanente e ostensiva vigilância, não importando os meios utilizados para isso. Nesse contexto é que foram “legitimados” os toques de recolher, a proibição de bailes funks, festas de aniversário e qualquer atividade de lazer que por arbítrio da polícia não deve ser realizada. O toque de recolher muitas vezes se estende aos estabelecimentos comerciais, além de serem correntes, também, as reclamações contra policiais que se negam a pagar por produtos e serviços adquiridos no comércio local.

As rondas e as revistas policiais que deveriam ser procedimentos preventivos, tornam-se um ritual de humilhação e desqualificação diária, há relatos de moradores que foram submetidos a esse procedimento diversas vezes em um mesmo dia. Muitos moradores são enquadrados por “desacato à autoridade” e “crime de desobediência” – produzindo um aumento significativo do número de detenções arbitrárias ou ameaças de prisão de quem habita esses territórios; essa informação inclusive foi denunciada pela Justiça Global ao Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária das Nações Unidas.

As abruptas e injustificadas invasões de casas também tem sua frequência intensificada com a UPP, a inviolabilidade de domicílio é um direito que não existe na favela (OLIVEIRA, 2014). Tornou-se corriqueiro, ainda, a utilização constante das casas para que a polícia fique em locais considerados estratégicos durante algum confronto com traficantes.

Um dos principais agravantes em relação a essa sistemática violação de direitos humanos é a impossibilidade de buscar em meios institucionais freios para a atuação da polícia. São casos isolados, que por intensa pressão de movimentos sociais e ONGs chegam a mídia e ganham um “desfecho jurídico”, como, por exemplo, o caso do pedreiro Amarildo, no qual os policiais, que o torturaram e mataram, foram condenados.

Ter voz na favela não é a regra, é a exceção, que só existe porque alguns se apropriam do conflito e o levam aos seus “iguais”, ou seja, não é o morador da favela,

enquanto cidadão que é ouvido, são os políticos, os acadêmicos e toda a gente que se dedica a pensar a favela e romper com a opressão, mas que não são parte daquela realidade. No livro “Vivendo no Fogo Cruzado”, Maria Helena Moreira Alves e Phillip Evanson (2013) deixam claro que é essa a realidade das favelas, são uma série de denúncias anônimas de violação de direitos humanos, feitas por moradores de favelas com UPPs, colhidas durante os três anos em que a pesquisadora viveu em diferentes comunidades. A ideia do livro surgiu através dos próprios moradores, que sugeriram que a publicação ocorresse fora do Brasil, em razão do medo de sofrerem retaliações dos policiais e porque acreditavam que era a única forma de ter alguma visibilidade.

Se no início algumas pesquisas ainda conseguiam apontar pontos positivos na política das UPPs (Cano, 2012; Rodrigues e Siqueira, 2012; Serrano-Berthet, 2013) fato é que após 8 anos desde a ocupação da favela de Santa Marta, o que está claro é que essa política segue “a lógica da guerra...do a quem doer”, como diz Zaconne (2012, p.27). E dói, mas só naqueles aos quais desde tempos imemoriais é destinada a dor: são os favelados, essa gente intrinsecamente diferente dos cidadãos (YOUNG, 2002, p. 173); os vagabundos que precisam ser civilizados e moralizados pela violência policial.

3.2 Estado de Direito ou Estado de Exceção?

De acordo com a teoria constitucional clássica, o Estado de Exceção está relacionado com a estabilidade e a defesa do Estado de Direito em períodos de crise (COELHO, 2009, p. 1383). Sua decretação ocorreria apenas em casos excepcionais, caracterizados em situações de emergência nacional, como uma guerra, ou quando da instituição de ditaduras, suspendendo-se, temporariamente, uma série de direitos e garantias fundamentais (ANDRADE E BARROS, 2014). Em síntese, o Estado de Exceção significa o direito determinando a sua própria suspensão a fim de resguardar sua existência.

Segundo o filósofo Castor Ruiz (2011), há uma linha tênue entre direito e política no Estado de Exceção, sendo uma figura própria dos regimes absolutistas e totalitários, onde as normas emanam de uma vontade soberana que vigora com pleno arbítrio. O seu oposto seria o Estado de Direito, no qual há uma limitação do poder e a instituição de uma ordem que regula de forma isonômica as relações sociais.

Ocorre que nas sociedades contemporâneas, segundo o filósofo Giorgio Agamben (2007, p. 13), o Estado de Exceção encontra-se vinculado ao Estado de Direito, tendo se tornado um paradigma de muitos governos considerados democráticos, fazendo com que atualmente exista um diálogo perigoso entre democracia e absolutismo:

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração por meio de estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, parecem não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

A exceção, assim, permanece como potência no Estado de Direito, e deixa de ser provisória e excepcional para se tornar a própria técnica de um governo, ainda que esse não seja considerado ditatorial. Isso verifica-se, por exemplo, na aprovação da “National Defense Authorization Act”, pelo congresso estadunidense, que prevê que os cidadãos americanos, suspeitos de envolvimento com o terrorismo, podem ser mantidos presos sem acusação formal e sem julgamento por tempo indeterminado (CHACON e OLIVEIRA, 2013).

A inovação trazida por esse tipo de ato, que insere-se nesse “estado de exceção permanente”, é que os indivíduos por ele enquadrados são privados de um “estatuto jurídico” que os resguarde do amplo arbítrio do poder estatal; estão excluídos do sistema de garantias fundamentais. Tornam-se objeto de uma pura dominação de fato, indeterminada tanto temporalmente, quanto em relação à sua própria natureza. O direito, portanto, inclui o indivíduo, para subjugar-lo a sua violência, mas ao mesmo tempo o exclui, ao negar-lhe os direitos que o caracterizam como pessoa. Nesse sentido, esclarece Ruiz (2011):

Sendo a exceção uma potência permanente do Estado, ela se torna uma ameaça constante para a vida de todos. A vida humana nos estados de direito não está livre da vontade soberana. Pelo contrário, continua a existir como ameaça potencial que se mostrará real quando invocar a necessidade de impor a exceção. A exceção revela o soberano oculto nos marasmos institucionais e captura a vida humana pela exclusão inclusiva dos direitos fundamentais.

Os indivíduos tomados como alvo do poder ilimitado no Estado de Exceção, de acordo com Agamben (2007), se caracterizam como “homo sacer”, o termo latino definia no antigo Direito Romano, aqueles que poderiam ser mortos por qualquer um sem que este ato fosse tomado como um crime. Conforme Toeder (2010, p. 218), “o homo sacer incluía-se na legislação, na exata medida em que se encontrava desprotegido por ela”. A vida do “homo sacer”, portanto, seria o que Agamben denomina de “vida nua”, aquela desprovida de valor, exposta ao abandono e à morte. O filósofo conclui que hoje vivemos em um modelo

biopolítico, no sentido de que o exercício do poder estatal é determinante para a própria vida daquele que é classificado como “homo sacer”

Essa situação de um “estado de exceção permanente” dialoga com o modo como a política de segurança pública das UPPs funciona, isso pode ser verificado, por exemplo, no caso citado do Complexo do Alemão, em 2010, quando foi autorizada, com base no Decreto presidencial nº 3897/2001, a atuação das Forças Armadas. Houve, assim, uma situação na qual “o direito suspendeu o próprio direito” para validar a ocupação da favela. Essa constatação está baseada no que diz a Constituição, no art. 144, tendo em vista que não estabelece que as Forças Armadas são competentes para questões de segurança pública (CHACON e OLIVEIRA, 2013). Além disso, na ocupação os indivíduos considerados criminosos, também foram submetidos à uma “pura dominação de fato” na qual foram desvinculados de qualquer “estatuto jurídico” que os caracterizasse como seres humanos merecedores de um mínimo de direitos.

O “homo sacer” no contexto do Complexo do Alemão pode ser visualizado em um dos acontecimentos recordados por Nilo Batista (2012, p. 29):

Recordemos duas cenas daquela cobertura ufanista, do que foi chamado de "Tropa de Elite 3". A primeira se deu quando aquele magote de favelados armados fugia por uma estrada de terra. De repente, um deles foi alvejado. Não é recente a criminalização desse fato, a execução de um suspeito que esteja fugindo, que Sérgio Verani estudou pioneiramente entre nós (...) ninguém se interessou por aquele homicídio a sangue frio, visto por mais de cem milhões de pessoas. (...) Ao contrário, soube-se que uma repórter indagou a um constrangido oficial da PM por que a Polícia não tinha resolvido tudo naqueles instantes de fuga.

Ao pensar a vida nas favelas ocupadas por UPPs, de um modo geral, é possível ver também essa ligação com o estado de exceção permanente, no qual em nome da ordem e da “guerra contra o tráfico” uma série de restrições ao cotidiano dos moradores são legitimadas.

4 O DIREITO DE RESISTIR AO ESTADO DE EXCEÇÃO

Vive-se em um Estado Democrático de Direito, formalmente, desde 1988 com a promulgação da Constituição Federal, que prevê um sistema de direitos fundamentais, concebidos como limites às arbitrariedades do poder estatal, bem como aquelas praticadas em relações privadas (ROLAND, 2011, p. 104). Entretanto ainda há em nossa sociedade contextos em que esses direitos encontram sérios obstáculos para se efetivar, essa dificuldade poderia ser compreendida a partir da interpretação de que para determinados grupos existe o que foi denominado anteriormente de “estado de exceção permanente”, no qual os indivíduos são compreendidos pelo poder estatal e seus desdobramentos, como o poder punitivo, enquanto sujeitos desprovidos de um mínimo de garantias.

Na primeira e segunda parte desse trabalho, foi percorrido um caminho no qual foi demonstrado que essa é a realidade das favelas do Rio que hoje recebem as UPPs. Diante desse contexto, questiona-se no presente capítulo se haveria para essas favelas um direito de resistência.

Não obstante exista uma longa tradição teórica em torno do direito de resistência, este tem sido um dos pontos mais silenciosos dentro do pensamento jurídico nas últimas décadas, como aponta Gargarella (2005, p. 15). Entre as explicações possíveis para esse “silêncio”, Ferrajoli (2002, p.742) destaca que a ideologia normativa da cultura juspositiva supõe, aprioristicamente, que os mecanismos para sancionar e remover juridicamente o poder ilegítimo e as normas inválidas são efetivos. Em contrapartida o autor questiona o que ocorre se esses mecanismos falham e há uma clara impotência para tutelar os direitos previstos? A questão, portanto, é pertinente para as favelas, na medida em que, como foi visto, é essa a realidade de seus moradores.

Observa-se que a questão em torno do direito de resistência avança no pensamento de Roberto Gargarella (2005), que além de questionamento semelhante ao de Ferrajoli indaga sobre o que deve ser feito em situações nas quais o próprio direito é instrumento indispensável para a manutenção ou perpetuação da injustiça, comunicando-se, portanto, com a teoria do Estado de Exceção em Giorgio Agamben (2007), na qual o “direito suspende o próprio direito”.

Para melhor compreensão dessas questões, faz-se necessário examinar um histórico, ainda que breve, do direito de resistência, examinando alguns autores que contribuíram, em grande medida, para a sua delimitação conceitual, além de inserir novos elementos

caracterizadores, demonstrando, assim, a sua importância no combate à opressão e efetivação da dignidade humana.

4.1 Breve histórico do direito de resistência no pensamento jurídico filosófico

A ideia de resistência à um sistema de normas encontra raízes históricas em obras legislativas como o Código de Hamurabi, com fragmentos de cerca de 2.000 anos a.c. O compêndio de normas, proveniente do Império Babilônico, caracterizado como um Estado despótico, já previa a rebelião como castigo ao mau governante que desrespeitasse os mandamentos e leis da época.

Durante a Idade Antiga a resistência apresenta-se como um mecanismo de defesa do indivíduo através de qualquer forma de oposição a um governo tirano, como por exemplo o tiranicídio. Trata-se, em verdade, de uma busca por uma liberdade individual frente à opressão, mas sem apresentar um aporte teórico, que só surgiu a partir da Idade Moderna, com o Estado Liberal e o pensamento Contratualista (SAURESSIG, 2008, p. 12-18).

É em Antígona, peça teatral de Sófocles (496-405 a.c.) que encontra-se um dos primeiros registros da questão da resistência. Na peça, Antígona resiste a um decreto emitido pelo tirano Creonte, quando este determina que apenas Etéocles receba uma sepultura digna, enquanto Polinices deveria permanecer sem ser sepultado, ambos eram irmãos da heroína, e morreram quando disputavam a sucessão do trono que acabou ocupado por Creonte (SAURESSIG, 2008 p. 12-18).

Antígona fundamenta sua insurgência invocando as leis naturais e divinas, que estariam, para ela, em um plano superior a vontade do tirano. A tragédia de Sófocles é encerrada com a condenação de Antígona a morte, levando ao suicídio de seu noivo Hêmon, filho de Creonte com Eurídice, que também se mata. Discute-se, assim, através da tragédia de Antígona a obediência as normas que estão em desacordo com o direito natural (SAURESSIG, p. 12-18)

Sófocles suscita, assim, a possibilidade de resistência ao governante e as normas impostas por ele, quando estas derivem de abusos e injustiças. Segundo Maria Garcia (2004, p.158), o registro de Antígona é um dos mais relevantes da Idade Antiga, demonstrando que há certas leis que ao colidirem com outras que sejam superiores devem ser desobedecidas.

Já na Idade Média a ideia da resistência encontra um espaço importante, principalmente, durante a Reforma Protestante na qual foram desenvolvidas reflexões acerca do conflito entre os deveres religiosos e o poder político, criando o questionamento acerca de qual autoridade deveria, então, ser obedecida. Sobre esse período Roberto Gargarella (2005, p.16) afirma:

Fundamentalmente, a quién es que se le debía obediencia si es que la autoridad política dejaba de coincidir con la autoridad religiosa? Estas reflexiones, por otra parte, resultaban más urgentes dada la necesidad de confrontar las enseñanzas extraordinariamente influyentes de San Pablo sobre el deber incondicional de obediencia a la autoridad, la idea de San Agustín conforme a la cual los gobernantes debían ser respetados como representantes de Dios (aun en el caso en que estos no cumplieran con sus propios deberes políticos) y, particularmente, las afirmaciones de sectores importantes del Luteranismo para quienes la autoridad absoluta de los monarcas se justificaba en razón de la incapacidad de las personas para reconocer adecuadamente los mandatos provenientes de Dios.

Especificamente, o direito de resistência encontra um espaço importante no pensamento filosófico de Tomás de Aquino (1225-1274), que em síntese, foi marcado pelo diálogo entre o cristianismo e o pensamento aristotélico, promovendo uma teologia fundada na revelação e uma filosofia calcada no exercício da razão compatibilizada com a fé.

No pensamento tomista, constrói-se a teoria de que a lei criada para reger os homens está fundada em uma Lei Natural, devendo existir uma harmonia entre elas, para que não se cometam injustiças, quando inexistente essa condição, as pessoas não devem se sujeitar mais a lei terrena. Há também uma admissão de que o tirano, ao ultrapassar os limites estabelecidos, almejando benefícios particulares, age em sentido contrário à vontade divina, legitimando a insurgência dos homens que estão submetidos à sua vontade. O desobedecer nessa situação não significa uma perturbação da ordem pública, até mesmo porque é a atuação do tirano que deve ser entendida dessa forma. (FREITAS JR., 2007, p.53-56).

O direito de resistência, tanto no Direito, quanto na Filosofia e Ciências Sociais, encontra seu ápice na Idade Moderna. É nesse período que as concepções nas mais variadas áreas do conhecimento começam a ganhar autonomia em relação a religião. Nesse contexto é que surgem as teorias contratualistas, sendo um dos seus principais expoentes John Locke. O contratualismo busca, basicamente, a explicação para o surgimento da sociedade e, em última instância, do próprio Estado.

Locke (2011), em sua obra “Segundo Tratado”, parte da premissa de que os homens vivem em um estado de natureza, no qual há total liberdade para que cada um regule

o seu próprio agir, não há submissão ou sujeição entre os indivíduos por meio de regras que sejam por todos compartilhadas. Existe, assim, um cenário de insegurança, na medida em que cada indivíduo é o “juiz” de si mesmo, o que pode gerar a injustiça:

“(...) os inconvenientes do estado de natureza, que devem certamente ser grandes, se os homens têm de ser juízes em causa própria. E fácil imaginar que quem foi bastante injusto para se tornar capaz de causar dano a um irmão dificilmente será justo o bastante que condene a si mesmo por isso;” (LOCKE, p. 20)

Assim, para restringir a parcialidade dos homens, frear a violência e promover uma convivência harmoniosa, pacífica e segura, Locke (2011) afirma que os indivíduos abrem mão de parte de sua liberdade irrestrita, através de um acordo ou contrato, surgindo, um corpo político que é guiado conforme a vontade da maioria, que escolhe seus governantes e suas formas de governo. Segundo o pensador, é dessa forma que todas as sociedades políticas surgem.

Nota-se que Locke trata o governo, não como uma autoridade máxima a ser respeitada em qualquer circunstância, a centralidade da comunidade política está na sociedade civil, nos homens que fazem o pacto e deixam o estado de natureza. Há uma preocupação em seu pensamento de que os direitos dessa sociedade estejam resguardados da arbitrariedade do governo e é nesse ponto que o direito de resistência ganha destaque. Em “Segundo Tratado” são construídos os pilares do direito de resistência em uma comunidade política formalizada, a partir da definição de situações em que o governo através da usurpação ou tirania coloca em risco o pacto que sustenta a sociedade:

Assim como a usurpação consiste em exercer um poder a que um outro tem direito a tirania consiste em exercer o poder além do direito, o que não cabe a ninguém. E ela consiste em usar o poder de que se dispõe, não para o bem daqueles que lhe estão sujeitos, mas visando a vantagem própria, particular e divorciada do bem em geral – ou seja, quando o governante, embora autorizado, age segundo a própria vontade e não segundo a lei, e suas ações e ordens são orientadas não para a preservação dos direitos do povo, mas para a satisfação da ambição, vingança, cobiça ou outra paixão bizarra que o possua.(LOCKE, p. 129)

É possível interpretar que para Locke a legitimidade do governo e de suas regras está vinculada ao bem da sociedade que a ele se submete. A deturpação dessa lógica

significa o declínio da justiça e o surgimento da possibilidade da resistência. O pensamento lockiano cria, assim, a noção de que o poder é limitado e não pode ferir os direitos dos indivíduos.

É nesse substrato teórico que nasce o conceito moderno do direito de resistência, notadamente ligado a uma matriz jusnaturalista na qual, assim como os demais direitos dos indivíduos, tem uma fonte que é anterior ou superior ao contrato que funda a sociedade e, conseqüentemente, o próprio governo.

A evolução do direito de resistência acompanhou a evolução do próprio Estado de Direito e seus contornos teóricos, por esta razão é que a partir da Idade Contemporânea, ganhou um caráter “contra-majoritário”, isso significa que até a Idade Moderna a resistência estava vinculada a vontade da maioria e a existência de uma crise política generalizada, o que significava um grande obstáculo para sua concretização.

Embora direito de resistência e desobediência civil não sejam sinônimos (GARGARELLA, 2005, p. 30), foi a partir do pensamento de Henry David Thoreau ¹³(1997) sobre a desobediência, que essas dificuldades puderam ser superadas, admitindo-se o descumprimento das leis por setores minoritários, ou individualmente, além de delimitar que essas condutas desobedientes não têm uma pretensão revolucionária, como durante a Idade Média.

Em seu ensaio intitulado “A Desobediência Civil” (“*On the duty of civil disobedience*”), de 1848, Thoreau constrói a defesa da desobediência civil a partir de sua aversão a manutenção da escravidão e da invasão realizada pelos Estados Unidos ao México, quando o país reivindicava o território que hoje corresponde ao Estado do Texas. Assim como outros abolicionistas, o pensador denunciou tal guerra, por julgá-la injusta, decidindo não apoiá-la através da negativa do pagamento de impostos destinados ao seu financiamento, tendo tal atitude o levado a prisão (FREITAS JR., 2000, p. 67).

¹³ Henry David Thoreau, foi um poeta, filósofo e historiador norte americano, nasceu em 1817, em Concord, povoação do Estado de Massachusetts (EUA), e ali faleceu em 1862. Destacou-se por contrário a escravidão e ao pagamento de impostos destinados ao financiamento de guerras. Suas obras mais conhecidas são “*Walden, or life in the Woods*”, um registro do que ele fez e viu durante os dois anos que passou numa cabana, construída por suas próprias mãos, às margens de um pequeno lago nos bosques de Walden(Concord) e o ensaio “*On the duty of civil disobedience.*”, exposto nesta pesquisa. A vasta obra de Thoreau, em grande parte postumamente publicada, continua a mostrar-se influente em domínios diversos: no amor pelas belezas naturais, na sátira de costumes, na oposição às instituições estatais, na proteção e conservação da natureza e seus recursos, na estilística do ensaísmo moderno. Disponível em: < <http://www.antigona.pt/autores/henry-david-thoreau/> >. Acesso em: 9 de jul. 2016

Para o pensador, essas duas situações, a escravidão e a invasão do México, refletiam uma crise de representatividade do governo e o seu autoritarismo, porque agia de acordo com sua própria vontade desconsiderando a dos cidadãos:

Em outras palavras, quando um sexto da população de uma nação que se comprometeu a ser o abrigo da liberdade é formado por escravos, e um país inteiro é injustamente invadido e conquistado por um exército estrangeiro e submetido à lei militar, penso que não é demasiado cedo para os homens honestos se rebelarem e darem início a uma revolução. O que torna este dever ainda mais urgente é o fato de que o país invadido não é o nosso mas é nosso o exército invasor. (...)Este povo deve deixar de ter escravos e de fazer guerra ao México, mesmo que isso lhe custe sua existência como povo.(THOREAU, 1997)

É precisamente nesse ponto que Thoreau (1997) defende que não é possível esperar que uma maioria se levante contra essas injustiças, existindo o direito de que qualquer homem, individualmente considerado, o faça de forma legítima. Ainda que o agir seja individual, ele já significa uma mudança rumo a justiça, podendo ser o desencadeador de transformações significativas :

Não hesito em dizer que aqueles que se autoproclamam abolicionistas deveriam, imediata e efetivamente, retirar seu apoio pessoal ou econômico ao governo de Massachusetts, e não esperar até que se constituam em maioria de um para só então obter o direito de predominar. Penso ser suficiente que tenham Deus a seu lado sem que precisem esperar por aquele homem a mais. Além disso, qualquer homem mais justo que seus semelhantes já constitui uma maioria de um.

Além da crítica ao governo nessas práticas específicas, Thoreau (1997) tece reflexões gerais sobre a obediência as leis injustas. Em seu ensaio faz o questionamento:

“Leis injustas existem: devemos contentar-nos em obedecer a elas ou esforçar-nos em corrigi-las, obedecer-lhes até triunfamos ou transgredi-las desde logo?”

Responde a indagação afirmando que devemos ser obedientes apenas perante as leis justas e que de outro modo estaríamos a colaborar com a própria injustiça. Cada homem, através de sua consciência individual, deve chegar a compreensão do que é justo e não esperar que os remédios institucionais resolvam a situação porque eles podem se mostrar extremamente lentos e ineficazes.

Atualmente um dos pensadores que tem se dedicado a resgatar a teoria em torno do direito de resistência é Roberto Gargarella, que atualiza a questão cunhando o conceito de “resistência constitucional”, caracterizada por também partir de reflexões sobre a existência de um “direito de resistir ao direito” em situações nas quais há uma sistemática violação de direitos. As considerações feitas pelo pensador dialogam em grande medida com a realidade das favelas, e por essa razão se examina com maior detalhamento o que diz o autor em algumas de suas obras sobre o direito de resistência.

4.2 A resistência constitucional em Roberto Gargarella

Roberto Gargarella é um advogado e sociólogo argentino, além de ser professor de Direito Constitucional na Universidade de Tella em Buenos Aires e na Universidade de Bergen na Noruega. Suas reflexões giram em torno de questões como direitos humanos democracia, filosofia política e teoria constitucional.

Gargarella revigora a tradição teórica em torno do direito de resistência ao cunhar a sua teoria sobre a “resistência constitucional”. A questão é abordada pelo sociólogo em várias obras: no livro “*Lo derecho de resistir ao derecho*” (2005), e nos ensaios “*La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alienación legal*” (2003), “*El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema*” (2007) e “*El derecho y el castigo: De la injusticia penal a la justicia*” (2010).

O pensamento de Gargarella é construído a partir da premissa de que determinados grupos são submetidos a condições de sistemática violação de direitos humanos (2005, p. 14), a partir disso é colocado o questionamento se existiria para eles um dever de obediência ao direito. A questão, segundo o pensador, se faz pertinente porque as normas estatais nesses casos não são um meio de garantir os direitos mais básicos desses grupos e, além disso, muitas vezes se configuram como um instrumento que contribui decisivamente para a manutenção da opressão por eles sofrida.

Segundo o autor, esse tipo de reflexão pode parecer um tanto radical e desnecessário no contexto atual, tendo em vista que as Constituições dos Estados Democráticos de Direito e as legislações infraconstitucionais possuem previsões de mecanismos para frear situações de violação de direitos. Gargarella aponta algumas questões que fazem com que o direito de resistência pareça menos factível nos dias atuais como o fato de o poder ser descentralizado, fazendo com que exista uma dificuldade em identificar qual é a fonte da opressão, há séculos esse problema não existia, visto que o poder concentrava-se na figura do rei-tirano (2005, p. 28). Além disso, atualmente existe uma fragmentação social

acentuada, na qual os vários grupos da sociedade são submetidos a tratamentos distintos e dificilmente aqueles que são privilegiados acolheriam uma tentativa de desestabilização desse contexto. Por fim, destaca que atualmente há previsão constitucional das regras do jogo democrático, dessa forma, é comum que se entenda que as transformações políticas e sociais devem ser viabilizadas através da escolha de representantes através de eleições periódicas. (2005, p.29).

Entretanto, Gargarella aduz que apesar de todos esses mecanismos há grupos que enfrentam dificuldades intransponíveis frente ao direito como um todo (2005, p.33). Esses grupos não possuem canais para reclamar suas necessidades mínimas, ou para interferir nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, ademais, não obstante haja uma certa alteração de representantes políticos a opressão contra esses grupos permanece.

No deben haber dudas, en la actualidad, acerca de la existencia de importantes segmentos de la sociedad que tienen serias dificultades para satisfacer sus necesidades más básicas, para hacer conocer sus puntos de vista; para demandar de modo exitoso por la introducción de cambios en el derecho, o para reprochar las acciones y omisiones de sus representantes.

Há portanto um cenário de extrema exclusão social, econômica e legal (2005, p.35), caracterizando o que Gargarella chama de “alienação legal”. A alienação legal consistiria nas situações em que o direito passa a atuar em sentido contrário aos seus próprios fundamentos produzindo a opressão. De acordo com o autor (2005, p. 20):

Esto es, al menos, lo que una mayoría de los defensores del derecho de resistencia parecían defender al objetar, de modos diferentes, la posibilidad de que las mismas normas que debían garantizar la libertad y el bienestar de la gente pasaran a trabajar en contra de los intereses fundamentales de las personas. Por supuesto, existen muchas lecturas o concepciones diferentes de esta implícita noción de alienación legal.

Observa-se nesse ponto que é possível conectar o sentido de alienação legal com o “estado de exceção permanente”, uma vez que ambos tratam da condição daqueles que são privados pelo próprio direito da condição de pessoa enquanto sujeito detentor de direitos fundamentais que não podem ser violados .

A resistência para os casos de alienação legal não pode ser confundida com a objeção de consciência ou com a desobediência civil, porque estas envolvem a contestação de

situações pontuais, como questionar uma lei específica, não conseguindo abarcar a realidade de grupos que possuem dificuldades sistemáticas frente ao direito como um todo; além disso, essas modalidades, em tese, não admitem o uso de violência, enquanto a resistência não faz esse tipo de restrição. Gargarella ressalta, ainda, que a alienação legal vivenciada por esses grupos tem uma profundidade e uma amplitude muito maiores do que a dos objetores de consciência e desobedientes civis. Para amparar sua argumentação, traz ao debate o posicionamento de John Rawls (1971 apud. GARGARELLA, 2003) que, conforme sua interpretação, admite que a desobediência civil não é “suficiente” para grupos que enfrentam circunstâncias de extrema opressão, para os quais a ordem jurídica é “severamente injusta”, tornando razoável uma oposição mais profunda .

Para retratar o que seria uma situação de alienação legal, Gargarella (2005, p. 34) utiliza o exemplo daqueles que vivem abaixo da linha de subsistência definida pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) são indivíduos que não conseguem satisfazer um mínimo nutricional adequado e outras necessidades básicas, em um contexto como esse há uma insatisfação intensa de direitos humanos, sociais e econômicos, ainda que dentro de uma democracia e de um Estado de Direito, caracterizando a alienação legal

A condição do alienado legal ainda demonstra, segundo o autor, em razão da sua continuidade ou da sistematicidade, que o direito é ineficiente do ponto de vista procedimental, isso quer dizer que as instituições estatais não possuem instrumentos aptos a reverter tais situações (2005, p. 35):

Recordemos que tales individuos resultan privados de bienes que, según filósofos de la talla de Martha Nussbaum, Amartya Sen o John Rawls, resultan básicos para cualquier plan de vida, por lo que resulta irracional rechazarlos. **De allí que el hecho de que estos individuos se vean sistemáticamente privados del disfrute de tales bienes aparezca como una indicación de fallas persistentes y muy graves del sistema institucional (condición procedimental).** (grifo nosso)

Essa condição de alienação demonstra que esses grupos possuem uma séria dificuldade, ainda, de valer-se dos instrumentos ofertados pelo sistema jurídico para demandar por esses direitos e para responsabilizar o Estado pela falta dos mesmos. Essa incapacidade do sistema jurídico de dar uma resposta a esses grupos significa também uma deficiência do sistema judicial. Diante de todas essas deficiências apresentadas pelo direito frente a esses grupos, Gargarella (2005, p.36) argumenta:

“En esta situación, podríamos concluir, el orden legal se muestra ciego ante las privaciones de los marginados, sordo frente a sus reclamos, o carente de voluntad para remediar las humillaciones que padecen.”

Diante da definição de que é possível o exercício de uma “resistência constitucional” em situações de alienação legal, Gargarella tece suas considerações sobre como esse direito pode se apresentar. Sua definição parte da diferenciação entre “resistência passiva e contestação” e “resistência ativa e confrontação”. A primeira refere-se a uma negativa em cumprir as ordens estatais, enquanto a segunda diz respeito a ações que objetivam desafiar algumas proibições legais. Estas são formas de resistência que para Gargarella, *prima facie*, são admissíveis. Em suas palavras (2005, p. 38):

“los oprimidos deben considerarse moralmente libres de desobedecer aquellas órdenes que causan o fortalecen su situación de opresión.”

Superada essa primeira diferenciação quanto a forma da “resistência constitucional”, Gargarella vai apontar alguns critérios balizadores quanto ao seu exercício: *a causalidade, mútuo respeito, nexo e proporcionalidade*. Esses critérios, segundo Gargarella (2003) são importantes, porque o direito de resistência não visa ao fomento da anarquia e da violência .

A *causalidade* trata das situações em que o Estado não detém meios para corrigir a sistemática violação de direitos de determinados grupos. Nessas condições, de acordo com Gargarella seria irrazoável responsabilizá-lo pela condição vivida por um determinado grupo e, conseqüentemente, não poderia falar-se em uma situação de um direito injusto e que deve ser resistido. Assim, existiria a possibilidade de que o Estado refutasse a sua responsabilidade, provando que não tem meios para sanar a situação de alienação legal.

O *mútuo respeito*, por sua vez, é o critério que estabelece que o direito de resistência não significa uma permissão para qualquer tipo de atuação, conforme Gargarella (2005, p.40):

“no deberían considerar que tienen una carta blanca para actuar como les place, contra las autoridades públicas y contra los demás particulares.”

O *mútuo respeito* consistiria em manter um senso moral de que há deveres básicos que é preciso cumprir frente aos demais indivíduos, ainda que eles não estejam na mesma situação de opressão. O autor filia-se neste ponto, mais uma vez, ao pensamento de Rawls (1971 apud. GARGARELLA, 2005, p.40), para trazer como diretriz desse requisito o que o pensador chamou de “deveres naturais”, que significam, os deveres morais, não positivados, relacionados ao respeito e as ideias de reciprocidade.

O requisito denominado *nexo*, parte da premissa de que aqueles que carecem de determinados bens, tem menos razões para cooperar com o direito nas áreas que diretamente estão vinculadas com as desvantagens que sofrem. Para ilustrar seu pensamento, o autor coloca o seguinte exemplo (2005, p.41):

“Para decirlo con un ejemplo, puede ser razonable para ellos no pagar los impuestos que son usados para mantener un orden legal que trabaja en su contra, pero irrazonable cruzar un semáforo en rojo cuando no se encuentran forzados a hacerlo.”

Por fim, quanto ao requisito da *proporcionalidade*, Gargarella argumenta que na maioria dos ordenamentos jurídicos acolhe-se a não punição para aqueles que furtam alimentos para a própria sobrevivência; existe, portanto, uma aferição quanto a proporcionalidade da conduta e o que ela objetiva. Partindo dessa ideia, o autor exemplifica que em situações na qual um movimento de sem-terra ocupa uma propriedade, se apropria de alimentos para simplesmente destruí-los não há uma conduta de resistência justificável. Assim aqueles que estão em situação de alienação legal, não podem impor sacrifícios desnecessários ao restante da comunidade. O desafiar o direito deve ser o menos custoso possível.

Frente a todas as considerações feitas entende-se que aqueles que são submetidos a “pacificação” das UPPs estão sendo privados de uma série de direitos que são essenciais para uma vida digna. O direito de resistência, especificamente a “resistência constitucional”, seria, portanto, uma alternativa, porém, a teoria de Gargarella deixa de responder a algumas questões relevantes para que essa resistência não fique restrita a um plano extremamente teórico. A primeira questão diz respeito a qual deve ser a repercussão jurídica da conduta de resistência; a segunda, por sua vez, consiste na definição de quem são os responsáveis por examinar se de fato o que é exercido configura um direito de resistir, conforme todos os critérios apontados.

Em relação a primeira dificuldade, de acordo com Salo de Carvalho (2008, p.235-255), o direito de resistência deve ser situado entre as categorias supralegais de exclusão do delito¹⁴, especificamente deve ser tratado como uma causa supralegal de exclusão da ilicitude. O autor destaca que as categorias supralegais possibilitam ao direito penal um grau de comprometimento e harmonia com a realidade social, viabilizando a inclusão de novas demandas sociais nesse campo jurídico. Embora não esteja prevista na legislação, as causas supralegais são acolhidas na doutrina e na jurisprudência, sendo uma decorrência do caráter fragmentário do Direito Penal, que não é capaz de prever todas as hipóteses em que certas condutas seriam justificáveis perante a ordem jurídica (BITTENCOURT, 2013, p. 402).

As causas excludentes de ilicitude, legais e supralegais, têm como fundamento a necessidade de solucionar o conflito entre o bem jurídico atacado pela conduta típica e os demais interesses do ordenamento, que também são relevantes e merecedores de proteção. Cumprem uma função de impedir a imposição de pena ao autor do fato típico e, por outro lado, transforma esse fato e suas consequências em algo lícito. (BITTENCOURT, 2013, p. 403).

O Código Penal brasileiro prevê expressamente as excludentes de ilicitude: i) estado de necessidade (art. 24); ii) legítima defesa (art.25); estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular do direito (art. 23, III). Entretanto, de acordo com Salo de Carvalho (2008, p.235-255), essas previsões são estruturadas rigidamente sobre pressupostos que inviabilizam a sua utilização em casos de conflitividade transindividual, por essa razão não se adequam nem ao caso analisado pelo autor, qual seja, os conflitos carcerários, nem a situação dos moradores das favelas, caracterizados durante o trabalho como um grupo, ou uma coletividade, submetida à alienação legal. A categoria supralegal, portanto, resulta da ineficácia e da impossibilidade de assunção dos mecanismos tradicionais previstos no Código Penal.

Considerando que deve ser essa a repercussão jurídica, qual seja, o direito de resistência enquanto causa supralegal de exclusão da ilicitude, a análise evolui para o segundo problema não respondido por Gargarella: quem é competente para definir que uma determinada conduta apresenta todos os requisitos para caracterizá-la como “resistência constitucional”? Em razão do nosso sistema de divisão de Poderes e suas respectivas

¹⁴ As categorias supralegais de exclusão do delito são: em nível de tipicidade, princípio da insignificância e princípio da adequação social; ilicitude, consentimento do ofendido; e culpabilidade; inexigibilidade de comportamento diverso. Elas informam e possibilitam ao direito penal um grau de comprometimento e harmonia com a realidade social.

atribuições, certamente compete ao Poder Judiciário a análise sobre os casos que envolvam a resistência. Nesse aspecto é preciso levar em consideração as sérias dificuldades que, possivelmente, existiriam para que o Judiciário adotasse a interpretação da resistência como uma causa supralegal de exclusão da ilicitude, tendo em vista que o perfil, ainda majoritário, da magistratura é conservador e elitista.

Por fim, é preciso apontar as formas de exteriorização desse “direito de resistir ao direito”, nesse sentido, Gargarella cita o exemplo brasileiro do Movimento dos Sem Terra, entretanto, trata-se de uma realidade, sem dúvida, distinta da que foi apresentada na pesquisa. Outro exemplo é indicado por Salo de Carvalho (2008, p. 235-255), consiste no direito de resistência exercido por presos, em oposição as condições de extrema precarização do sistema penitenciário, através de práticas como fugas, rebeliões e motins.

Considerando o que foi descrito sobre o cotidiano dos moradores das favelas com UPPs, uma das formas de resistência possíveis consiste na realização dos bailes funks independentemente de autorização; esses bailes representam uma significativa manifestação cultural na vida dessas comunidades, além de envolverem um mercado local para a sua produção, portanto, não podem sofrer restrições injustificadas de acordo com o arbítrio de policiais. Outra forma de resistir passa por ignorar o toque de recolher, tanto em relação a circulação dos moradores, quanto ao funcionamento de estabelecimentos comerciais. Além disso, para os casos de moradores desaparecidos e mortos em ações policiais, é razoável a realização de protestos com a depredação das instalações das UPPs, compreendendo, também, uma exteriorização do direito de resistência.

Os exemplos citados correspondem a ações que já são praticadas nessas favelas e que são enquadradas normalmente como “desacato à autoridade” ou como “crime de desobediência” (FARIAS, 2014).

5 CONCLUSÃO

Há um longo histórico na segurança pública do Rio de Janeiro que demonstra que as políticas desenvolvidas para as camadas mais pobres da sociedade caminham de acordo com as constantes demandas das classes privilegiadas, da mídia e dos grandes negócios, que conjuntamente sempre atuaram na consolidação e perpetuação da ideia de que os mais pobres, pertencentes aos territórios da pobreza, como a favelas, são intrinsecamente diferentes, não são cidadãos, portanto é natural que sejam destinatários também de uma opressão revestida de legalidade.

As UPPs estão inseridas nessa dinâmica perversa, e sinalizam que para os habitantes dessas localidades empobrecidas continuamente tem sido negado um aparato mínimo de direitos para a consolidação da própria dignidade humana. Por outro lado as políticas estatais desenvolvidas para essas regiões, acobertadas pelo discurso da segurança pública, tem se limitado a cancelar a violência policial, a vigilância constante e o encarceramento em massa de seus habitantes.

Um agravante nesse contexto reside no fato de nossas instituições estatais, especialmente as forças policiais guardarem resquícios do autoritarismo anterior a Constituição de 1988, criando um cenário no qual atuam conforme uma lógica belicista de seletivização de “inimigos internos”, fazendo com que exista um diálogo perigoso entre o nosso precário Estado de Direito e um Estado de Exceção. Ressalta-se que, de acordo com o que foi exposto no presente trabalho, a relação entre o Direito e a exceção é exacerbado no contexto das favelas ocupadas por UPPs, sendo permanente a exposição dos habitantes desses territórios a uma “vida nua”, ou seja, aquela desprovida de valor, de direitos fundamentais, aquela que é sacrificável em nome da ordem e da paz reclamados pelos “cidadãos”.

Nesses cenários da “exceção permanente”, em que os moradores das favelas são submetidos a uma violação sistemática de seus direitos, sem que encontrem instrumentos jurídicos aptos a interromper essa situação, é importante pensar para além do “direito tradicional”, positivado nos códigos, é preciso buscar “soluções”, ainda que antigas, para atualizá-las através de contribuições de autores como Roberto Gargarella, que reinsere o direito de resistência no debate acadêmico, através da teoria da “resistência constitucional”.

Observa-se, que a proposta de Gargarella é extremamente instigante e oferece uma alternativa à opressão exercida pelo poder estatal, entretanto, não se deve ignorar que há problemas que não são enfrentados pelo autor, como a repercussão jurídica da resistência

constitucional. Essa observação não reduz o valor da contribuição teórica do sociólogo, mas sinaliza que há grandes desafios para aplicabilidade de sua teoria e para o direito de resistência de um modo geral. Nesse aspecto a interpretação de Salo de Carvalho, a princípio, pode ser acolhida como uma resposta, mas é preciso ponderar que a questão foi exposta de forma breve no trabalho e, sem dúvida, pode ser apreciada por outros ângulos no âmbito do Direito Penal.

Existem situações sociais dramáticas, como a dos moradores das favelas, que não podem ser ignoradas, por isso ainda há muito o que pensar e repensar sobre o direito de resistência com a contribuição de diferentes áreas; as dificuldades encontradas até aqui não devem ser encaradas como indícios de que o debate proposto está fadado ao plano das ideias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. 2 ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2007

ALEIXO, Giulio Taiacol. **Desobediência Civil: Possibilidade de se tornar um instrumento político de efetivação e aperfeiçoamento do direito**, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito)-Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha, Marília – SP, 2008. Disponível em https://www.univem.edu.br/servico/aplicativos/mestrado_dir/dissertacoes/DESOBEDI%C3%84NCIA_CIVIL_POSSIBILIDADE_DE_SE_TORNAR_UM_INSTRU_1179_pt.pdf. Acesso em: 31 de maio, 2016.

ALVES, Maria H. M.; EVANSON, Philip. **Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora: Unesp, 2013.

ALVEZ, Priscilla. Rosinha Garotinho é reeleita prefeita de Campos dos Goytacazes, RJ. In: **Globo.com; G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/serra-lagos-norte/eleicoes/2012/noticia/2012/10/rosinha-garotinho-e-reeleita-prefeita-de-campos-dosgoytacazes-rj.html>>. Acesso em 9 de jul. de 2016.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Você matou meu filho! : homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf. Acesso em: 14 de jun., 2016.

AZEVEDO, Cristina; FARAH, Tatiana. WikiLeaks: EUA comparam táticas de contrainsurgência usadas no Afeganistão a UPPs. In: **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/wikileaks-eua-comparam-taticas-de-contrainsurgenciausadas-no-afeganistao-upps-2914297#ixzz4E8PZCZuf>>. Acesso em: 15 de jun.2016.

BARROS, Anna F. M. de C.; ANDRADE, Janaina D. F. de. Do inimigo ao Estado de Exceção: uma análise da tentativa de criminalização das manifestações populares no Brasil. In: **XXIII Congresso Nacional do Compedi, 2014, João Pessoa -PB**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=08931d765d99d3e8>>. Acesso em: 15 de jun. 2016.

BATISTA, Nilo. Ainda há tempo de salvar as Forças Armadas da cilada da militarização da segurança pública. In: MALAGUTI BATISTA, Vera (org.). **Paz Armada**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012. p. 28-32 (Cadernos de criminologia, 1).

BATISTA, Vera Malaguti (org.). O Alemão é muito mais complexo. **Paz Armada**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012. p. 33-56 (Cadernos de criminologia, 1).

BELLI, Benoni. **Tolerância Zero e Democracia no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Cassado em 69, Marcello Alencar foi prefeito e governador do Rio. In: **Agência Senado**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/12/18/cassado-em-69-marcello-alencar-foi-prefeito-e-governador-do-rio>> Acesso em: 9 de jul. 2016.

_____. **Decreto nº 44.177** de 26 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.ameriodejaneiro.com.br/PDF/decretoUPPS.pdf>. Acesso em: 6 de jul. 2016.

_____. **Decreto nº 45.186** de 17 de março de 2015. Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/88135982/doi-rj-poder-executivo-18-03-2015-pg-2>>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

_____. **Ministério da Defesa. Forças Armadas e Estado-Maior Conjunto**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/forcas-armadas>>. Acesso em: 9 de jul. de 2016.

BRITO, Felipe. Considerações sobre regulação armada de territórios cariocas. In: BRITO, Felipe; ROCHA, Pedro (orgs.). **Até o último homem**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

CANO, Ignácio. (org.). 2012. “Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro”. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>. Acesso em: 31 de maio, 2016.

CARVALHO, Salo de. **Penas e Garantias**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CHACON, Clarice; OLIVEIRA, Pedro R. de. Estado de exceção: o que é, e para que serve. In: **Blog da Boitempo**. Disponível em:<<https://blogdaboitempo.com.br/2013/12/20/estado-de-excecao-o-que-e-e-para-que-serve/>> Acesso em: 15 de jun. 2016.

Caso Amarildo: juíza condena 12 dos 25 policiais militares acusados. In: **Globo.com; G1**. Disponível em:<<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/02/caso-amarildo-juiza-condena-13-dos-25-policiais-militares-acusados.html>>. Acesso em: 9 de jul. 2016

FARIAS, Juliana. Sobre violações de direitos em favelas com UPP. In: **Justiça Global notícias**. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/sobre-violacoes-de-direitos-em-favelas-com-upp/>>. Acesso em: 15 de maio, 2016.

FRAGA, Plínio. 'Camaleão político', Moreira Franco é um dos nomes mais próximos a Temer. In: **Folha de S. Paulo**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771229-camaleao-politico-moreira-franco-e-um-dos-nomes-mais-proximos-a-temer.shtml>>. Acesso em: 9 de jul. 2016.

FREITAS JR, Dorival de. **Direito de Resistência e Desobediência Civil: movimentos populares no Brasil à luz da teoria crítica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, 2007. Disponível em:

https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/21062011_155458_dorivaldefreitas-resumo.pdf. Acesso em: 15 de maio, 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). A trajetória política de João Goulart. In: **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/leonel_brizola>. Acesso em 9 de jul. 2016.

GARCIA, Maria. **Desobediência Civil: direito fundamental**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir el derecho**. Buenos Aires, Argentina: Editora Mino y Dávila, 2005.

_____, Roberto. El Derecho Y el Castigo: de la injusticia penal a la justicia social. **Revista Derechos y Libertades**, Buenos Aires, Argentina, vol. 2, nº 25, pp. 37-54, jun. 2011. Disponível em: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17097/DyL-2011-25-gargarella.pdf?sequence=5>. Acesso em: 1 de jun. 2016

_____, Roberto. "La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alienación legal". In: **Seminario em Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA)**, 2003, Cuzco, Perú. Disponível em: http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/24/. Acesso em: 1 de jun. 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO (Iser). História do Iser. Disponível em:< <http://www.iser.org.br/site/>>. Acesso em 9 de jul. 2016.

LEITE, Márcia Pereira. **Novos regimes territoriais em favelas cariocas**. In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015, Florianópolis - SC. Disponível em: <http://snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428368776_ARQUIVO_paperANPUH2015-Marcia-Leite.pdf>. Acesso em: 20 de maio, 2016.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado. Tradução de Alex Marins**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2011.

NEGREIROS, Dario. UPP: os cinco motivos que levaram à falência o maior projeto do governo Cabral. In: **Revista Fórum**. Disponível em:< <http://www.revistaforum.com.br/2014/02/12/upp-os-cinco-motivos-que-levaram-a-falencia-o-maior-projeto-do-governo-cabral/>>. Acesso em: 15 de maio, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Pacificação e Tutela Militar na Gestão de Populações e Territórios. In: **Scielo**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132014000100005. Acesso em: 15 de maio, 2016.

RODRIGUES, Eduardo de Oliveira. **Um "campo de pacificação"? Algumas considerações sobre o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, 2013**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:< <http://objdig.ufrj.br/16/teses/802283.pdf>>. Acesso em: 20 de maio, 2016.

ROLAND, Manoela Carneiro. Direitos Humanos. In: LACERDA, Bruno A.; FERREIRA, Flávio H. S; FERES, Marcos V. C. (orgs.). **Instituições de Direito. Juiz de Fora: UFJF**, 2011. p. 103-121.

RUIZ, Castor. O estado de exceção como paradigma do governo. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**: São Leopoldo, n° 373, 2011. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4080&secao=373. Acesso em 15 de jun. de 2016.

SAURESSIG, Joel. **O direito fundamental de resistência e a Constituição Federal de 1988**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Santo Ângelo, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp098548.pdf>. Acesso em 15 de maio, 2016.

SILVA, Luiz A. M.; LEITE, Márcia P.; FRIDMAN, Luis C. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. In: (Relatório do Projeto) **IBASE**, dez. 2005. Disponível em: <www.ibase.br>. Acesso em: 31 de maio, 2016.

Sérgio Cabral renuncia ao governo do RJ para tentar Senado. In: **R7 Notícias**. Disponível em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/sergio-cabral-renuncia-ao-governo-do-rj-para-tentar-senado-03042014>. Acesso em: 9 de jul. de 2016.

SERRA, Carlos H. A.; RODRIGUES, Thiago. Estado de Direito e Punição: a lógica da guerra no Rio de Janeiro. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, vol.35, n.126, p.91108**. jan./jun.2014. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/695>. Acesso em 06 de jun, 2016.

SERRA, Carlos H. A.; ZACCONE, Orlando. Guerra é paz: os paradoxos da política de segurança de confronto humanitário. In: MALAGUTI BATISTA, Vera (org.). **Paz Armada**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012. p. 17-27 (Cadernos de criminologia, 1).

TOEDER, Rene. Alguns Apontamentos sobre Resistência em Giorgio Agamben. In: **Revista de Direito Público, Porto Alegre, v. 7, p. 211-227, 2010**. Disponível em <https://www.direitopublico.idp.edu.br/direitopublico/article/viewArticle/890>. Acesso em: 15 de jun. 2016.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil**. Tradução: Sérgio Karam. Porto Alegre: L&PM, 1997.

VALENTE, Júlia Leite. UPPS: observações sobre a gestão militarizada de territórios desiguais. **Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 5, n.9, pp. 207---225, 2014**. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/viewFile/8590/10646>. Acesso em: 06 de jun., 2016.

VIGNA, Anne. UPP: o poder simplesmente mudou de mãos?. **In: Le monde Diplomatique.** Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/artigo.php?id=1328>>. Acesso em 15 de jun. 2016.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente.** Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002. (Pensamento criminológico; 7)

WACQUANT, Loïc. Os condenados da cidade. Tradução de João Roberto M. Filho...et al. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no Direito Penal.** Tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan e Instituto Carioca de Criminologia, 2007 (Pensamento criminológico; v.14). p. 11-25.

ANEXO I – DECRETO Nº 44.177/2013

DECRETO Nº 44.177 DE 26 DE ABRIL DE 2013 DÁ NOVA REDAÇÃO AO DECRETO Nº 42.787, DE 06 DE JANEIRO DE 2011, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, ESTRUTURA, ATUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, E DETERMINA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(Publicado no D.O de 29 de abril de 2013)

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta do Processo nº E-09/077/2551/2012,

CONSIDERANDO:

- a necessidade de regulamentar a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) visando dotá-las de estruturas e procedimentos padronizados para o desenvolvimento de suas atividades, conforme estabelece o Decreto nº **41.650**, de 21 de janeiro de 2009;
- as demandas atuais e futuras dos órgãos estatais no campo da segurança pública, em razão do constante processo evolutivo não só da sociedade fluminense e de seus aspectos sociais correlatos, mas do próprio fenômeno criminal em si, gerando a necessidade de se estabelecer uma rotina de avaliação periódica de suas atividades;
- ser indispensável a adequação das funções e, portanto, a revisão do organograma da **Coordenação de Polícia Pacificadora – CPP**, às demandas atuais que já ultrapassam àquelas inicialmente previstas para o projeto de Pacificação, sejam elas administrativas e/ou operacionais, bem como o reescalonamento das gratificações percebidas por aqueles que possuem a atribuição de conduzir o projeto de Pacificação em níveis Operacionais, Táticos e Estratégicos, como forma de concretizar a política de excelência implementada no programa de Pacificação, partindo da qualificação dos efetivos nela empregados e tendo como parâmetro remuneratório outros programas de sucesso em voga no Estado; e
- o programa de Pacificação como uma das principais ações governamentais em andamento, os jovens talentos que são cada vez mais criteriosamente selecionados para comporem, tanto as UPP como a CPP, deveriam vislumbrar a mesma gratificação inicial, como forma de alçar a entrada do policial militar no contexto da polícia pacificadora, seja em nível operacional, tático ou estratégico, como um dos maiores anseios daqueles que se dedicam a melhor preparação técnica, profissional e ética já em seus primeiros passos dentro da Instituição, e que reúnem as condições para consolidarem no futuro, as estratégias que estão sendo construídas no presente.

DECRETA:

Art. 1º - O Decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências, passa a vigorar com a redação deste Decreto.

Art. 2º - As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), criadas para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e à preservação da ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para sua atuação.

§ 1º - São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

§ 2º - São objetivos das UPP:

a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;

b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico;

c) aplicar instrumentos mais céleres, eficazes e plurais à resolução e ao encaminhamento de ocorrências, com ênfase na mediação e na destinação de tratamento diferenciado aos delitos de pequena monta.

Art. 3º - O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA – Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

II - ESTABILIZAÇÃO – Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP – Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada e outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho, necessários ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO – Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.

Art. 4º - O atual Comando de Policiamento Comunitário (CPCoM) da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro passa a denominar-se Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP, com as seguintes atribuições:

I - coordenar, controlar e preparar doutrinária e operacionalmente as UPP;

II - planejar a implantação de novas UPP;

III - estabelecer diretrizes norteadoras objetivando a padronização dos procedimentos policiais militares nas UPP, com foco nos seus objetivos táticos e estratégicos.

§ 1º - O Coordenador-Geral da CPP subordina-se diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar e deverá realizar as articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador do Estado, visando melhor atender as demandas por segurança pública das comunidades contempladas, no intuito de propiciar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos locais.

§ 2º - O Coordenador-Geral da CPP fará jus à percepção de **Gratificação** de Encargos Especiais, em valor correspondente ao símbolo **DG**, de natureza remuneratória e *pro labore faciendo*.

§ 3º - O Subcoordenador da CPP fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 6.000,00** (seis mil reais).

§ 4º - Os Chefes de Divisão da CPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 4.000,00** (quatro mil reais).

§ 5º - O Diretor da Escola de Polícia de Proximidade fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 3.750,00** (três mil setecentos e cinquenta reais).

§ 6º - Os Comandantes de Área de Polícia Pacificadora farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 3.750,00** (três mil setecentos e cinquenta reais).

§ 7º - O Subdiretor da Escola de Polícia de Proximidade fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 3.500,00** (três mil e quinhentos reais).

§ 8º - Os Assessores (Subchefes de Divisão e Chefes de Seção) da CPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$2.800,00** (dois mil e oitocentos reais).

§ 9º - Os Assessores Psicólogos da CPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 2.800,00** (dois mil e oitocentos reais).

§ 10 - O Gestor de Articulação Comunitária fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de **R\$ 3.750,00** (três mil setecentos e cinquenta reais).

§ 11 - Os Policiais Militares lotados na CPP, não contemplados nos termos dos §§1º, 2º e 3º, farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais no valor de **R\$ 1.000,00** (um mil reais)”.
”

Art. 5º - As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) receberão, a critério do Comando Geral da PMERJ, o necessário aporte administrativo das Unidades Operacionais responsáveis pelas áreas de policiamento em que forem implantadas.

§ 1º - Para o cumprimento das atribuições de cunho administrativo suplementar, as Unidades Operacionais citadas no *caput* deste artigo farão jus à complementação de verba destinada ao suporte administrativo das UPP situadas em sua área de policiamento.

§ 2º - A verba a que alude o § 1º será específica para cada UPP, de acordo com a sua classificação definida pelos critérios estabelecidos no artigo 5º.

§ 3º - No que tange às despesas de implantação das UPP, bem como às de manutenção de suas instalações físicas que visam garantir-lhes o funcionamento adequado, caberá à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), realizar a alocação dos recursos necessários no corrente exercício financeiro.

Art. 6º - As UPP serão classificadas de acordo com o efetivo de policiais previsto para a sua área de atuação e terão estrutura compatível para o exercício de suas atribuições.

§ 1º - A classificação das UPP se dará da seguinte forma:

I - As UPP serão classificadas como classe “A”, quando o seu efetivo previsto for superior a 400 (quatrocentos) policiais militares.

a) O Comando das UPP classe “A” deverá ser, preferencialmente, de Oficial no posto de Major.

b) Os Comandantes das UPP classe “A” farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

II - As UPP serão classificadas como de classe “B” quando o seu efetivo previsto for no máximo de 400 (quatrocentos) policiais militares.

a) O Comando das UPP classe “B” deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial no posto de Capitão.

b) Os Comandantes das UPP classe “B” farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais).

III - O Subcomando de UPP, tanto a de classe “A”, quanto a de classe “B”, deverá ser exercido, preferencialmente, por Oficial nos postos de 1º ou 2º Tenente.

a) Os Subcomandantes de UPP farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo que toda UPP contará com 01 (um) Subcomandante Administrativo e 01 (um) Subcomandante Operacional.

§ 2º - O efetivo mínimo previsto de uma UPP não poderá ser inferior a 100 (cem) policiais militares, salvo em condições especiais julgadas pelo Secretário de Estado de Segurança.

§ 3º - Visando a otimização dos serviços prestados à comunidade, as UPP deverão possuir uma estrutura administrativa mínima, nunca superior a 05% (cinco por cento) do seu efetivo total, para a confecção de escalas de serviço, controle e coordenação operacional entre outros.

§ 4º - As sedes das UPP deverão ser compatíveis com a sua classificação e efetivo e estar, preferencialmente, localizadas em vias que permitam o acesso das viaturas da corporação e de serviços, e, sempre que possível, estar de acordo com o projeto arquitetônico elaborado pela SESEG.

Art. 7º - Todos os policiais militares lotados e em efetivo exercício nas UPP farão jus à percepção de gratificação de encargos especiais no valor R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), salvo os graduados que exercerem o Serviço de Supervisão, em número de 12 (doze) nas UPP Classe A e 08 (oito) nas UPP Classe B, que pela relevância de sua ação fiscalizadora sobre a atuação do efetivo em serviço farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

§ 1º - Os policiais militares a que se refere o *caput* deste artigo farão jus, também, a auxílio transporte e serão desarranchados, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º - Os policiais militares classificados nas unidades de polícia pacificadora deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém formados.

§ 3º - Os oficiais e praças que integrarão o efetivo das UPP terão seus currículos e alterações funcionais analisados, segundo critérios objetivos a serem definidos pelo Comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

§ 4º - A submissão a Conselho de Justificação, Conselho de Disciplina ou a Comissão de Revisão Disciplinar acarretará a movimentação do militar para PM distinta do âmbito de atribuições da Coordenadoria de Polícia Pacificadora.

§ 5º - Todos os policiais militares lotados e em efetivo exercício na CPP e nas UPP farão jus à percepção de gratificação de encargos especiais conforme função desempenhada, podendo ser celebrado convênio pelo Estado para tal fim.

Art. 8º - Para o aprimoramento e a continuidade do programa de pacificação, deverá ser aplicado nas UPP o efetivo mínimo de 50% (cinquenta por cento) dos policiais militares regularmente incorporados pelos concursos de admissão, até que os objetivos preconizados neste Decreto sejam alcançados.

Art. 9º - Os Grupamentos de Polícia em Áreas Especiais (GPAE) serão transferidos para as Unidades Operacionais das AISP onde estiverem localizados, até que suas respectivas áreas sejam contempladas com UPP, quando então serão definitivamente desativados, sendo seus efetivos movimentados a critério do Comando da Corporação.

Art. 10 - A Estrutura ora regulamentada deverá ser objeto de revisão a cada 24 (vinte e quatro) meses pelo Conselho Permanente de Avaliação das UPP, de forma a manter a eficiência e a eficácia de suas ações, bem como os padrões mínimos de qualidade.

§ 1º - O Conselho Permanente de Avaliação das UPP elaborará relatório conclusivo com propostas, críticas e sugestões de adequações a ser submetido ao Governador do Estado.

§ 2º - O Conselho Permanente de Avaliação das UPP terá a seguinte constituição:

I - Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente;

II - Secretário de Estado Chefe da Casa Civil;

III - Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança - SESEG;

IV - Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública - ISP;

V - Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ;

VI - Coordenador-Geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP.

§ 3º - O voto de qualidade para fins de desempate nas deliberações do Conselho será proferido pelo Secretário de Estado de Segurança.

§ 4º - No impedimento do Presidente este será substituído em suas atribuições pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, assessorado pelo Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da SESEG.

Art. 11 - Para subsidiar o processo decisório do Secretário de Estado de Segurança, do Comandante Geral da Polícia Militar e do Coordenador de Polícia Pacificadora, o Instituto de Segurança Pública (ISP) realizará um monitoramento semestral das atividades desenvolvidas pela UPP, em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Parágrafo Único - O ISP produzirá, ainda:

I - no prazo de até sessenta (60) dias, a contar da data de publicação deste decreto, o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação;

II - relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP, a ser publicados em seu sítio eletrônico.

Art. 12 - Quando da implementação de novas UPP, ato do Secretário de Estado de Segurança estabelecerá sua estrutura mínima, delimitação e classificação.

Art. 13 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revoadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011.

Rio de Janeiro, 26 de abril de 2013.

ANEXO II – DECRETO Nº 45.186/2015**DECRETO Nº 45.186 DE 17 DE MARÇO DE 2015****REGULAMENTA O PROGRAMA DE POLÍCIA PACIFICADORA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DETERMINA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO , no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o que consta do Processo nº E-09/156/2/2015,

CONSIDERANDO:

a necessidade de regulamentar o programa de polícia pacificadora;

a necessidade de aprimorar sistemicamente a implementação do Programa de Polícia Pacificadora para a sociedade do Estado do Rio de Janeiro;

a necessidade de aprimorar os processos de atuação articulada, intersetorial e interoperativa que envolvam as instituições que participam ou apoiam a execução do Programa de Polícia Pacificadora;

a necessidade de aprimorar processos de monitoramento e avaliação desse programa;

a necessidade de aprimorar a estratégia de formação e capacitação continuada dos profissionais de segurança pública que contribuam para com o Programa de Polícia Pacificadora;

a necessidade de sistematizar e consolidar boas práticas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) desenvolvidas desde 2008, em prol do Programa de Polícia Pacificadora;

a necessidade de dar efetividade a estratégias de proximidade definidas pelos órgãos policiais, destacando a importância das ações sociais com participação dos policiais e seu aproveitamento de forma intersetorial e interoperativa por parte de outras instituições de segurança pública, secretarias, agências e órgãos públicos do Estado e demais entes federativos que cotejam o tema da prevenção nas suas diversas dimensões;

a necessidade de induzir um processo permanente de reflexão em torno de uma política educacional policial cujos objetivos se fundam na Política de Pacificação e se inspiram nos princípios da segurança cidadã;

DECRETA:

Art. 1º - O Programa de Polícia Pacificadora, parte integrante da Política de Pacificação, conjuga, com equilíbrio e razoabilidade, ações de prevenção proativa com ações de coação legítima e qualificada das polícias estaduais, observado o princípio da dignidade da pessoa humana, para a (1) recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, (2) a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e (3) a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal.

§ 1º O Programa de Polícia Pacificadora será coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança e executado pelas Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º - Polícia Pacificadora é a designação atribuída às ações eficientes de polícia cidadã, baseadas na filosofia da proximidade, que visem à construção compartilhada da segurança pública entre os órgãos do Estado e a sociedade civil.

§ 3º - Caberá à Secretaria de Estado de Segurança a articulação com entes federativos com vistas a obtenção de apoio subsidiário e complementar na execução do Programa de Polícia Pacificadora.

Art. 2º - O Programa de Polícia Pacificadora se materializa em cinco (05) etapas:

I- ANÁLISE ESTRATÉGICA - etapa em que a SESEG, baseada em critérios técnicos que consideram conhecimentos e dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) e pelas agências de inteligência, dimensiona os recursos humanos e materiais necessários e pré-seleciona a (s) área (s) que será(ão) contemplada (s) com a Política de Pacificação e o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), bem como ocorrem as ações de articulação, interação e interoperabilidade com outros entes federativos e outras instituições;

II - INTERVENÇÃO TÁTICA - Etapa em que, após as reuniões de planejamento e coordenação, são deflagradas ações policiais táticas, realizadas preferencialmente pelas forças do Comando de Operações Especiais (COE) da Polícia Militar, com o objetivo de recuperar o controle estatal da área escolhida para a pacificação, e por efetivo especializado da Polícia Civil, visando a operacionalização das investigações em curso referentes ao local.

III - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área escolhida, antecedendo as ações da polícia pacificadora.

IV - IMPLANTAÇÃO DA POLÍCIA PACIFICADORA - Ocorre quando os fatores de risco à integridade física das pessoas estão relativamente controlados pelas forças de segurança, sendo possível o exercício da Polícia Pacificadora.

V- AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Ocorre a partir da implantação da polícia pacificadora para orientar eventuais correções periódicas, bem como acompanhar a evolução dos riscos à integridade física das pessoas envolvidas no processo, para a adoção das ações de polícia mais adequadas.

Art. 3º - São objetivos perseguidos pelo Programa de Polícia Pacificadora:

I - Retomar territórios sob o jugo de grupos criminosos, visando à extinguir a coação ilegal sobre seus moradores;

II - Reduzir a violência armada, especialmente a letal;

III - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;

IV - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não-violentos de sociabilidade.

Art. 4º - A filosofia de proximidade, que orienta o Programa de Polícia Pacificadora, propõe o contato direto e regular da sociedade civil com os órgãos do Estado para fomentar a cooperação entre moradores e demais atores implicados na construção compartilhada da segurança pública local.

§ 1º - As atribuições da PMERJ serão executadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que terão suas atuações disciplinadas por regimento interno e protocolos elaborados em até 30 (trinta) dias a contar da publicação deste Decreto.

§ 2º- As atribuições da PCERJ serão executadas por Unidades de Polícia Judiciária, conforme a área de atribuição ou a matéria a ser tratada, ou ainda por suas projeções a serem instaladas nos locais em que haja o Programa de Polícia Pacificadora, a critério do Chefe de Polícia.

§ 3º- A PCERJ repassará, na forma da lei, os dados necessários à PMERJ para o planejamento e execução de seu policiamento preventivo. Da mesma forma, caberá à PMERJ o repasse de dados a serem utilizados nas investigações da PCERJ.

Art. 5º - A SESEG, como coordenadora do Programa de Polícia Pacificadora e a fim de promover o seu aprimoramento constante, adotará as seguintes providências, sem prejuízo de outras julgadas oportunas.

I- incentivar e apoiar a institucionalização dos projetos de prevenção criados, e/ou mantidos no âmbito das instituições policiais;

II - elaborar estratégias para integrar as ações de formação e capacitação continuada para, e entre, os profissionais de segurança pública;

III - realizar a indução, apoio, institucionalização, controle e avaliação das ações de prevenção primária, secundária, terciária, situacional e social, a partir de, e em parceria com, outras secretarias de governo, em nível municipal, estadual ou federal;

IV - apoiar, desenvolver, articular, e incentivar políticas de valorização dos profissionais de segurança pública;

V- apoiar, elaborar e incentivar políticas de desenvolvimento e aprimoramento de tecnologia de informação e tecnologia de segurança. **VI** - articular as políticas de prevenção e valorização profissional, visando o seu alinhamento técnico e teórico entre as instituições policiais.

VII - realizar, junto às secretarias de estado e dos municípios, a difusão e indução de ações, projetos e programas de prevenção e valorização profissional, integrados e intersetoriais, inclusive aqueles criados, apoiados e mantidos no âmbito das instituições policiais.

VIII - Providenciar a abertura e manutenção de canais permanentes de diálogo com a comunidade, no intuito de possibilitar a prática da proximidade por meio da gestão participativa.

Art. 6º - Além das fontes orçamentárias já existentes do Estado e do Governo Federal, também poderá a SESEG, atendidos os requisitos legais vigentes, propor o estabelecimento de parcerias público-privadas, com organismos nacionais e internacionais, com o terceiro setor, com a sociedade civil organizada e propor o financiamento da política de pacificação junto a instituições financeiras nacionais e internacionais.

Art. 7º - As áreas em processo de pacificação serão classificadas pela SESEG, apoiada pelo ISP e agências de inteligência, segundo o grau de risco à integridade física das pessoas e ao processo de pacificação havido no momento da avaliação.

§ 1º- Os fatores de risco serão permanentemente monitorados pela polícia pacificadora por meio de índice e indicadores modelados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP).

§ 2º- A classificação servirá para orientar a ação de polícia pacificadora mais adequada à pacificação no momento, visando sempre à proteção à vida e à integridade física das pessoas envolvidas no processo.

Art. 8º- O Programa de Polícia Pacificadora será revisto semestralmente por um Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação (CPAD), de forma a manter a eficiência e a eficácia

de suas ações e projetos no âmbito do Programa de Polícia Pacificadora e seu alinhamento com a Política de Pacificação, bem como um padrão mínimo de qualidade do Programa.

§ 1º- O Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação - CPAD terá a seguinte constituição:

I- Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente; **II** - Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional - SSPIO, da Secretaria de Estado de Segurança;

III - Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública - ISP;

IV - Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ;

V- Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ.

§ 2º- O voto de qualidade para fins de desempate nas deliberações do Conselho será proferido pelo Presidente.

§ 3º- Em caso de impedimento, o Presidente será substituído em suas atribuições pelo Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional - SSPIO.

§ 4º- Ficará a critério do Presidente do Conselho, convidar quaisquer outros órgãos ou entes federativos para participar do processo, sem direito a voto.

§ 5º- O Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação - CPAD se reunirá mensalmente, em caráter ordinário, ou extraordinariamente, por conveniência de seu presidente, ou atendida solicitação de qualquer de seus membros.

Art. 9º - Para subsidiar o processo decisório do Secretário de Estado de Segurança, do Comandante Geral da Polícia Militar e do Chefe da Polícia Civil, o Instituto de Segurança Pública (ISP) realizará relatório analítico criminal semestral acerca da eficácia das atividades desenvolvidas pela polícia pacificadora, em seus aspectos quantitativos e qualitativos.

Art. 10 - O ISP produzirá, ainda:

I- no prazo de até sessenta (60) dias, sob a coordenação da SESEG, a contar da data de publicação deste decreto, o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação;

II - relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais com indicadores específicos para a análise do processo de pacificação nas áreas de atuação da polícia pacificadora, a serem publicados em seu sítio eletrônico.

Art. 11 - Quando da implementação do Programa de Polícia Pacificadora em novas áreas, por provocação do Secretário de Estado de Segurança ou determinação do Governador, caberá ao Governo do Estado a dotação orçamentária para sua estrutura mínima de funcionamento.

Art. 12 - A estrutura organizacional da Coordenadoria de Polícia Pacificadora - CPP e de suas unidades de polícia pacificadora - UPP estão previstas no Anexo único do presente Decreto.

Parágrafo Único - O Chefe de Polícia Civil e o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, ouvida a Secretaria de Estado de Segurança, poderão, sem que haja aumento de despesas, instituir ou reformular suas normativas para o melhor funcionamento, respectivamente, das projeções e/ou Unidades de Polícia Judiciária (UPJ), da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e de suas unidades de polícia pacificadora (UPP).

Art. 13 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando os Decretos nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, nº 44.177, de 26 de abril de 2013 e as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 17 de março de 2015

LUIZ FERNANDO DE SOUZA

ANEXO AO DECRETO DE 45.186, DE 17 DE MARÇO DE 2015 DA REFORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE POLÍCIA PACIFICADORA NO ÂMBITO DA PMERJ , VISANDO A REESTRUTURAÇÃO DA COORDENADORIA DE POLÍCIA PACIFICADORA (CPP) E DE SUAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP).

I- Reformular a estrutura da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), no âmbito das atribuições da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

II - A Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) passará a funcionar com a seguinte estrutura organizacional:

a) Coordenador

b) Subcoordenador

b.1) Assessoria de Ensino, Pesquisa e Projetos

b.2) Seção de Instrução Especializada

b.3) Seção de Logística

b.4) Seção de Recursos Humanos

b.5) Seção de Justiça e Disciplina

b.6) Secretaria

c) Superintendência Operacional

c.1) Assessoria de Polícia de Proximidade

c.2) Assessoria de Ocupação e Segurança Tática

c.3) Assessoria de Monitoramento de Indicadores

d) Superintendência de Inteligência e Análise

d.1) Assessoria de Coleta e Análise de Dados

d.2) Seção de Inteligência Policial

e) Superintendência de Comunicação Social Estratégica

e.1) Assessoria de Articulação Institucional

e.2) Seção de Gestão Participativa Comunitária

e.3) Seção de Mídia e Comunicação Social

III - As UPPs serão classificadas operacionalmente para a adoção da ação de polícia mais adequada, segundo o grau do risco avaliado pela CPP com base no Índice de Risco Operacional (IROp) a ser modelado pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) a partir de indicadores de violência sugeridos por aquele Instituto.

IV - Segundo o IROp, as UPP poderão ter áreas classificadas como: a) **Verdes** : As que apresentarem níveis mínimos de risco operacional, tais que indiquem a priorização das ações preventivas de proximidade.

b) **Amarelas** : As que apresentarem níveis moderados de risco operacional, tais que indiquem a adoção de técnicas de segurança e ocupação tática, mas ainda sendo possível a prática preventiva da polícia de proximidade em determinados locais e ocasiões.

c) **Vermelhas** : As que apresentarem consideráveis níveis de risco operacional, tais que indiquem a adoção de rigorosas técnicas de segurança e ocupação tática, inclusive com a possibilidade de acionamento do das tropas do Comando de Operações Especiais (COE), quando, portanto, estarão desaconselhadas as ações preventivas de proximidade até que os níveis de risco operacional sejam restabelecidos a patamares confiáveis de segurança.

V- As classificações mencionadas no inciso IV terão caráter reservado, podendo variar de acordo com a evolução dos fatores de risco monitorados, já que os territórios em processo de pacificação caracterizam-se pela instabilidade da transição.

VI - Administrativamente, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) serão classificadas como:

a) **Classe A** : Unidades comandadas preferencialmente por oficial no posto de major, com efetivo previsto superior a 400 (quatrocentos) policiais militares.

b) **Classe B** : unidades comandadas preferencialmente por oficial no posto de capitão, com efetivo previsto de, no máximo, de 400 (quatrocentos) policiais militares.

VII - O Subcomando de UPP de qualquer classe deverá ser exercido, preferencialmente, por oficial nos postos de 1º ou 2º Tenente.

VIII - O efetivo mínimo previsto para uma UPP não poderá ser inferior a 100 (cem) policiais militares, salvo em condições especiais julgadas pelo Secretário de Estado de Segurança.

IX - Os policiais militares referidos no item anterior fazem jus a auxílio transporte e ficarão desarranchados, nos termos da legislação em vigor.

X- Visando à priorização operacional dos serviços prestados à comunidade, a UPP terá estrutura administrativa mínima, nunca superior a 05% (cinco por cento) de seu efetivo total, somente para efetuar determinados serviços como os de confecção de escalas de serviço, controle e coordenação operacional, entre outros que se fizerem necessários na sede da UPP.

XI - Os policiais militares classificados nas UPP deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na filosofia de polícia de proximidade, sendo os soldados preferencialmente policiais militares recém formados.

XII - Os oficiais e praças que integrarão o efetivo das UPP terão seus currículos e alterações funcionais analisados, segundo critérios objetivos a serem definidos pelo Comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

XIII- Quanto à remuneração das funções:

a) O Coordenador-Geral da CPP fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, em valor correspondente ao símbolo DG, de natureza remuneratória e pro labore faciendo.

b) O Subcoordenador Geral fará jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

c) Os superintendentes farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)

d) Os Assessores farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais).

e) Os Chefes de Seção farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais)

f) Os Policiais Militares lotados na CPP, não contemplados nos termos dos itens I, II e III, fazem jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

- g) Os Comandantes das UPP classe A fazem jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).
- h) Os Comandantes das UPP classe B fazem jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais).
- i) Os Subcomandantes de UPP fazem jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).
- j) Todos os policiais militares lotados nas UPP fazem jus à percepção de gratificação de encargos especiais no valor R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), salvo os graduados que exercerem o serviço de supervisão, em número de 12 (doze) nas UPP Classe A e 08 (oito) nas UPP Classe B, que farão jus à percepção de Gratificação de Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

XIV - A submissão a Conselho de Justificação, Conselho de Disciplina ou a Comissão de Revisão Disciplinar acarretará a movimentação do militar para OPM distinta do âmbito de atribuições da Coordenadoria de Polícia Pacificadora.

XV - Será suspenso o pagamento da GEE/UPP ao Policial Militar que se enquadre em qualquer das situações abaixo:

a) - entrar no gozo de Licença:

a.1) Especial (LE);

a.2) Para tratamento de Saúde própria (LTS) ou de Pessoa da Família (LTSPF);

a.3) Para Tratamento de Interesse Particular (LTIP);

b) Frequentar qualquer curso que implique afastamento da Corporação, por período superior a 15 (quinze) dias.

XVI - A suspensão da GEE/UPP de que trata o inciso XV perdurará até cessarem os motivos que lhe deram ensejo.

XVII - Não acarretará suspensão da GEE/UPP o afastamento do serviço do Policial Militar em decorrência de acidente por ato de serviço, conforme apurado em procedimento administrativo próprio.

