



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Poder de Polícia nas Unidades de Polícia Pacificadora no Exercício da Segurança Pública

Michelle Campelo Barbosa

Rio de Janeiro
2011

MICHELLE CAMPELO BARBOSA

O Poder de Polícia das Unidades de Polícia Pacificadora no Exercício da Segurança Pública

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof. Guilherme Sandoval

Profª Katia Silva

Profª Mônica Areal

Profª Néli Fetzner

Prof. Nelson Tavares

Rio de Janeiro
2011

PODER DE POLÍCIA DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA NO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Michelle Campelo Barbosa

Graduado pela Universidade Cândido Mendes. Advogada.

Resumo: Com a falência do Estado no combate ao crime organizado, o Estado do Rio de Janeiro instituiu Unidades de Polícia Pacificadora, como tentativa de uma solução ao clamor da coletividade pela paz social. Trata-se de uma nova forma do exercício do poder de polícia, pautada no Estado Social de Direito. No lugar de uma polícia de enfrentamento, surge uma polícia pacificadora. O presente trabalho enfrenta os primeiros contornos do poder de polícia das Unidades de Polícia Pacificadora no exercício da segurança pública.

Palavras-chave: Poder de Polícia. Segurança Pública. Unidades de Polícia Pacificadora.

Sumário: Introdução. 1. Poder de Polícia. 2. Segurança Pública. 3. Unidades de Polícia Pacificadora. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho enfrenta o tema do poder de polícia exercido pelas Unidades de Polícia Pacificadora no exercício da segurança pública.

Os diversos conflitos urbanos decorrentes do crescimento da violência e da criminalidade têm gerado grande preocupação acerca da ineficiência dos órgãos de segurança de pública.

Nesse diapasão, cresce o debate jurídico acerca da atuação das Unidades de Polícia Pacificadora na área de Segurança pública, como tentativa de uma solução ao clamor da coletividade pela paz social.

Visando a propiciar uma convivência social mais harmoniosa, ante o interesse de toda a população, o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais, consoante as lições de Caio Tácito.

A segurança pública, enquanto garantia da ordem pública interna, é inerente ao poder de polícia da Administração. A Constituição da República Federativa do Brasil identifica, no seu artigo 144, o conjunto de órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, dentre os quais destaca-se a Polícia Militar.

Os órgãos de segurança pública, inclusive a Polícia Militar, são os designados pelo constituinte para o exercício da atividade de prevenção e controle da criminalidade e da violência.

Nesse contexto, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro criou as Unidades de Polícia Pacificadora, formada por policiais militares, visando estabelecer a presença permanente da polícia nas comunidades carentes assoladas pela criminalidade e pelo tráfico, como forma de desarticular quadrilhas que antes controlavam esses territórios.

As Unidades de Polícia Pacificadora, a despeito de serem unidades de polícia, representaram uma quebra de paradigma no que diz respeito à atuação da Polícia Militar nas já mencionadas comunidades carentes. No lugar de uma polícia de enfrentamento, surge uma polícia pacificadora.

Diante dessas premissa, cinge-se a questão na análise do esboço dessa nova forma de atuação da Polícia, examinando-se o poder de polícia conferido às Unidades de Polícia Pacificadora.

1. PODER DE POLÍCIA

Poder de polícia é, nas lições de Hely Lopes Meirelles¹, a faculdade atribuída à Administração Pública de condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

O Código Tributário Nacional² conceitua o instituto em seu artigo 78, *caput* e parágrafo único, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

O fundamento do poder de polícia reside na supremacia do Estado sobre todas as pessoas, bens e atividades em seu território e tem como finalidade zelar pelo interesse público.

A competência para exercer o poder de polícia é do ente federado ao qual a Constituição Federal conferiu poderes para regulamentar a matéria, consoante os artigos 21,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.131.

² BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em 11 de maio de 2011.

22, 25 e 30 da Carta Magna. Assim, os assuntos de interesse nacional estão sujeitos à regulamentação e policiamento da União, enquanto as matérias de interesse regional se submetem às regras e à polícia dos Estados e os temas de interesse local se sujeitam à regulamentação e policiamento municipal. Contudo, as hipóteses de legitimação concorrente ensejam o exercício conjunto do poder de polícia pelos entes federados envolvidos, conforme depreende-se da leitura dos artigos 22, parágrafo único, 23 e 24 da Constituição Federal.

Nesse diapasão, só será válido ato de polícia praticado por agente de ente federativo competente. Igualmente, só será legítimo o ato se a lei que lhe dá suporte tiver lastro constitucional.

Ressalte-se, não obstante, que o exercício do poder de polícia pode ser delegado, através de lei em sentido formal, à entidade integrante da Administração Pública.

O poder de polícia tem atributos peculiares ao seu exercício, compreendido como tais a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade.

Sobre a discricionariedade, Hely Lopes Meirelles³ afirma que a Administração Pública possui livre apreciação da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar sanções e empregar os meios necessários para atingir os fins pretendidos. Contudo, note-se que a discricionariedade permite a liberdade de escolha do administrador público apenas dentro dos limites legais, sob pena de se transmutar em arbitrariedade. Cumpre destacar, ainda, que existem atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada, hipótese em que a lei estatui solução estabelecida previamente, sem quaisquer possibilidades de escolhas por parte da Administração Pública.

Quanto à auto-executoriedade, significa que a Administração Pública pode decidir e executar diretamente suas decisões, sem submetê-las ao Poder Judiciário. Entretanto, o referido atributo deve compatibilizar-se com o princípio constitucional do devido processo

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.131.

legal, sob pena de caracterizar abuso de direito.

O terceiro atributo apontado é a coercibilidade. As medidas administrativas impõem-se coativamente, admitindo-se inclusive o emprego de força para seu cumprimento, quando houver resistência pelo administrado.

Após breve análise do conceito e características do poder de polícia, faz-se mister tecer algumas considerações acerca da terminologia do instituto.

É comum a associação do vocábulo *polícia* com a idéia de poder repressivo do Estado. Conforme leciona Pessoa⁴, a expressão remonta ao Estado Autoritário, período em que tal atividade confundia-se com o poder do soberano, e que “significava não só um poder ilimitado, mas resumia o conjunto da atuação do Estado”.

Nesse diapasão, tem prevalecido a associação da expressão polícia a um Estado opressor e antidemocrático, razão pela qual alguns doutrinadores defendem a mudança de terminologia mais adequada aos novos tempos.

Segundo Sundfeld⁵, a locução poder de polícia comporta uma carga negativa, que ultrapassa o real sentido da expressão. O autor sugere a expressão administração ordenadora, que conceitua como “a parcela da função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo de atividades que lhes é próprio”.

Celso Antônio Bandeira de Melo⁶ também não concorda com a expressão poder de polícia, uma vez que engloba “sob um único nome, coisas radicalmente distintas, submetidas a regimes de inconciliável diversidade: leis e atos administrativos”.

A despeito de discussões acerca da terminologia, mais importante é o debate acerca de uma nova abordagem sobre o tema em face da nova configuração do Estado contemporâneo.

⁴ PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 491.

⁵ SUNDFELD, Carlos Ary. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.

⁶ MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 791.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Estado ampliou suas funções, passando a abranger considerável número de direitos a proteger.

Nesse contexto, sobretudo após o advento do chamado Estado Democrático e Social de Direito, o Estado passou a desempenhar papel essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro e facilitador.

O Estado atual traz uma nova perspectiva, de modo a privilegiar o interesse comum em detrimento de direitos individuais isolados e efetivar os direitos fundamentais, atuando de forma positiva na concretização de tais finalidades.

A Administração Pública moderna, no exercício do poder de polícia, deve se pautar nas diretrizes desse novo modelo de Estado.

Destaca-se que nas sociedades contemporâneas predomina a concentração nas grandes cidades, como consequência do modelo capitalista de desenvolvimento, sendo observado o surgimento de diversos conflitos decorrentes do crescimento da violência e da criminalidade.

Nesse diapasão, tem crescido o debate acerca da ineficiência dos órgãos de segurança pública.

Diante da consolidação de um Estado Social, o poder de polícia deverá buscar forma mais eficiente na manutenção da ordem pública, perquirindo soluções que viabilizem uma convivência mais justa, tranqüila e digna em sociedade.

Nesse contexto, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro criou as Unidades de Polícia Pacificadora, formada por policiais militares, visando estabelecer a presença permanente da polícia nas comunidades carentes assoladas pela criminalidade e pelo tráfico, em uma nova tentativa de uma solução ao clamor da coletividade pela paz social.

As Unidades de Polícia Pacificadora, a despeito de serem unidades de polícia, representaram uma quebra de paradigma no que diz respeito à atuação da Polícia Militar nas comunidades carentes. No lugar de uma polícia de enfrentamento, surge uma polícia pacificadora. Trata-se de uma nova forma de exercício de poder de polícia, pautado no Estado Social de Direito.

2. SEGURANÇA PÚBLICA

A questão da Segurança Pública tem ganhado enorme visibilidade pública e jamais esteve tão presente nos debates entre especialistas no tema e entre o público em geral, sendo considerada uma dos principais desafios ao Estado brasileiro.

Os problemas relacionados com o aumento das taxas de criminalidade, o aumento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, aliada à violência policial, entre tantos outros fatores, representam uma grande prova para a consolidação política da democracia no país.

A amplitude das mencionadas dificuldades, afetas à Segurança Pública, alerta para a necessidade de discussão sobre o tema e para a incorporação de novos atores, cenários e paradigmas às políticas públicas.

Neste diapasão, cumpre trazer à baila o conceito de Segurança Pública formulado por Mário Pessoa⁷, *in verbis*:

o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções. As ações que promovem a Segurança

⁷ PESSOA, apud LAZZARINI, Álvaro. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça. In: FAGUNDES, Miguel SEABRA (org). *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987, p. 15.

Pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas. As mais comuns são as que reprimem os crimes contra a vida e a propriedade. Todavia, a Segurança Pública pode resultar da simples ausência, mesmo temporária, dos delitos e contravenções. Assim, o próprio conceito de Segurança Pública não prescinde daqueles ilícitos, presentes ou prováveis como fatores antes da essência psicológica que material. A Segurança Pública ideal seria aquela em que os ilícitos houvessem desaparecido. Pelo visto, a Segurança Pública é flutuante ou instável, resultado dos numerosos fatores que podem afetá-la.

Nas lições de Plácido da Silva⁸, segurança pública é o

afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita às liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Moreira Neto⁹ afirma que a Segurança Pública é entendida como o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade.

A Segurança Pública, como exposto, não abrange somente encargos atinentes às polícias. Ao contrário, a Segurança Pública hoje é vista como uma ação complexa por parte do Poder Público e do conjunto social atendido. Nesse sentido, dispõe o artigo 144 da Constituição Federal de 1988¹⁰ que a Segurança Pública é direito e responsabilidade de todos.

Sendo assim, todas as pessoas, físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, são responsáveis pela Segurança Pública e devem agir no sentido de assegurá-la.

Contudo, ressalte-se que o mencionado artigo 144 da Carta Magna, a despeito de ampliar os legitimados a exercer a zelar pela chamada Segurança Pública, deixa claro a primazia dos órgãos de Polícia, em especial a Polícia Civil e Militar, na busca da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Lado a lado com a Polícia, deve estar a comunidade assistida, não mais na

⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1963. 4v, p. 1.417.

⁹ MOREIRA NETO, apud VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de emprego de Polícia Militar e bombeiro Militar*. Curitiba: Associação da Vila Militar Publicações Técnicas, 1999.

¹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2011.

condição de mera expectadora das ações estatais, mas como agente reformador da segurança pública. Os desvios sociais devem ser tratados em seu nascedouro, criando-se para tanto programas governamentais voltados ao resgate social em conjunto com a participação ativa da comunidade.

Para Dantas¹¹, essas novas formas de políticas de gestão comunitária da segurança pública vão ao encontro de uma tendência surgida nos Estados Unidos na década de 1980, a partir dos estudos de Herman Goldstein. Referidas políticas têm como corolário a premissa de que a comunidade é quem melhor conhece seus problemas de segurança pública. Dessa forma, é preciso dar poder à comunidade, que passa a ser objeto e sujeito das ações de prevenção, caracterizando o que hoje se convencionou chamar de “Segurança Comunitária”.

Nesse diapasão, surgiu a chamada polícia comunitária, também conhecida como polícia interativa ou de proximidade. Trata-se, em verdade, de uma nova filosofia a ser adotada pela polícia moderna. De acordo com Trojanowicz e Bucqueroux¹², o chamado policiamento comunitário é uma filosofia de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa parceria preventiva com os cidadãos para identificar e resolver os problemas. Trata-se de atitude pró-ativa da Polícia em parceria com a comunidade, ensejando um conjunto de ações voltadas à resolução dos problemas sociais. Pretende-se, assim, uma espécie de profilaxia delitiva no lugar da repressão pelo uso da força policial.

De acordo com aludidos autores, a filosofia do policiamento comunitário baseia-se na crença de que os desafios contemporâneos requerem que a polícia forneça um serviço de

¹¹ DANTAS, George Felipe de Lima. *Informação Pública sobre Crime e Violência: Precedentes da União Européia e Estados Unidos da América*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/SENASP/biblioteca/artigos/art_Informação%20pública.pdf>. Acesso em: 20 de julho 2011.

¹² TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário, como começar*. 2ª ed. São Paulo. Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999, p. 101.

policciamento completo, preventivo e repressivo, envolvendo diretamente a comunidade como parceira no processo de identificação, prioridade e resolução de problemas.

Essa nova vertente da polícia implica em grandes mudanças na própria concepção da instituição quanto nos procedimentos. Vislumbrando a possibilidade de sucesso com adoção desse novo paradigma, o Estado do Rio de Janeiro criou as Unidades de Polícia Pacificadora a fim de efetuar a revolução na segurança pública, baseada na participação popular, mais acorde, portanto, com o preconizado pelo Estado Democrático de Direito que se pretende seja implantado no Brasil.

A fim de atender às novas demandas sociais, imperiosa a revisão dos procedimentos estatais de Segurança Pública, ante a evidente falência desses últimos face aos problemas que assolam as comunidades carentes. A Polícia Comunitária, zelando pela chamada Segurança Pública, representa inevitável rompimento com a estrutura arcaica, de modo que a Polícia passe a ser vista pelos cidadãos carentes como uma aliada e não como inimiga.

Sendo assim, a gestão participativa, por meio da Polícia Comunitária, abre um novo leque de opções para o implemento da Segurança Pública, estimulando a parceria entre órgãos do Poder Público e sociedade civil na luta por segurança e qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

3. UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

A primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do município do Rio de Janeiro foi inaugurada no dia 19 de dezembro de 2008, na favela Santa Marta, na Zona Sul da cidade.

A ativação desta primeira UPP marca uma nova fase no combate empreendido pelo Governo do Estado contra a territorialização de áreas segregadas pelo tráfico. No lugar de uma política de confrontação, busca-se a pacificação por meio de uma ocupação permanente da Polícia nas comunidades. Essa nova atuação da Polícia parece representar um avanço rumo à consolidação de valores democráticos.

Segundo o discurso oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)¹³, as UPPs constituem um projeto de política pública na área de segurança cujo objetivo primordial é promover a aproximação entre o poder público e a população, seguindo os princípios da polícia comunitária.

Segundo o Governo do Estado do Rio de Janeiro¹⁴, a Polícia Comunitária:

é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública, visando a ações proativas de controle da criminalidade e melhoria da qualidade de vida da população.

Com a instalação das UPPs o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Segurança Pública (Seseg) pretendem recuperar territórios antes dominados por grupos criminosos e estabelecer o Estado Democrático de Direito.

Trata-se de um verdadeira mudança no cenário da polícia brasileira, que deixa de ser eminentemente de combate e confronto e passa a adotar um viés de prestação de serviço em segurança pública, promovendo inclusão social da parcela mais carente da população.

No Estado do Rio de Janeiro já existem 17 UPPs em funcionamento em 68 comunidades, dentre as quais: Santa Marta; Cidade de Deus; Jardim Batan; Babilônia e Chapéu Mangueira; Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; Ladeira dos Tabajaras; Providência; Borel; Formiga; Andaraí; Salgueiro; Turano; Macacos; São João, Quietos e Matriz; Coroa, Fallet- Fogueteiro; Escondidinho e Prazeres; São Carlos.

¹³ Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=566038>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

¹⁴ Idem.

O cronograma apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e prevê 40 UPPs as serem instaladas até 2014.

Pesquisas recentes realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) avaliam os resultados da implantação das UPPs nas comunidades carentes. Pesquisa divulgada em 24/02/2011¹⁵, indica que, após a ocupação do Complexo do Alemão, a quantidade de moradores que avaliaram positivamente o trabalho da polícia dobrou, alcançando o patamar de 60%.

Contudo, aludido estudo também indicou a insatisfação dos moradores com o tratamento que a polícia lhes confere. Enquanto nas demais comunidades em que houve a instalação de UPPs o índice de avaliação positiva acerca do tratamento da polícia para com os moradores é de 70%, no Complexo do Alemão tal percentagem é bastante menor e alcança apenas o índice de 49%.

A mesma pesquisa demonstrou, ainda, maior confiança na Justiça para resolver problemas da comunidade, além de maior confiança na Polícia. Ademais, a enquete apontou que a sensação de liberdade de ir e vir entre os moradores aumentou consideravelmente, atingindo o patamar de 69%.

Contudo, o estudo não podia deixar de mostrar algumas falhas quanto à atuação das UPPs, o que também é de suma importância para uma correção futura. Segundo Fernando de Holanda Barbosa Filho¹⁶, um dos autores do estudo, a despeito de uma melhor avaliação em relação à Justiça e à presença da polícia, não houve o mesmo resultado no que tange à avaliação dos serviços básicos. Segundo Barbosa Filho: “O cidadão não percebeu maior atuação do Estado nas áreas de saúde, educação e saneamento”. Ademais, a pesquisa ainda revelou que 38% dos moradores entenderam que seus direitos não haviam sido respeitados quando da implementação da UPP.

¹⁵ Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/fgvopiniao/IPPE_AgenciaEstado24022011.pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

¹⁶ Idem

Importante ressaltar que no Complexo do Alemão 76% dos moradores disseram acreditar que a operação vá melhorar sua qualidade de vida. Ou seja, há uma grande expectativa por parte inclusive dos moradores quanto à atuação das UPPs.

A intenção do Governo do Estado com o pretendido policiamento comunitário é, em linhas gerais, o contato direto entre os policiais e os moradores para a identificação conjunta dos anseios e dos problemas da comunidade, de maneira a delinear os procedimentos de segurança mais apropriados. Para tanto, a PMERJ tem mobilizado para as UPPs um efetivo de policiais recém-formados, e em cuja instrução foram capacitados para este tipo de policiamento.

Nesse diapasão, antecedem a ativação de uma nova UPP audiências em que o comando do Batalhão de Operações Especiais da PM (BOPE) explica aos moradores o que são as unidades, e quais serão os procedimentos para a sua implementação.

Uma vez ativada a UPP, tem-se observado esforços de policiais em oferecer atividades solidárias que beneficiem os moradores, de modo a acabar com a outrora inócua rivalidade entre eles. Assim, na UPP Babilônia/Chapéu Mangueira, há um policial ministrando aulas de violão; na comunidade do Batam há aulas de natação, capoeira e taekwondo, para as crianças, e hidroginástica para os idosos; na UPP do Cantagalo há escolinha de futsal e de percursão, oferecida pelo capitão da unidade, entre outras atividades apresentadas em destaque no site oficial das UPPs¹⁷.

Através de interações amistosas entre policias e moradores pretende-se estabelecer vínculo entre eles, de sorte a facilitar inclusive a instalação de serviços públicos essenciais tais como dragagens de rios, recapeamento de ruas e outros serviços antes impedidos pela atuação dos narcotraficantes.

Do mesmo modo, além dos serviços públicos, abre-se também a possibilidade de

¹⁷ Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=892>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

prestação de serviços privados ou, ao menos, a sua regularização. Segundo o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro¹⁸, o furto de energia elétrica na favela Santa Marta já teria inclusive sido reduzido de 70% para 1%.

Neste diapasão, foi criado, por iniciativa da Associação Comercial do Rio de Janeiro¹⁹, um Conselho Empresarial de Parcerias Pró-Formalidade, integrado por representantes da Secretaria da Fazenda do Estado e do Município, Secretaria de Segurança e de Ordem Pública, do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), das empresas Light, CEDAE, do Vivacred, da NET, além do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (SINDIGAS), do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, entre outros. O Conselho realizará um censo, a ser iniciado na Cidade de Deus, para identificar a vocação empresarial dos moradores da favela. Em seguida, serão criadas as Agências do futuro, onde os empreendedores em potencial receberão orientações para os negócios.

Imperioso ressaltar, contudo, que de lado oposto a todo esse quadro positivo e entusiasmado acerca das UPPs, em que aponta-se o diálogo entre os policiais e os moradores das favelas pacificadas, o voluntarismo dos policiais, a redução dos índices de violência, pavimentar o caminho para a implementação de serviços públicos, o combate à informalidade e incentivo ao micro-empendedorismo; pode-se contrastar alguns importantes atritos entre as comunidades e os policiais, e contestando, igualmente, o fim da violência nestas áreas.

Neste sentido, no site da Associação dos Profissionais e Amigos do Funk (APAFUNK)²⁰, que se dedica a valorizar a dimensão da cultura popular constituída através do funk, há uma série de denúncias contra os abusos cometidos por policiais das UPPs e outras consequências negativas trazidas pela sua implementação. Segundo a referida associação, os

¹⁸ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/12/05/conselho-incentivara-empendedorismo-em-favelas-ocupadas-por-upp-915073238.asp>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/o-rastro-de-seguranca-da-upp/>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

²⁰ Idem.

conflitos entre moradores e policiais têm como sintoma imediato o aumento do número registrado de desacatos contra os policiais, em que os moradores têm como acusadores o próprio policial militar supostamente desacatado e a testemunha de acusação é um outro policial. Tais denúncias corroboram a pesquisa já mencionada anteriormente em que os moradores do Complexo do Alemão demonstram insatisfação com relação ao tratamento dos policiais para com eles.

Além dos conflitos entre policiais e moradores, a APAFUNK chama atenção para o fato de que o custo de vida dos moradores teria aumentado em razão a cobrança de serviços outrora obtidos informalmente e, por outro lado, os postos de saúde, creches e outros serviços prometidos quando da instalação das UPPs ainda não foram implementados.

Diante do exposto, tem-se que as críticas e acusações dirigidas às UPPs, sobretudo as denúncias de abusos perpetrados pelos policiais lotados nestas unidades, põem em xeque um dos elementos fundamentais para a configuração de um verdadeiro policiamento comunitário.

É cedo ainda para se definir qual impacto as UPPs trarão para o panorama atual da segurança pública no Rio de Janeiro. Contudo, em que pese as considerações feitas acima, as UPPs têm surtido um efeito positivo no cenário carioca. A permanência nas favelas de uma fração da Polícia Militar com objetivos e estratégias que ultrapassam a confrontação tem permitido na maioria dos casos o estabelecimento de vínculos mais duradouros com os moradores. Além disso, destaca-se o fim da presença ostensiva da criminalidade armada nessas comunidades, o que representa grande avanço.

Do mesmo modo, as UPPs vêm gerando repercussão inclusive na jurisprudência que hoje entende incabível a citação por edital quando o réu é domiciliado na chamada “área de risco”, outrora dominada pelo tráfico, tendo em vista a notícia de instalação de UPP no local – UPP. Nesse sentido, trago à baila jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do

Estado do Rio de Janeiro, *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA. INTERRUÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSISTENTE EM REPARO DA LINHA TELEFÔNICA. CONSTATAÇÃO DE ÁREA DE RISCO. CAUSA EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA NO PERÍODO DE EXCEÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DE FATO MODIFICATIVO DA SITUAÇÃO. PACIFICAÇÃO DO COMPLEXO DO ALEMÃO. Consumidor que teve sua linha telefônica inoperante desde maio de 2007, deixando a concessionária prestadora de serviço público de repará-la, sob alegação de impossibilidade de ingresso de seus prepostos em área de risco (Ramos - Complexo do Alemão) em razão da violência urbana. Comprovado o fato impeditivo à adequada prestação dos serviços de telefonia, por motivo de força maior, exclui-se a responsabilidade de natureza objetiva, consoante §3º do art. 14 da Lei 8.078/90. Inexistência de ato ilícito, ensejador do dever de reparar os danos morais. Manutenção da inexigibilidade das faturas vencidas no período em que a linha permaneceu inoperante. Superveniência de fato modificativo da situação até então verificada, consistente na ocupação daquela região pelos Órgãos de Segurança Pública federal e estadual, com vistas à instalação de UPP - Unidade de Polícia Pacificadora. Inexistência de impedimento para cumprimento da obrigação de fazer. PARCIAL PROVIMENTO DE PLANO AO RECURSO, NA FORMA DO ART. 557, § 1º-A DO CPC. (0098365-72.2009.8.19.0001 – APELAÇÃO CÍVEL; 1ª Ementa; DES. LEILA MARIANO - Julgamento: 31/08/2011 - SEGUNDA CAMARA CIVEL)

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. RELAÇÃO DE CONSUMO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA E DE INTERNET BANDA LARGA. FRUSTRAÇÃO DA CONSUMIDORA COM O SERVIÇO DE INTERNET QUE NÃO FOI PRESTADO POR CONSTATAÇÃO SUPERVENIENTE DE IMPOSSIBILIDADE TÉCNICA. SERVIÇO COBRADO PELA OPERADORA DE TELEFONIA. INTERRUÇÃO DA LINHA TELEFÔNICA FIXA DA AUTORA. NEGATIVA DE REPARO, AMPARADA NO ARGUMENTO DE QUE A CONSUMIDORA RESIDE EM ÁREA DE RISCO. Pedido de conversão da obrigação de fazer em perdas e danos não acolhida. Alegação de área de risco que não exime a Concessionária de efetuar os reparos necessários na linha telefônica da Consumidora. Obrigação de fazer cujo cumprimento não se mostra impossível, ante à instalação de Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs na região em que reside a Autora. Cobranças indevidas, relativas a serviços não prestados de internet banda larga e de telefonia. Abusividade na prática comercial da Concessionária. Serviço público que deve observância ao art. 22, do CDC. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (0386744-05.2009.8.19.0001 – APELAÇÃO CÍVEL; 2ª Ementa; DES. GILDA CARRAPATOSO - Julgamento: 10/08/2011 - SEGUNDA CAMARA CIVEL)

Sendo assim, as UPPs representam uma nova forma do exercício do poder de polícia, pautada no Estado Social de Direito e que, diante da consolidação de um Estado Social, busca uma forma mais eficiente na manutenção da ordem pública, perquirindo soluções que viabilizem uma convivência mais justa, tranqüila e digna em sociedade. No lugar de uma polícia de enfrentamento, surge uma polícia pacificadora. São esses, portanto, os primeiros contornos dessa nova política de segurança.

CONCLUSÃO

As Unidades de Polícia Pacificadora instaladas no município do Rio de Janeiro desde de dezembro de 2008 representam um novo ciclo no combate empreendido pelo Governo do Estado contra a territorialização de áreas segregadas pelo tráfico. No lugar de uma política de confrontação, busca-se a pacificação por meio de uma ocupação permanente da Polícia nas comunidades.

Pela primeira vez a Administração Pública traçou uma inovadora atuação da Polícia Militar. O poder de polícia empreendido por referido órgão no exercício da segurança pública vem revelando-se um avanço rumo à consolidação de valores democráticos.

Não se há de olvidar que existem falhas na atuação das UPPs, em especial no que se refere à corrupção de policiais militares e abuso de poder perpetrado pelos mesmos em face dos moradores da comunidade, como eventualmente é noticiado pela mídia. Contudo, a despeito de tais infortúnios, as UPPs representam verdadeiro progresso do administrador público no exercício da segurança pública, haja vista a nova faceta da polícia, que passou a atuar conjuntamente com a comunidade.

Dessa forma, apesar das desconfianças suscitadas quanto real alcance dessa nova estratégia de política de segurança, cada nova UPP implementada tem sido recebida no universo jurídico com entusiasmo, tendo em vista a consagração de valores democráticos essenciais à implementação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Nesse contexto, a ocupação permanente de favelas pelas referidas Unidades de Polícia parece ter conferido de volta ao “Estado de Direito” o monopólio legal do poder de

polícia, outrora exercido tiranamente pelos narcotraficantes. Ademais, a ausência da outrora ostensiva criminalidade armada nessas comunidades representa um verdadeiro progresso.

Do mesmo modo, vislumbra-se o início de um importante diálogo entre os policiais e os moradores das favelas pacificadas, promessa de novos avanços em prol da democracia e em detrimento da criminalidade.

A partir da implementação das UPPs e conseqüente a redução dos índices de violência, pretende a Administração Pública pavimentar o caminho para o desenvolvimento de serviços públicos, visando igualmente atingir valores democráticos.

O presente trabalho se debruçou sobre os primeiros contornos da instalação das UPPs no Rio de Janeiro. Ainda é cedo para se definir qual impacto as UPPs trarão para o panorama atual da segurança pública no Estado, contudo, é certo que as UPPs têm surtido um efeito positivo no cenário carioca.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 agosto 2011.

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em 11 de maio de 2011.

DANTAS, George Felipe de Lima. *Informação Pública sobre Crime e Violência: Precedentes da União Européia e Estados Unidos da América*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/SENASP/biblioteca/artigos/art_Informação%20pública.pdf>. Acesso em 20/07/2011.

LAZZARINI, Álvaro. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça. In: FAGUNDES, Miguel SEABRA (org). *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 791.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 491.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1963.

SUNDFELD, Carlos Ary. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento Comunitário, como começar*. 2ª ed. São Paulo. Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

VALLA, Wilson Odirley. *Doutrina de emprego de Polícia Militar e bombeiro Militar*. Curitiba: Associação da Vila Militar Publicações Técnicas, 1999.

Disponível em: <<http://apafunk.blogspot.com/2010/05/seguranca-publica-outra-face-das-upps.html>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/fgvopiniaio/IPPE_AgenciaEstado24022011.pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/12/05/conselho-incentivara-emprededorismo-em-favelas-ocupadas-por-upp-915073238.asp>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=892>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/o-rastro-de-seguranca-da-upp/>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.

Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/mapa/exibeconteudo?article-id=566038>>. Acesso em: 27 de setembro de 2011.