

DO BALCÃO DE DIREITOS ÀS UPPS: DUAS EXPERIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS EM FAVELAS DO RIO DE JANEIRO¹

Paulo Jorge Ribeiro²

Resumo: O objetivo deste artigo é problematizar como que duas experiências que envolveram áreas deflagradas do Rio de Janeiro, nas décadas de 1980 e contemporaneamente, tem como foco a mediação de conflitos – o Balcão de Direitos, coordenado pela ONG Viva Rio; e o Programa de Polícia Pacificadora (UPP), da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. Procura-se questionar como que os marcos que definem estas experiências, guardadas suas respectivas orientações institucionais e alcances enquanto políticas públicas, pressupõem duas versões do social: a primeira, onde somente um “direito alternativo” poderia vingar – direito este calcado na busca de resoluções individuais a estes conflitos. E a perspectiva das UPPs, onde o “enfrentamento” à criminalidade naquelas áreas, agora reconhecidas como “pacificadas”, reificam o enunciado de que estas áreas de favelas não pertencem ao universo do “estado de direito”, mas, sim, espaços onde ainda deve vigorar o “estado de exceção”.

Palavras-chave: Segurança Pública, Políticas Públicas, Crime, Violência.

THE RIGHTS TO UPPS BALCONY: TWO EXPERIENCES OF CONFLICT MEDIATION IN “FAVELAS” OF RIO DE JANEIRO CITY

Abstract: The purpose of this article is to discuss how that two experiments involving unexploded areas of Rio de Janeiro, in the 1980s and contemporaneously, focuses on conflict mediation - the Rights Desk, coordinated by the NGO Viva Rio; and the Police Pacification Program (UPP), the State Security Secretariat of Rio de Janeiro. It seeks to question how the landmarks that define these experiences, kept their respective institutional guidelines and scope as public policies, assume two versions of the social: the first, where only one "right alternative" could take revenge - right this trampled in seeking resolutions individual to these conflicts. And the prospect of the UPP, where the "face" of crime in those areas, now recognized as "pacified" reify the statement that these slum areas do not belong to the universe of the "rule of law", but rather areas where further should apply the "state of exception".

Keywords: Public Safety, Public Policy, Crime, Violence

¹ Este artigo foi apresentado em fevereiro de 2015, no seminário "Conflitto, mediazione sociale, diritti umani", organizado pelo Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche insieme all'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD), de Sapienza Università di Roma

² Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Professor de Ciência Política do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

1. Uma experiência pioneira

O Balcão de Direitos – projeto implementado pela maior ONG brasileira nas décadas de 1990 e 2000 – foi o resultado da solicitação de 25 líderes comunitários junto ao Viva Rio³ em 1996, onde foi ressaltada a necessidade da efetivação de projetos de assistência jurídica às áreas de favelas do Rio de Janeiro. A assistência jurídica seria, conforme era demonstrado naquele momento, o mecanismo mais adequado e urgente para a constituição de uma malha de proteção legal do Estado – e paradoxalmente também *ao* Estado – sobre as populações desprotegidas da égide do *estado democrático de direito*. Daí ter sido desenvolvida toda uma metodologia e confeccionados instrumentos pedagógicos e jurídico-formais adequados para as conjunturas sócio-culturais destas localidades, levando-se em consideração sua distribuição de poder, percepção dos direitos e deveres e fundamentalmente as relações, envolvimento e carências destas comunidades para com o Estado.

Estas metodologias e instrumentos foram produzidos, conforme visto acima, a partir de formas e naturezas diversas, com o intuito de que se constituísse naquelas localidades uma “cultura de conciliação e mediação de conflitos”⁴, ou ainda providenciar documentação necessária para que estes *proto-cidadãos*⁵ possam regularizar suas situações sociais e assim se ampliassem as esferas do acesso à justiça naquelas localidades.⁶ Para que estes objetivos fossem conquistados já naqueles momentos, o projeto buscou como forma de atuação a integração de suas equipes – os Núcleos de Atendimento – ao cotidiano destas comunidades.

³ O Viva Rio, criado em 1993, em meio ao começo do processo de total esgarçamento societário no Rio de Janeiro, desenvolve ainda diversos projetos sociais de destaque no Estado, tendo como foco questões que envolvem a violência e a segurança pública.

⁴ A questão da mediação de conflitos é uma das grandes e inovadoras experiências desenvolvidas pelo projeto Balcão de Direitos. Para um panorama destas temáticas no universo jurídico, cf. WARAT, Luis Alberto (org.), *Em nome do acordo – a mediação no direito*. Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Mediación, Metodología y Enseñanza del Derecho, 1998.

⁵ A questão da regulação da cidadania no Brasil sempre mobilizou o pensamento social brasileiro, tendo grande impacto temporaneamente as análises realizadas por Roberto DaMatta, Wanderley Guilherme dos Santos e de José Murilo de Carvalho, entre uma vasta gama de especialistas no assunto. O conceito de “proto-cidadania”, que em termos arendtianos resalta a temática do brasileiro como um “cidadão invertido”, foi analisado no artigo de Maria Célia Paoli, contido na coletânea *A violência Brasileira*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

⁶ Consideramos que a questão do acesso à justiça, diversamente do que pensa muitas vezes o sistema jurídico formal, não se reverte em uma simples questão da ampliação dos locais deste acesso. Mesmo que o aumento da rede jurídica seja considerado imprescindível, também deve ser dimensionada a temática do acesso à justiça enquanto valor, ou seja, de sua implementação como instrumento de regulação reconhecido *pelos / dos* indivíduos na arena pública.

Somente fazendo-se presente no cotidiano destas comunidades, participando de seus dilemas, problemas, demandas e linguagens, é que as equipes dos núcleos poderiam compreender a dinâmica particular destas localidades, como também atuarem significativa e de fato como um dos atores sociais destas comunidades.

A postura implementada pelo Balcão de Direitos, então, procurou não se efetivar via a formalização jurídica ou do assistencialismo protetor e de *vanguarda*.⁷ A postura de valorização dos recursos locais, que visou priorizar a participação efetiva dos litigantes na procura de mediações ou conciliações de seus respectivos conflitos, foi um elemento fundamental tanto na busca do reconhecimento legítimo dos atores sociais envolvidos como da efetivação dos direitos civis e sociais naquelas comunidades, marcadamente empobrecidas e marginalizadas – até mesmo simbolicamente – em suas relações com a esfera pública. Com efeito, a distribuição do conhecimento jurídico se fez necessária através da busca de uma linguagem clara e direta, ativando expectativas e argumentos para a garantia de direitos, sejam de forma conciliadora ou mesmo litigante. Isto porque alguns temas que fazem parte do cotidiano dos Núcleos, apesar do conhecimento legal *formal*, não garantem a execução efetiva do direito. O *direito de laje*⁸, neste caso, é um exemplo mais do que significativo. Outro elemento positivo percebido em relação à difusão da orientação jurídica praticada pelo Balcão é o aumento da autoestima da população atingida pelo projeto e, por conseguinte, o sentimento de pertencimento à *sociedade política* conquistado. O projeto, em síntese, procura, com sua *metodologia intrinsecamente prática*, equilibrar a efetivação do direito nas comunidades com a tentativa de inclusão de valores como a reciprocidade, a pluralidade e a tolerância.

⁷ Para uma discussão ampliada do Balcão do Direitos, cf. Paulo Jorge Ribeiro e Pedro Strozemberg (Orgs.) *Balcão de Direitos: resolução de conflitos em favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Mauad, 2001.

⁸ “Direito de laje” é um componente central na vida das favelas do Rio de Janeiro. Pode ser compreendido como a forma como as populações resolvem seus conflitos a partir das próprias singularidades simbólicas e espaciais das favelas. Por exemplo: sendo as ocupações não reguladas efetivamente pelo universo jurídico, quando se constrói um novo pavimento em um barraco, quem se torna o proprietário da nova laje: o morador que construiu o segundo pavimento ou o morador que comprou? Questões como muros e janelas – que podem impedir o acesso a determinados espaços de uma favela – também podem definir o que compreende-se por estes direitos. Para uma análise destes processos, cf. Alex Ferreira Magalhães, *O direito das favelas*. Rio de Janeiro, Letra Capital/FAPERJ, 2013.

Reforçar redes de apoio e parcerias foi outro ponto de destaque do trabalho. O projeto não possuía uma rede de apoio para o seu total financiamento, e ainda mais para todas as expectativas societárias nele depositadas. Tornou-se dessa forma necessária a aproximação de outras iniciativas de trabalhos comunitários, sejam eles técnicos (como psicólogos, médicos, educadores, etc.) ou genéricos (associações diversas, ONG's, igrejas, etc.) junto ao projeto, com apoios intensivos ou extensivos, dependendo claramente das possibilidades e circunstâncias em questão. Esta mobilidade de demandas e expectativas levou a que o Balcão, em várias oportunidades, buscasse exercer a função fiscalizadora de serviços públicos, exigindo eficiência e tratamento de qualidade em conformidade com a lei.

Por isto que uma das mais importantes características do Projeto Balcão de Direitos foi a de não guardar uma imagem de serviço externo, estranho à realidade das populações. Ao contrário, este procurou integrar-se à vida das comunidades, influenciando a conquista dos direitos individuais, através de uma leitura do direito como instrumento político-social de transformação, adequados aos anseios e necessidades das populações. O compromisso de resgate da cidadania buscou tornar moradores e equipe técnica (advogados e estudantes de direito) cúmplices num processo de mudança e integração social.

Para o funcionamento deste modelo, e ainda para que existisse a interação da equipe técnica com estas comunidades, a figura dos agentes de cidadania torna-se fundamental aos procedimentos realizados pelo Balcão de Direitos. Estes foram os *mediadores internos* do projeto, todos remunerados, que moravam nestas comunidades e que auxiliavam os núcleos tanto na parte operacional como por alimentarem a interlocução entre as localidades atingidas e os Núcleos de Atendimento. Estes agentes de cidadania (anteriormente chamados de agentes comunitários) foram também os responsáveis pela aproximação do projeto com as demais lideranças comunitárias existentes nessas comunidades, sendo então os atores que tiveram a responsabilidade de trazer as demandas comunitárias para o interior do projeto.

Devido à falta de financiamento – e também ao esgotamento de suas potencialidades e de financiamentos – o projeto se encerrou nos primeiros anos deste século.

2. Uma experiência estatal: as UPPs

A violência nos centros urbanos brasileiros e especificamente nas chamadas comunidades informais (favelas) permaneceram crescendo nas últimas décadas, sobretudo a partir da década de 1980. A presença de grupos criminosos⁹ alimentados a práticas ilegais associadas não só a comércio de entorpecentes e armas, mas ainda a outras práticas que rompem a barreira tênue existente entre a informalidade e a ilegalidade tem se colocado na ordem do dia do debate acerca da segurança pública. Esses problemas têm gerado entre os moradores dessas localidades uma onda de medo e de desconfiança nos órgãos governamentais. O incremento dessa sensação de insegurança desafia as possibilidades de se exercer um conjunto de direitos e garantias individuais básicos previstos pela sociedade democrática. Essa discussão permaneceu gerando na sociedade brasileira os mais distintos posicionamentos e formas de enfrentamento, dentre os quais o que tem ganhado mais destaque é o caráter informal que essas comunidades se encontram em relação ao Estado.

Uma das contribuições que pode nos ajudar a compreender essa dinâmica é a do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (1974), em suas *Notas sobre a história jurídico-social de Parságada*. De acordo com esse autor, as comunidades informais convivem com uma dualidade normativa – ou, em seus termos, um “pluralismo jurídico” - que se expressa na capacidade com que elas tendem a resolver seus conflitos internos (a questão habitacional para o caso de Parságada), pela aplicação de um direito informal que vem de encontro ao direito oficial brasileiro.

Nas palavras de Santos (1974), nestas áreas é produzida uma

ambigüidade profunda da consciência popular do direito nas sociedades caracterizadas por grandes diferenças de classes. Por um lado, a apreciação realista de que o direito do Estado é o que está nos códigos e de que nem estes nem os juízes, que têm por obrigação aplicá-lo, se preocupam com as exigências de justiça social. Por outro lado, o reconhecimento implícito da existência de um outro direito, para além dos códigos e muito mais justo que estes, à luz do qual são devidamente avaliadas as condições duríssimas em que as classes baixas são obrigadas a lutar pelo direito à habitação. (SANTOS, 1974: 10)

⁹ Entendemos por grupos criminosos as milícias e o narcotráfico que, embora apresentem distinções cuja análise não será objeto aqui, em linhas gerais ambos se caracterizam pela lógica de dominação criminosa das comunidades locais com o seu consequente afastamento do Estado.

Conhecer essas comunidades é entender sua história como marcada por um estatuto de ilegalidade que inviabilizou o surgimento de mecanismos formais de resolução de conflitos e controle social. A percepção do “favelado” como *outsider* e, portanto, não subordinado a regras comuns ao conjunto da sociedade possibilitou a emergência, dentro dessas comunidades, de grupos marcados por uma “sociabilidade violenta” (SILVA, 2004; DIRK et al, 2004).

O recuo do Estado em suas atribuições mais notáveis, ou seja, a elaboração e implantação de políticas públicas associado ao baixo nível de participação comunitária de seus moradores são questões que atravessam toda a estrutura dessas localidades. Nesse sentido, conhecer a realidade e o sistema de valores torna-se necessário para subsidiar políticas públicas tendo em vista a prevenção da violência nessas áreas.

Muito embora estejamos desfrutando de um momento de consideráveis ganhos adquiridos com a constituição de 1988, ainda convivemos com graves violações à ordem democrática. Essas violações são sentidas constantemente pelo conjunto dos moradores que vivem nessas comunidades e que se encontram alijados do acesso aos serviços públicos mais essenciais.

No final de 2008, a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro adotou uma nova estratégia para lidar com o problema da dominação de algumas comunidades da capital por grupos criminosos: a ocupação de seus territórios pela Polícia Militar. Tal estratégia visava à interrupção da lógica perversa desse tipo de dominação para viabilizar a necessária reintegração dessas comunidades à ordem do Estado. Essa nova estratégia tem ganhado eco na política de policiamento adotada pela polícia em algumas comunidades. Assim, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) começou a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Essas unidades representam um novo modelo de gestão da segurança pública que tem por objetivo promover a integração polícia e sociedade. Essa integração objetiva resgatar as áreas nas quais o estado encontra-se “sub-representado” (SOARES, 2008).

A implantação das UPP envolve a ocupação policial e social das comunidades que vêm ao longo dos anos sofrendo com a ingerência do tráfico de entorpecentes. Essas

operações objetivaram trazer de volta a essas comunidades princípios básicos negados pelo processo de exclusão a que estão submetidas, quais sejam, democracia e cidadania.

Até a presente data, realizaram-se poucas pesquisas – e mesmo monitoramentos por parte do próprio poder público – mais amplos que dessem conta da multiplicidade de questões e agendas envolvidas nas práticas das UPPs.¹⁰ Nesse sentido, estudar a percepção dos inúmeros aspetos que compõem a vida social como a percepção dos direitos em espaços supostamente liberados do narcotráfico é problematizar o processo de elaboração social das categorias utilizadas pelos operadores do projeto, almejando perceber como que são construídas e institucionalizadas práticas procedimentais de regulação de conflitos em função das questões que envolvem estado e sociedade.

O que pretendo resgatar desta experiência, neste momento, deste modo, é a função de mediação de conflitos que a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SESEG) confere aos policiais engajados nas UPPs. Em um primeiro momento, foi desejado que funcionassem como espécies de “inspetores da ordem urbana”, sendo indicado que os policiais observassem questões como falta de iluminação pública, depósito de lixo em locais inadequados, estacionamento irregular...

Porém, o que mais chama atenção até o presente momento é um procedimento que vem sendo adotado sistematicamente em todas as UPPs: a proibição de atividades culturais por parte dos moradores, fundamentalmente os famosos bailes funks que atravessam as noites das favelas e periferias do Rio de Janeiro.

Ainda que seja notório que estas atividades necessitem de regulação mais rígida – já que podem atravessar noites, impedindo que os moradores e os arredores dos bailes tenham horários preciosos de sono, bem como por muitas vezes serem estes bailes organizados sem uma mínima estrutura de segurança aos seus frequentadores –, deve ser destacado que a PMERJ impede o funcionamento destes afirmando que lá se organiza o tráfico de drogas que ainda transita nas comunidades ocupadas. Ainda mais: alguns funks cantados pelas multidões, segundo a avaliação do comando das UPPs, incitaria a violência contra os

¹⁰ Exceções são o caso do livro de Lia Rocha, *Uma favela diferente das outras* (Rio de Janeiro: Quartet/FAPERJ, 2013), sobre os impactos da *pacificação* na favela do Pereirão, na Zona Sul da cidade; e o relatório organizado por Ignácio Cano et. alli, “*Os donos do morro*”, onde se analisam os impactos das UPPs em diversas dimensões técnicas e associativas. <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>

policiais, os chamados “proibidões”. Também deve ser destacado que, nas mais diversas experiências de pacificação do Rio de Janeiro, não se estruturou um modelo de diálogo entre as lideranças das associações de moradores e as UPPs, pois, para os responsáveis pelas unidades, as associações possuem vínculos de cumplicidade (sic) com a criminalidade local – fundamentalmente com o tráfico de drogas que ainda se mantêm naqueles espaços.

3. Ponderações preliminares

A busca dos ideais civilizacionais não pode ser refém do terror, alimentando, assim, uma política do medo, onde a instabilidade permaneça sendo não uma exceção, mas sim a regra. Por um lado, este terror impõe-se pela tirania do tráfico, que instaura no Rio de Janeiro, com um contorno mais incisivo nas favelas onde ela se instalou, a total ausência de pacificação destes espaços. Por outro, nota-se o arbítrio daqueles controladores estatais que deveriam garantir o monopólio legítimo da força – e não o uso indiscriminado da violência. Nesta conjugação cruel constata-se novamente a iniquidade de nossa atual constituição societária: a inexistência das garantias de direitos, sejam civis ou sociais, do *demos* que está à margem da *pólis*. A população vitimizada das periferias e favelas brasileiras está distante da visibilidade e das redes de proteção e garantias promulgadas aos que possuem estes direitos. Assim, aqui, a "política do medo" reforça o "autoritarismo socialmente implantado", conforme expressou o cientista político Guillermo O'Donnell (1995), presente em nossa sociedade, alimentado muitas vezes, sim, por parte de vários operadores políticos e midiáticos, que vêem nestas periferias e favelas o foco único de nosso descalabro da segurança pública.

As políticas de mediação dos dois momentos elencados acima, colocam em ação o equacionamento de sua “eficácia” – não reconhecendo como legítimos os procedimentos jurídicos que deveriam contornar obrigatoriamente as suas ações – em relação as periferias e favelas, homogeneizadas pelo poder público e parte da população como “antros de marginais”, reforçando uma visão estigmatizadora e estigmatizante da pobreza. Neste processo, aqueles que deveriam proteger a ordem social civilizadora transformam-se em mais uma facção violenta dos confrontos. Atualiza-se, deste modo, a metáfora da guerra como um argumento circular que justifica a "política guerreira ". Que é justamente o oposto do que

prega um dos maiores artífices do plano de segurança cidadã colombiano¹¹, o sociólogo Jairo Libreros (2007), que avisa que

[a] segurança pública é sustentada no princípio democrático e na obrigação política e jurídica que corresponde ao Estado, de criar e preservar as condições em que se garanta o exercício pleno dos direitos humanos e das liberdades individuais. Não existe, então, uma contradição entre segurança e direitos humanos, já que, a partir de uma concepção democrática, existe uma relação de dependência e dedicada ao propósito comum da proteção da pessoa humana. (Libreros, 2007: 3)

Foi observado que Luís XIV teria dito que “O Estado sou eu”. Naquele momento de formação do Estado Moderno, esta máxima deveria cumprir-se de forma integral. O poder soberano garantia o monopólio e onipotência das ações monárquicas, para que esta pudesse controlar todas as etapas do processo: legislar, prender, julgar e aplicar a pena, ao seu bel prazer. Hoje, com o desenvolvimento dos princípios constitucionais, os controladores devem ser também controlados por outros representantes da sociedade civil e política. Enquanto não cumprirmos estas exigências mínimas, não há princípio civilizacional que se assegure.

A necessidade de regulação jurídica e de um Estado que assuma suas responsabilidades é, neste momento, prioridade absoluta no contexto brasileiro. Uma política que tenha – e não somente *deva* ter – como desafio enfrentar os custos políticos destas inovações, realçando a transparência e a lisura de seus procedimentos e, ainda mais, abrir espaços para que suas ações possam ser monitoradas de forma que estes procedimentos, e não exclusivamente a eficácia das ações ou a intenção destes modelos, sejam observados por toda a sociedade.

É imperativo e indubitável que os governos combatam a criminalidade, mas dentro dos marcos jurídicos ratificados nacional e internacionalmente – onde os direitos humanos são prioritários. Daí ser falso o dilema que envolva a opção entre um Estado omissivo ou um Estado onipotente. Não devemos, deste modo, ficar reféns de modelos guerreiros que conferem uma pseudo-eficácia à luta contra a violência, com projetos que atuem por

¹¹ Plano este, aliás, que parece servir de exemplaridade para vários governadores brasileiros. Porém, parecendo até o momento que estes governadores desejam se espelhar apenas no aspecto repressivo imposto a este pelo governo Uribe e na busca dos financiamentos conquistados por Bogotá e Medellín junto ao BID, e não nas políticas empreendidas naquelas cidades e que ficaram conhecidas a partir de seus respectivos planos de “segurança cidadã”.

princípios circulares: é possível, sim, construir instrumentos fundados sob procedimentos democráticos que levem em conta não somente os fins das ações que nos atemorizam, mas que considere a necessidade e a legitimidade destes procedimentos, os meios de obter determinados resultados esperados por *todos nós*. E, na política, os meios importam tanto ou mais do que os fins, ao contrário do círculo de Heráclito, hoje nosso.

Referências Bibliográficas

DIRK, Renato; PINTO, Andréia & AZEVEDO, Ana Luísa. Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2004.

Libreros, Jario (2007). “Seguridad y derechos humanos”. Paper apresentado no Seminário de Seguridad Ciudadana, Bogotá, abril de 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada.**

Disponível em

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura1d.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2009.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano.** Revista Sociedade e Estado. v. 19, n.1, Brasília, 2004. p.53-84.

SOARES, Gláucio Ary D. **Não Matarás.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.