

A pacificação das favelas cariocas e o movimento pendular na segurança pública

Daniel Ganem Misse

Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

O artigo explora a ideia de movimento pendular na segurança pública para explicar as tentativas de associação entre políticas sociais e de segurança, trazendo o “social” para garantir a política de pacificação das favelas cariocas. Aborda as dificuldades de articulação das políticas sociais nos territórios pacificados e a falta de diálogo dos moradores com a polícia. Com base em dados do período compreendido entre 2012 e 2017, de registros de ocorrência, matérias de jornais, relatos de policiais e moradores de favelas pacificadas, levanta a hipótese de que a crise das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) pode ser explicada em quatro momentos.

Palavras-chave: Unidade de Polícia Pacificadora, movimento pendular, segurança pública, políticas sociais, Rio de Janeiro

Pacifying Police Units and the Pendulum Movement in Rio de Janeiro’s Public Security explores the idea of a pendulum movement in Rio de Janeiro’s public safety. The association between social and security policies is studied in order to explain the means used by the government to enforce the pacification policy of the *favelas* in the city. Based on data collected from police statistics, newspaper articles, and testimonials of police officers and residents of pacified *favelas* between 2012 and 2017, this article raises the hypothesis that the crisis within the Pacifying Police Units (UPPs) can be broken down into four distinct moments.

Keywords: Pacifying Police Units (UPPs), pendulum movement in public security, social policies, Rio de Janeiro

Introdução

Este artigo tem como proposta fomentar o debate acerca da interação entre políticas sociais e de segurança pública de modo a contribuir para algumas reflexões sobre a pacificação das favelas cariocas e o fortalecimento de ações de cunho repressivo que se intensificaram após 2015, período marcado pelo início da crise política e financeira do estado do Rio de Janeiro. Os espaços urbanos estudados são os denominados territórios pacificados, localidades da região metropolitana do Rio de Janeiro que passam por uma forma de ocupação territorial da polícia militar iniciada em 2008.

Nesta pesquisa são utilizadas matérias de jornais e registros de ocorrência levantados para o período de 2007 a 2018, bem como observação de campo, relatos de policiais e moradores de favelas pacificadas obtidos em diversas ocasiões no período compreendido entre 2012 e 2017. Muitas das falas foram apropriadas como parte da construção do argumento e para preservar a identidade dos informantes.



O artigo está organizado em quatro partes. Primeiramente, resgatarei um pouco da discussão realizada em três outros trabalhos (GANEM MISSE, 2013, 2014, 2016) sobre a pacificação e o discurso da guerra. Em seguida, farei algumas considerações sobre o movimento pendular na segurança pública a partir das perspectivas apontadas por Cláudio Beato Filho (1999) e Luiz Eduardo Soares (2000a, 2000b), que poderia explicar as tentativas de associação entre políticas sociais e de segurança, trazendo o “social” para garantir a política de pacificação das favelas cariocas. Na terceira parte, explorarei as dificuldades de articulação das políticas sociais nos territórios pacificados e a falta de diálogo entre moradores e policiais nessas localidades. Por fim, trabalharei a hipótese de que o enfraquecimento e a crise das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) podem ser explicados em quatro momentos, ressaltando o seu agravamento a partir de 2015. Nesse ano ocorre um aprofundamento da crise política e financeira do estado do Rio de Janeiro, que culminou na intervenção federal militarizada na segurança pública, iniciada em 16 de fevereiro de 2018 e finalizada em 31 de dezembro do mesmo ano, que levou ao fechamento de ao menos doze UPPs¹.

Analiso dados de registros de ocorrência de homicídios dolosos, homicídios em decorrência de intervenção policial, pessoas desaparecidas, prisões em flagrante, cumprimento de mandados de prisão e apreensão de armas e drogas nas 38 UPPs em comparação com o estado do Rio de Janeiro. A ideia é, por meio desses dados, explorar o terceiro e o quarto momento da crise das UPPs, iniciado em 2015, para discutir a hipótese de que o movimento pendular na segurança pública está movendo o pêndulo das políticas de “lei e ordem” para o extremo “bandido-bom-é-bandido-morto”.

Considero, para fins deste trabalho, os registros de ocorrência disponibilizados para o período de 2007 a 2018 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) das 38 UPPs oficialmente instaladas². Utilizo números absolutos dos registros de ocorrência, em vez de taxas brutas por cem mil habitantes e bayesianas³, por quatro motivos: 1) números absolutos produzem maior impacto da dimensão da violência; 2) a comparação de grandezas diferentes é evitada em um mesmo gráfico para que se possa analisar de forma mais profunda as possíveis relações entre cifras das UPPs e do estado do Rio de Janeiro; 3) os dados de registros de ocorrência do ISP/RJ devem ser encarados como indicativos e não indicadores reais da violência; 4) os registros das UPPs encontram duas dificuldades quanto à sua confiabilidade: a) são baseados no enquadramento do policial civil que faz o registro de ocorrência com base em endereços informados de regiões não formalizadas da cidade, inserindo muitas vezes o endereço da rua ou bairro adjacente à favela; b) o senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pode apresentar alguns problemas de recenseamento nos territórios de favelas (GANEM MISSE, 2014).

Revisitando a discussão da pacificação e o discurso da guerra

A pacificação pressupõe a representação do conflito projetado em nível de uma guerra civil, por conta dos “grupos lutando pela dominação territorial de várias regiões da cidade” (GANEM MISSE, 2016). A analogia com a guerra vem principalmente da população, da imprensa, dos políticos e da polícia, trazendo expressões como “Faixa de Gaza” (Borel e Manguinhos tinham suas Faixas de Gaza, por exemplo).

Observamos que o tráfico de drogas sempre esteve no centro da meta de pacificação dessa guerra, pois não se fala em pacificação das áreas de milícia de forma explícita como das de tráfico, o que nos levou à afirmação de que a “UPP é um projeto de domínio territorial pela força policial em áreas dominadas por traficantes” (Idem).

Para Leite (2012), representar o conflito social nas grandes cidades como uma guerra implica acionar um repertório simbólico em que lados/grupos em confronto são inimigos e o extermínio, no limite, é uma das estratégias para a vitória, pois com facilidade é admitido em situações excepcionais – de guerra. No entanto, essa guerra que discursivamente necessita ser pacificada não é permitida em todas as regiões da cidade, como se no imaginário social houvesse duas cidades ou uma cidade partida (VENTURA, 1994).

Em entrevista (IBASE, 2003), Zuenir Ventura aponta que há uma mudança de orientação do tráfico que o torna agressivo contra as instituições ao longo de uma década, a partir de meados dos anos 1990, abandonando a sua lógica estritamente comercial e adotando práticas que seriam identificadas com uma forma de terrorismo, jogando bombas nos prédios públicos, em hotéis, queimando ônibus, promovendo todo tipo de ação de “guerrilha urbana”. A pacificação traria para essas áreas um tratamento diferente com a presença da polícia de forma a limitar a ação do tráfico apenas à sua função comercial.

A utilização do termo pacificação pressupõe a existência de uma guerra, admitida por boa parte da sociedade e inclusive pelo Poder Público, o que justificaria a ocupação dessas áreas por forças de paz que conseguissem manter a ordem mesmo que muitas vezes a custo da segurança humana por pressupor o extermínio do inimigo e a adoção de medidas excepcionais à normalidade democrática, como mandados de busca e apreensão coletivos.

A construção de uma nova “cidade partida” iniciada com o processo de pacificação se dá pela mudança de relação da cidade com as favelas. Estas, que estiveram associadas, no imaginário social, à “carência” e à “violência”, passam a ser também classificadas como pacificadas e não pacificadas. O estigma da violência passa a determinar de forma definitiva a relação da favela com a cidade, ou seja, possuir ou não uma UPP será o diferencial para se priorizar ou não políticas públicas.

Esse espaço dominado pela polícia passa a impor uma nova conformação territorial delimitada por meio de um plano militar de ocupação territorial desenvolvido em fases táticas⁴. As favelas com história e memória construídas ao longo de mais de um século têm a sua representação reduzida a uma sigla como parte do processo de aceitação por parte da cidade. Borel, Casa Branca ou Chácara do Céu são reduzidos à UPP Borel, por exemplo. A militarização na segurança pública consiste em métodos, modelos, doutrinas e conceitos pessoais tipicamente militares no desempenho de atividades policiais, dando caráter eminentemente militar à vida civil (CERQUEIRA, 1998), como a ideia de ocupação e controle territorial.

Com a presença policial, os estigmas da violência e da sujeição criminal (MISSE, 1999, 2010) acabam sendo assumidos como parte da identidade das favelas com UPP, estas devendo receber políticas sociais que garantam o domínio territorial por parte da polícia, que sozinha não daria conta de realizar a pacificação. O “social” entraria não para promover “inclusão social”, mas para garantir a política (de segurança) de pacificação.

O movimento pendular na segurança pública

Há pelo menos dois discursos produzidos por autores brasileiros que identificam um “movimento pendular” na segurança pública. Para Luiz Eduardo (2000a, 2000b), o movimento pendular pode ser identificado no contexto político-intelectual do estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um resumo de nossa história no período pós-ditatorial: “1982, Brizola (discurso do respeito ao cidadão); 1986, Moreira Franco (discurso da força policial); 1990, Brizola (respeito); 1994, Marcello Alencar (força)” (SOARES, 2000a, p. 124). Ou seja, haveria uma oscilação contínua e radical de discursos e posturas políticas que opõem dicotomicamente defensores de direitos humanos e defensores da repressão policial ao longo do tempo na política fluminense. Essa dicotomia opõe dois blocos:

De um lado, os defensores dos direitos humanos, que sabem o que não querem (a violência policial), e os governantes bem intencionados, mas abúlicos, que sabem o que não devem fazer (a chamada política do pé-na-porta, que era típica da ditadura). Nenhum dos dois sabe exatamente o que seria desejável, em termos positivos; (...) De outro lado, estão os conservadores que sempre souberam o que querem (a liberdade para a polícia agir, independentemente de seus métodos), mas não se satisfazem com os resultados (descontrole crescente da situação, degradação das instituições policiais, aumento da criminalidade, revolta da população duplamente violentada – pela polícia e pelos criminosos) (Idem).

Ao identificar tanto os fracassos à direita quanto à esquerda, Soares diz que haveria um momento propício à mudança de paradigma e à emergência de uma terceira via, que ultrapasse a passividade e o arbítrio, que ele entende pela “combinação entre respeito aos direitos humanos e a eficiência policial, como ocorre em países que têm sido bem-sucedidos no enfrentamento da questão” (Idem).

O movimento pendular, que em Soares seria uma oposição entre políticas repressivas (arbitrárias) e passivas (de direitos humanos), em fenômeno parecido com a sobrepolitização ideológica (LASCOURMES, 2009), tem uma conformação diferente para Cláudio Beato Filho (1999).

Para esse autor, haveria no campo das políticas de segurança pública um movimento pendular, oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. Ou seja, de um lado encontram-se aqueles que acreditam que o problema do crime é fundamentalmente uma questão de polícia e de legislação mais repressivas, e de outro a crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de ganhar a vida, sendo que as ações de cunho assistencialista visariam minimizar os efeitos mais imediatos da carência, além de inculcar em jovens candidatos potenciais ao crime novos valores através da educação, da prática de esportes, do ensino profissionalizante. Quando isso já não é mais possível, que se reformem então aqueles indivíduos que caíram no mundo do crime por meio do trabalho e da reeducação nas prisões (BEATO FILHO, 1999).

As descrições do movimento pendular por Soares e Beato Filho têm em comum a dicotomia de posições ideológicas quanto às políticas de segurança pública. Para o primeiro, a alternância histórica desde a abertura política nos mostra que há uma divisão clara entre direita e esquerda, entre práticas repressivas e defesa de direitos humanos por meio da passividade dos órgãos de segurança pública. Beato Filho observa que essa dicotomia se constrói em cima, principalmente, das explicações para o crime e as suas formas de dissuasão. Parece que ambos os autores estão dizendo o mesmo, porém Beato Filho analisa dois componentes diversos aos propostos por Soares, e que refletem correntes distintas da criminologia⁵ proponentes de políticas de segurança preventivas centradas no indivíduo e no coletivo, sendo a sua visão mais parecida com uma subpolitização ideológica (LASCOURMES, 2009) da questão.

Em Soares, a dicotomia entre os discursos de direita e esquerda é evidenciada por práticas repressivas ou defensivas dos direitos, devendo ocorrer a mediação de ambos os fatores para a formulação de uma política pública de segurança construtiva, que ultrapasse a limitação dessa dicotomia. Os discursos públicos que expressam as dicotomias entre políticas públicas de segurança “repressivas” ou “preventivas”, orientadas pelos direitos humanos, explicaria a dificuldade de criação de uma “cultura de direitos humanos” no Brasil (ADORNO, 1999; MIRANDA, 2014).

Já para Beato Filho, a dicotomia direita-esquerda não é passível de mediação, pois é de fato uma oscilação das práticas discursivas que se negam mutuamente, já que o discurso pendular no campo da segurança pública opõe a dissuasão individual por meio de práticas mais repressivas e a inclusão socioeconômica por meio de políticas sociais. Estas aparecem como a outra parte do movimento pendular, representando os grupos mais progressistas da sociedade e que se oporá ao discurso que pede mais punição como forma de se tratar a questão da segurança. Para o autor, a associação entre políticas sociais e de segurança pública aparece como um dos caminhos apontados para superar o movimento pendular.

Algumas tentativas de implementação intuitivas e mesmo planejadas de modelos importados procuravam caminhos semelhantes aos apontados pelos dois autores. O Choque de Ordem e a política de Tolerância Zero da teoria das janelas quebradas⁶ inspiraram em parte o modelo de pacificação das favelas cariocas e a gestão da segurança pública no Rio de Janeiro após 2008. Já a oferta de projetos sociais que poderiam ocupar o tempo dos jovens, possibilitando a sua supervisão pelos mais velhos, coincidia com algumas das propostas da teoria da eficácia coletiva⁷.

A segurança pública e o 'social' nas UPPs

Muitas foram as falas do então secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame desde o início do programa das UPPs, em 2009, que se referiram ao fato de as limitações da política de pacificação estarem ligadas à falta do “social” nessas áreas. Diante desse discurso, algumas das formas inicialmente pensadas de se levar políticas sociais para os territórios pacificados por meio de programas governamentais, visando à articulação de políticas públicas, acabaram por se consolidar em projetos como a UPP Social⁸, que tinha como fundamento a gestão social realizada por agentes comunitários que produziram o mapeamento das demandas e as cruzariam com as ofertas de serviços públicos nas favelas pacificadas.

Para compreender melhor a questão, proponho a pergunta: o que é o “social” que faltava à pacificação? Ora, o social é considerado tudo o que não fosse segurança pública. São políticas públicas de educação, saúde, assistência social, trabalho, habitação, renda e demais serviços públicos privatizados ou estatais. O problema é que por envolver do poder público à iniciativa privada, “o social” significa diversas esferas de governo, secretarias de estado, município, autarquias, empresas públicas e privadas, todos articulados e trabalhando juntos para garantir a política de segurança pública de uma única secretaria de estado. O social não se trata de uma transcodificação⁹ de toda uma intersectorialidade a serviço da governança da política de pacificação. Trata-se de uma

incompreensão sobre a ação pública e o que poderia torná-la governável. Seria possível o social vir como condição de uma política de segurança pública (ou não social)?

Esse era o desafio assumido pelas equipes de campo dos programas de gestão social em territórios pacificados UPP Social e do Territórios da Paz, ou seja, levar o social de forma articulada para as UPPs. Para tanto, realizaram inúmeras reuniões comunitárias entre 2011 e 2013 para mapear as principais demandas das favelas pacificadas, levando representantes dos governos estadual e municipal. Porém, tiveram baixa capacidade de resposta, encontrando dificuldades de escoamento nas secretarias municipais e estaduais e mesmo por meio das reuniões do Comitê Executivo de Políticas Sociais (CEPS)¹⁰.

Por outro lado, se há fragmentação do “social”, o mesmo não acontece com a política de segurança pública. Com o início da pacificação, os comandantes das UPPs ganham superpoderes regulatórios sobre a vida dos moradores por meio de meras resoluções da secretaria de segurança. A mais conhecida delas foi a resolução nº 013/2007, que impedia a realização de eventos diversos, como os “bailes funk” nas favelas pacificadas. Esses poderes se estendem desde a ocupação do espaço da administração pública municipal, regulando o fechamento das ruas para fins recreativos, os mototaxistas, os locais de estacionamento e de reuniões de moradores, passando pelo uso dos espaços de lazer, como as praças e quadras de futebol, até a regulação dos projetos sociais que poderiam atuar na favela. Desse modo, os policiais militares passam a ocupar a função de donos do morro (CANO *et al.*, 2012a).

Enquanto os programas de gestão social (UPP Social e Territórios da Paz) dispunham de baixa governabilidade para articular políticas públicas e levar o “social” para as favelas devido a diversos fatores, como a ineficácia do Ceps (e posteriormente da Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação [Cemapp]), a falta de orçamento próprio e as disputas políticas entre as secretarias de estado e município, a política de segurança passa ao mesmo tempo a perder sua centralidade na relação com os moradores por conta de diversos casos de violência policial e a ausência de diálogo com a Polícia Militar.

A incapacidade de diálogo é uma característica do policial militar. Para ele, o falar desinibido e desmesurado é quase igual à inação ou ao intolerável “prometer e não fazer nada” (MUNIZ, 1999, p. 94): “A palavra é reduzida à sua instrumentalidade, convertendo a obediência em uma ação efetivamente cumprida” (Idem). Ela serve como comando em um ambiente que se afirma despolitizado por não questionar ordens e missões. Missão dada é missão cumprida.

Para além da explicação da falta do “social”, a deterioração do programa das UPPs ao longo dos anos poderia ser explicada em parte pela cultura organizacional¹¹ da polícia militar, que promoveu a interrupção gradual dos cafés comunitários, reuniões comunitárias da UPP que aproveitava a experiência anterior do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)

(GANEM MISSE, 2006, 2010). O espaço de diálogo regular entre moradores e policiais em favelas pacificadas não é uma prática institucionalizada, dependendo da vontade de cada comandante.

Se a ocupação ostensiva pela polícia militar chegava em locais da Zona Sul carioca à proporção de cerca de 1 policial para cada 18 habitantes (Idem, 2013) ou 88,2 policiais para cada 1000 habitantes (CANO *et al.*, 2012a), a militarização dessa instituição produziu um papel complementar de redução de espaços de diálogo ao longo do tempo. Havia uma incapacidade de resposta dos comandos às demandas trazidas nos cafés comunitários, mas o clima de desconfiança e suspeição foi transformando o cooperativo “sentido de missão” policial (REINER, 2010). As UPPs não se tornaram um modelo alternativo ao da tropa de elite inspirado no Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) (RODRIGUES, 2014; MUSUMECI *et al.*, 2013; MUSUMECI, 2015). Ao longo dos anos, práticas que visavam à proximidade foram sendo substituídas por procedimentos que objetivavam o combate, como a criação de grupamentos táticos, o aumento das abordagens e a redução das atividades comunitárias (RAMOS, 2016).

Pouco a pouco, a interação da polícia com os moradores foi sendo reduzida à abordagem, à identificação para sair de casa, ao aumento significativo de fuzis nas favelas pacificadas, a projetos sociais e doações de cestas básicas mediante cadastramento prévio. A missão era proibir as armas, mas nunca se viu tanto fuzil nas favelas, a ponto de moradores do Vidigal relatarem em 2013 que a sua “comunidade se tornou um quartel”. A missão era controlar o território. Com a presença ostensiva da polícia, em muitas das favelas ocupadas as “bocas” se desfizeram e houve uma flexibilização produtiva dos seus funcionários, com mais “vapores” cada vez mais novos, ganhando cada vez menos e carregando poucos papелotes de drogas para não perder a mercadoria.

As ordens continuavam chegando da polícia e do tráfico. Isso ocorre da Providência ao Pavão-Pavãozinho, da Cidade de Deus ao Santa Marta. Os boatos e rumores rondavam, fazendo com que os moradores fossem se afastando da polícia por se sentirem “entre o fogo cruzado e o campo minado” (MENEZES, 2015).

A cultura organizacional da polícia militar também se evidencia na realização da função de polícia de proximidade. Em uma UPP, são denominados GPP (grupo de polícia de proximidade) os policiais que realizam rondas e a função de “visibilidade”, em formato de patrulhamento a pé, armado com fuzil, que pouco tem de polícia de proximidade. Poucos policiais realizam ações de proximidade em que conhecem moradores e têm uma relação de fato de maior proximidade e diálogo. Em algumas UPPs, esses policiais são denominados “GPP Social” (conhecido como o “social” da UPP). Eles são vistos como substitutos ao P/5, que ocupa tradicionalmente a função de relações públicas nas UPPs. No Santa Marta, por exemplo, o GPP Social faz visitas para cadastrar moradores em projetos sociais como distribuição de cestas básicas, aulas de judô, MMA, dança, futebol, etc. Isso indica que a principal estratégia de

aproximação da polícia se dá pela gestão e realização de projetos sociais, encarados pelo policial comum como algo fora de suas funções. Há a compreensão de que o “social” é uma função subalterna para a polícia, realizada como parte de uma estratégia de segurança pública em que o importante é o domínio territorial.

A crise das UPPs: o novo movimento do pêndulo?

A política de pacificação das favelas cariocas foi um processo produzido em etapas curtas e com proposta de expansão de 2009 até 2014 para 40 a 45 territórios¹². Somente entre 2009 e 2012, o programa conseguiu expandir-se para 30 localidades: Santa Marta, Cidade de Deus, Batam, Chapéu Mangueira/Babilônia, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Tabajaras/Cabritos, Providência, Borel, Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano, São João/Matriz/Queto, Coroa/Fallet/Fogueteiro, Escondidinho/Prazeres, São Carlos/Mineira, Mangueira, Macacos, Vidigal, Nova Brasília, Fazendinha, Adeus/Baiana, Alemão, Chatuba, Fé/Sereno, Parque Proletário, Vila Cruzeiro, Rocinha, Jacarezinho, Manguinhos. As últimas oito unidades foram instaladas de 2013 até março de 2014: Barreira do Vasco/Tuiuti, Caju, Cerro-Corá, Arará/Mandela, Lins, Camarista Méier, Mangueirinha, Vila Kennedy.

Entre 2012 e 2016, a Força Nacional de Segurança Pública também ocupou um território (Vila Santo Amaro – no bairro do Catete) com a promessa de instalação de uma UPP (VARGAS *et al.*, 2016). Ocorreu ainda a ocupação militar do Complexo da Maré entre abril de 2014 e junho de 2015, que vinha passando por processos de intervenção violentos por parte da Polícia Militar desde 2013 (FRANCO, 2014).

Percebe-se uma desaceleração na implementação de novas bases de UPP a partir de 2013 e a total interrupção da criação de novas unidades a partir de 2014, antes de alcançar as 45 UPPs almeçadas, em ano eleitoral e ainda sem a crise econômica iniciada em 2015. O que teria ocorrido para que o processo de implementação do programa em novos territórios fosse interrompido antes do planejado?

Alguns processos até aqui apresentados ajudam a compreender a crise do programa, porém identifiquei ao menos quatro momentos que seriam importantes para o enfraquecimento da estratégia de pacificação das favelas cariocas: a morte de Fabiana Aparecida de Souza, em 23 de julho de 2012, primeira soldado de uma UPP morta em serviço; o caso Amarildo, que se tornou emblemático por ter ocorrido logo após as manifestações populares conhecidas como “Jornadas de Junho de 2013”; o decreto estadual nº 45.186, de 17 de março de 2015, que classificou as UPPs conforme os níveis de risco operacional com as cores vermelha, amarela e verde; e a lei estadual nº 7799 de 04 de dezembro de 2017, que autorizou o Poder Executivo a subordinar as UPPs aos Batalhões de Polícia Militar

(BPMs) nas regiões onde aquelas se localizam. Vale ressaltar que a partir de 2015, o Rio de Janeiro sofreu um aprofundamento de uma crise política e financeira com atraso no pagamento de servidores e programas governamentais, tais como o Sistema Integrado de Metas (SIM) e o Regime Adicional de Serviço (RAS), culminando em 16 de fevereiro de 2018 na intervenção federal militarizada na segurança pública do estado, encerrada em 31 de dezembro de 2018.

O primeiro momento, a morte de Fabiana Aparecida de Souza a poucos metros de uma base policial improvisada em um contêiner na localidade de Nova Brasília, seguida de intensa troca de tiros ocorrida algumas semanas após a desocupação do Exército da região, acendeu o sinal de alerta nas UPPs. A partir de sua morte, práticas como toques de recolher, “esculachos” (violência policial) cada vez mais frequentes, revistas abusivas com uso de abordagem violenta, invasão de casas para revista sem mandado judicial, cobrança de “arrego” (propina), atos muitas vezes praticados por policiais sem identificação, com algumas mortes de moradores, produziu revolta que teve como reação três mobilizações que ocorreram no mesmo dia, em 05 de dezembro de 2012: os movimentos Ocupa Borel e Ocupa Alemão e a reunião comunitária na comunidade do Fallet com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) referente a denúncias que compreendiam Fallet, Fogueteiro e Coroa (GANEM MISSE, 2013, 2014). Alguns dias após a reunião comunitária, o comandante geral das UPPs seria exonerado.

No mesmo período, no início de 2013, ocorreriam modificações em escalas de serviço, uniformes e equipamentos dos policiais, aproximando-os dos batalhões com o objetivo de ter à disposição mais praças para combater o tráfico de drogas. A nova escala de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso provocou indignação de muitos policiais com as suas condições de trabalho, pois muitos deles moravam no interior do estado do Rio de Janeiro e a escala anterior de 48 horas de descanso permitia que eles retornassem para casa (SOARES, 2013). Alguns policiais relatavam que já chegavam cansados para assumir o serviço, e ficava mais complicado subir e descer o morro várias vezes por dia (FIGUEIREDO, 2018).

O segundo momento, o caso Amarildo, foi talvez o simbolicamente mais importante para a crise das UPPs. Até então as denúncias dos moradores com relação a abusos de policiais e desaparecimentos de pessoas nas favelas pacificadas estavam sendo tratadas de forma isolada. Para além de ser uma tática utilizada pela milícia para matar “no sapatinho” (CANO e DUARTE, 2012b), o desaparecimento de pessoas é uma dinâmica presente na realidade das pessoas que ocupam esse território, cujo capital simbólico é considerado baixo demais a ponto de legitimar seu discurso e levar os fatos ao conhecimento de toda sociedade (GARAU, 2016).

Quando o ajudante de pedreiro Amarildo, morador da Rocinha, desapareceu em 14 de julho de 2013, em um período em que um forte clima de insatisfação da população permeava as chamadas Jornadas de Junho daquele ano, o dizer “Onde está o Amarildo?” logo ganhou

notoriedade na imprensa nacional e estrangeira. O caso acabou desvelando o envolvimento de policiais e do próprio comandante da UPP da Rocinha em atos de falsificação de provas, passando por tortura e ocultação de cadáver. O programa, que vinha sendo blindado politicamente com grande interesse da imprensa até então (BARBABELA, 2016), passa a sofrer críticas que se intensificam com os casos do assassinato do dançarino Douglas da Silva, da TV Globo, no Cantagalo, em 2014, e da morte do menino Eduardo, em abril de 2015, no Complexo do Alemão, que se acumulam entre movimentos sociais, acadêmicos, policiais e moradores das favelas pacificadas (O GLOBO, 12/10/2016).

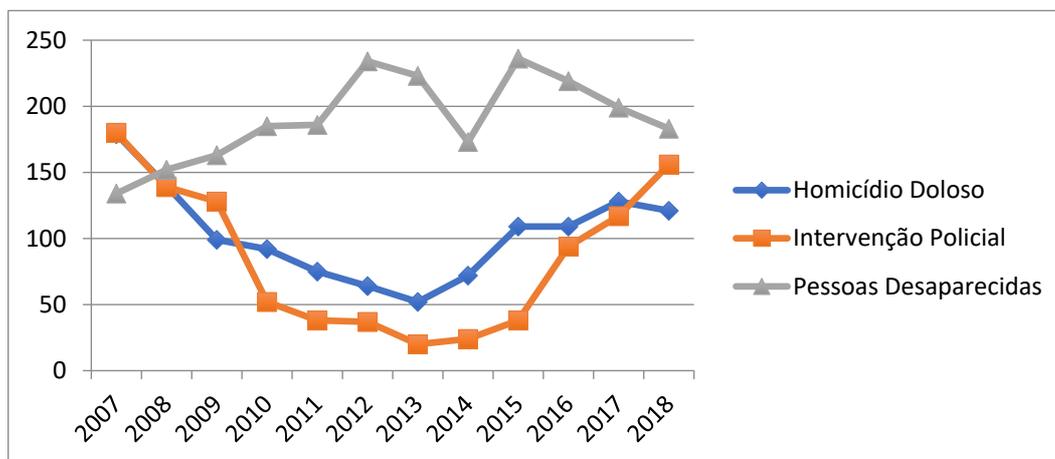
O terceiro momento, iniciado com a edição do decreto estadual nº 45.186/2015, pode ser ilustrado com a classificação das unidades conforme o seu risco operacional. Aquelas com elevado risco operacional (cor vermelha) poderiam acionar as tropas do Comando de Operações Especiais (COE). Trata-se de uma resposta institucional dada às 19 mortes de policiais em áreas de UPP que ocorreram entre 2012 e 2014, mas que irá produzir muitas ações de choque com aumento das trocas de tiros e a consequente elevação da letalidade violenta nos territórios pacificados nos anos seguintes, interrompendo o armistício imposto no início da pacificação.

Por fim, o quarto e último momento foi iniciado com a lei estadual nº 7799, de 04 de dezembro de 2017, que subordinou as UPPs aos BPMs. Isso significou efetivamente a descontinuidade do programa e o início das incertezas quanto à estratégia a ser adotada em sua substituição.

Os dois últimos momentos foram agravados com a crise política e financeira do estado do Rio de Janeiro iniciada em 2015, processo que foi se aprofundando até culminar na intervenção federal militarizada na segurança pública do estado em 16 de fevereiro de 2018, que iniciou o processo de desmobilização das UPPs. Entre esses dois momentos, o secretário de Estado de Segurança Pública José Mariano Beltrame pediu exoneração de seu cargo, em 12 de outubro de 2016, em meio à elevação dos principais indicadores estratégicos de criminalidade no estado¹³, inclusive nas áreas de UPP (PORTAL G1, 12/10/2016), o que pode ter facilitado a descontinuidade do programa.

Como mencionado, o Rio de Janeiro vinha sofrendo desde 2015 com o atraso no pagamento dos servidores públicos e a descontinuidade de políticas como o Programa de Integração da Segurança (Proeis), o RAS e o SIM. Esse período entre 2015 e 2018 pode ser observado nos gráficos a seguir, que tratam de crimes contra a vida, incluindo a variável desaparecimento de pessoas (CANO e DUARTE, 2012b; GANEM MISSE, 2013, 2014) e prisões nas 38 UPPs e no estado do Rio de Janeiro separadamente. O Gráfico 1 refere-se às ocorrências de homicídios dolosos, homicídios decorrentes da intervenção policial e desaparecimentos na área das 38 UPPs entre 2007 e 2018.

Gráfico 1 – Crimes contra a vida e desaparecimentos nas 38 UPPs



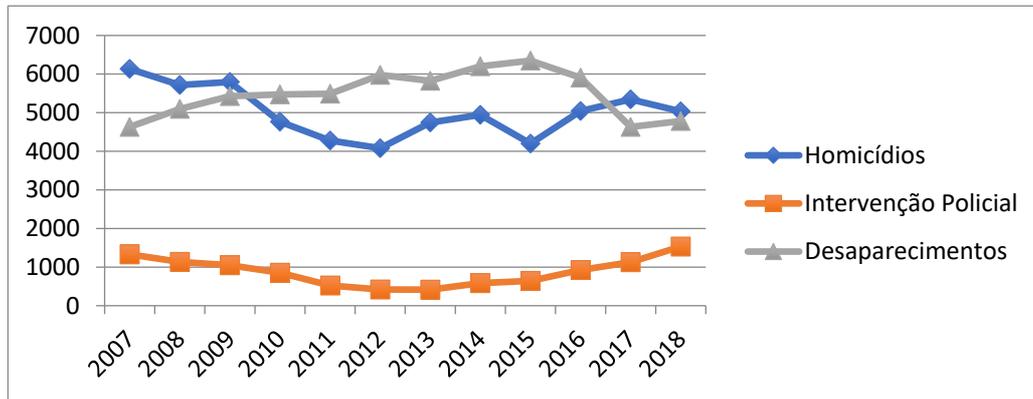
Fonte: ISP/RJ. Disponível em: <http://isp.rj.gov.br>

Observa-se no Gráfico 1 que em 2007 os homicídios dolosos e em decorrência da intervenção policial estão em patamares parecidos, 179 e 180, respectivamente, seguindo em trajetória de queda mesmo antes de as primeiras UPPs serem instaladas, em 2009. A redução mais acentuada se dá em 2010 nos homicídios decorrentes de intervenção policial, que passam de 128 no ano anterior para 52 casos, coincidindo com o período de implementação do RAS e do SIM (GANEM MISSE, 2013, 2014). Os anos de 2011 a 2015 apresentam certa estabilização nesse tipo de ocorrência, chegando ao seu menor patamar em 2013, com 20 casos. Os homicídios dolosos seguem em trajetória parecida, também alcançando o menor número, 52 mortes, em 2013. Em trajetória oposta, passaram a crescer os registros de pessoas desaparecidas, que se encontravam em 134 casos em 2007, e alcançam 234 e 223 em 2012 e 2013, respectivamente. A partir de 2016 até 2018 há um expressivo aumento de homicídios decorrentes de intervenção policial, variando de 94 para 117 e, finalmente, 156 casos, o maior número desde o início da pacificação, ultrapassando os casos de homicídios dolosos. Estes últimos seguem em trajetória de elevação a partir de 2014 e alcançam o seu maior valor desde o início da pacificação em 2017 e 2018, 128 e 121 casos respectivamente. Novamente em trajetória inversa, os desaparecimentos saem de 236 casos em 2015 (o maior da série em análise) para 183 ocorrências, o menor desde o início da pacificação em 2019.

No Gráfico 2, observa-se processo semelhante ao que ocorreu nas 38 UPPs no estado do Rio de Janeiro como um todo, principalmente quanto aos homicídios decorrentes da intervenção policial e pessoas desaparecidas, que seguem em trajetória praticamente inversa em todo o período em análise. Os homicídios dolosos começam com 6133 ocorrências em 2007, alcançam maior diminuição no período entre 2010 (4.767) e 2012 (4.081), em trajetória

parecida à do Gráfico 1. Entre 2013 (4.745) e 2015 (4.200), sofrem forte oscilação, elevando-se de forma mais consistente no período da agudização da crise política e econômica, a partir de 2016 (5042), chegando a 5.346 registros em 2017 e terminando 2018 com 5.036 mortes.

Gráfico 2 – Crimes contra a vida e desaparecimentos no estado do Rio de Janeiro



Fonte: ISP/RJ. Disponível em: <http://isp.rj.gov.br>

A Tabela 1 traz os casos de policiais militares mortos em serviço no estado, nas UPPs e em folga. Nela, percebe-se que os policiais mortos em serviço representam uma pequena parcela do total de policiais assassinados, havendo redução no número de casos no período em que as mortes decorrentes de intervenção da polícia também é reduzida. Há um aumento significativo nas mortes de policiais em serviço nas UPPs, cujos primeiros casos são registrados em 2012 e seguem em ascensão até 2015, quando chegam a 12 ocorrências das 18 mortes registradas de PMs em serviço. Entretanto, no mesmo ano, as mortes decorrentes da intervenção da polícia nas UPPs e no estado encontram-se em valores parecidos com o período de 2012 a 2014. O mesmo não pode ser observado quanto aos desaparecimentos, em especial nas 38 UPPs, que em 2015 chegam ao maior valor de toda a série em análise: 236 registros. Um dos anos em que mais morreram policiais nas UPPs também foi o que teve o maior número de desaparecimentos. Os anos que tiveram mais policiais em serviço mortos foram 2016 e 2017, mas aquele em que mais pessoas morreram em decorrência de intervenção da polícia foi 2018, mesmo ano que registra o menor número de policiais militares mortos em serviço e em folga desde 2015, com 94 óbitos.

Tabela 1 – PMs Mortos em serviço, nas UPPs e em folga (2009 - 2018)

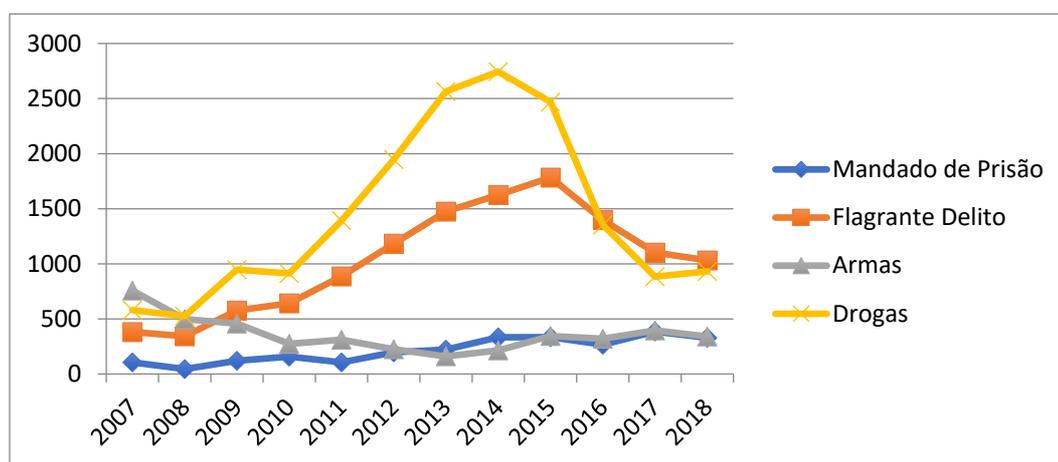
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PMs mortos em serviço	24	15	7	14	16	18	23	38	35	24
PMs mortos nas UPP	0	0	0	5	2	12	12	8	4	2
PMs mortos em folga	111	114	101	100	113	90	68	108	128	68

Fonte: ISP/RJ, disponível em: <http://isp.rj.gov.br>; PMERJ.

O que se pode depreender da leitura dos dois primeiros gráficos e da tabela é que o processo que ocorre nas 38 UPPs, territórios que, juntos, somam uma população de cerca de 500 mil habitantes, também pode ser observado no estado do Rio de Janeiro, que possui cerca de 17 milhões de habitantes. Como isso é possível? Teria a pacificação produzido a crise da segurança pública do Rio de Janeiro? Outras políticas, como o SIM e o RAS, poderiam ter exercido influência nos registros? O aumento no número de pessoas desaparecidas, principalmente em momentos de redução dos homicídios decorrentes de intervenção policial, é algo correlacionável?

Para ajudar a compreender a complexidade das questões formuladas agrego à análise o Gráfico 3 (prisões, apreensões de armas e drogas nas 38 UPPs) e o Gráfico 4 (prisões no estado do Rio de Janeiro).

Gráfico 3 – Cumprimento de mandado de prisão, flagrante delito, apreensões de armas e drogas nas 38 UPPs



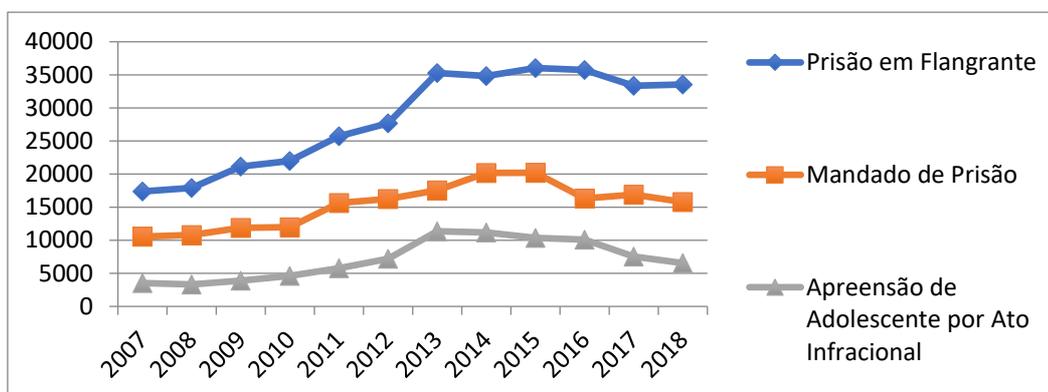
Fonte: ISP/RJ - <http://isp.rj.gov.br>.

No Gráfico 3, podem-se observar algumas coisas curiosas. Em 2007 e 2008, por exemplo, há um expressivo número de registros de apreensão de armas de fogo que não se converte em prisão em flagrante. Há também um declínio do cumprimento dos mandados de prisão, provavelmente

por conta do domínio territorial exercido pelo tráfico de drogas, que impedia a chegada do oficial de justiça à localidade, favorecendo incursões mais violentas da polícia com mais mortes em decorrência de intervenção policial (ver Gráfico 1). Até 2016, a apreensão de drogas permanece maior do que as prisões em flagrante. Os registros de apreensão de drogas sofrem importante redução a partir de 2013, enquanto os de armas se eleva um pouco, até atingir certa estabilidade, oscilando no período de 2015 a 2018. As prisões em flagrante aumentam desde o início da política de pacificação, saindo de 343 registros em 2008 e chegando ao seu máximo em 2015, quando somam 1.783. A partir de 2016, diminuem, até chegar a 1.032 casos em 2018. Os cumprimentos de mandados crescem de forma consistente durante todo o período analisado, passando de 106 em 2007 a 395 casos em 2017.

É possível observar uma correlação entre apreensão de drogas e prisão em flagrante: ambas aumentam em consonância, porém, até 2015, havia uma quantidade grande dos casos de apreensão de drogas, que não produzia encarceramento. Isso se modifica em 2016, quando o número de flagrantes ultrapassa o de apreensões de drogas, permanecendo assim até 2018.

Gráfico 4 – Cumprimento de mandado de prisão, flagrante delito, apreensão de adolescente por ato infracional no estado do Rio de Janeiro



Fonte: ISP/RJ - <http://isp.rj.gov.br>.

No Gráfico 4, vê-se que o processo de encarceramento e apreensão de adolescentes está em forte expansão também em todo o estado do Rio de Janeiro no período em análise. As prisões em flagrante, que em 2007 eram 17.382 casos, chegam a 35.274, em 2013 e 36.032 em 2015 – mais do que o dobro do registrado em 2007 –, e terminam 2018 com 33.548 registros. O mesmo movimento ocorre de forma menos intensa, mas também importante, com o cumprimento dos mandados de prisão a partir, principalmente, de 2011, quando salta de uma média de cerca de 11 mil casos nos anos anteriores para 15.640 ocorrências. Em 2014 e 2015, são registrados mais casos

de cumprimento de mandados, ultrapassando 20 mil – quase o dobro do registrado em 2007 –, havendo em seguida uma redução de cerca de 20% em 2016, com alguma variação até 2018.

As apreensões de adolescentes são as que mais variaram no estado do Rio de Janeiro durante o período em análise. Em 2007, foram registradas 3.527, seguindo em ascensão a partir de 2009 e alcançando 11.358 casos em 2013 – mais de três vezes do que em 2007. Entre 2014 e 2016, período da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas, há uma leve redução em cerca de mil casos registrados, sendo ela intensificada em 2017 e 2018, quando chega 6.546 casos – cerca de 35% menos do que no período anterior.

Os gráficos analisados apontam para uma curva ascendente para o encarceramento e descendente para os crimes contra a vida, mostrando que parte desses registros podem estar sendo subnotificados como pessoas desaparecidas, seja no estado do Rio de Janeiro, em virtude de fatores como a expansão das milícias, por exemplo, ou nos territórios pacificados. Percebe-se que, a partir de 2015, e com o agravamento da crise política e econômica do estado em 2016, ocorre uma mudança na dinâmica. Há uma redução das prisões e apreensões, ao mesmo tempo em que os crimes contra a vida, principalmente os homicídios decorrentes da intervenção policial, alcançam o maior número absoluto de registros no estado em toda a série histórica e, nos territórios com UPP, o maior desde antes do começo da política em 2009.

Era de se esperar que os territórios com UPPs tivessem um aumento nas ocorrências policiais (CANO *et al.*, 2012a; GANEM MISSE, 2013, 2014), com a presença constante da polícia. Em 2007, havia 9.355 registros de ocorrência identificados como provenientes dessas áreas, passando para 17.672 em 2014, ano em que as últimas UPPs foram instaladas.

Entretanto, o que deve ser observado é que, além de o crescimento do número de ocorrências acompanhar a instalação das bases, alguns tipos de ocorrência, como as prisões e apreensões de drogas, aumentam proporcionalmente de forma significativa. As apreensões de drogas saíram de um patamar de 526 casos em 2008 para 2.744 em 2014, sendo que desses, muito provavelmente, 1.625 se converteram em casos de prisão em flagrante. Em 2016, mesmo ano em que caem os registros de flagrantes de forma significativa, para 1.103 casos, o número de registros de apreensão de drogas cai de forma ainda mais intensa, para 1.353, aproximando ambos os indicadores. Nesse mesmo período, há um aumento principalmente nos registros de homicídios decorrentes de intervenção policial, que se elevam, nas 38 UPPs, de 24 casos em 2014 para 96 em 2016, chegando a 156 mortes em 2018 – mais de 10% do total do registros de mortes violentas pela polícia em todo o estado do Rio de Janeiro: 1.532 ocorrências em 2018.

Isso indica que o pêndulo passou a se mover das políticas de lei e ordem, que caracterizou o período das UPPs e produziu alta elevação nos casos de prisões e apreensões de

adolescentes, para a extremidade ainda mais à direita, em que está situado o discurso do “bandido-bom-é-bandido-morto”.

Esse quadro foi evidenciado em uma recente chacina no território da UPP Coroa/Fallet/Fogueteiro, ocorrida em 08 de fevereiro de 2019, em que 15 jovens foram mortos em operação da polícia na região em circunstâncias que ainda estão sendo apuradas. Após o ocorrido, o deputado estadual mais votado no Rio de Janeiro garantiu que homenageará os policiais envolvidos independentemente do resultado das investigações (BARREIRA e SATRIANO, 2019), e o governador recém-empossado reafirmou que confia na Polícia Militar do Rio, e diz que a ação policial “foi legítima para combater narcoterroristas” (O DIA, 13/02/2019).

Considerações finais

A política de pacificação encontrou dificuldades em sua implementação ao se basear no discurso da guerra e da conquista territorial em um espaço urbano no qual moradores já vinham sofrendo com a violência da mesma polícia e carregando consigo, na juventude, na questão de gênero, racial, na pobreza e no local de moradia, a sujeição criminal.

Talvez se possa identificar a conquista territorial como principal indicador traçado pela política de pacificação, tendo em vista o elevado efetivo policial empregado. Entretanto, o controle territorial foi se fragilizando ao longo do tempo. Nos primeiros anos foi evocada a falta do “social” como explicação para as fragilidades da pacificação, apesar de as políticas sociais estarem presentes na favela, mesmo antes da pacificação: escolas, postos de saúde, projetos esportivos, associações de moradores e outros serviços existiam precariamente, assim como a UPP.

Não obstante, nos primeiros anos, a UPP constituiu uma reorganização da atuação policial que não conseguiu se afirmar, permitindo a criação de condições favoráveis para uma redefinição dos marcos da segurança pública no Rio de Janeiro (BURGOS *et al.*, 2011). A falta de confiança dos moradores (BURGOS *et al.*, 2011; CANO *et al.*, 2012a, RODRIGUES *et al.*, 2012; GANEM MISSE, 2013) e policiais (CESEC, 2011; MUSUMECI, 2015; RAMOS, 2016) na permanência da política das UPPs após os grandes eventos tornou-se uma profecia que se autorrealizou.

Parece que as políticas sociais em territórios pacificados teriam sido muito mais um acessório utilizado para legitimar a ação policial e justificar a perda de efetividade na política de pacificação ao longo do tempo. Durante o auge dessa política, o movimento pendular apontado por Beato Filho (1999) pode ter evoluído para um somatório em que em um único espaço urbano foi possível haver uma política repressiva e que buscava a ordem pública por meio de projetos sociais.

O movimento do pêndulo pouco deixou em pé desde 2016. A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) deixou de existir naquele ano e a própria Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) foi extinta em janeiro de 2019, sendo concentradas as suas funções nas próprias polícias, transformadas em secretarias de estado. O pêndulo se moveu para a extremidade mais à direita, para a política do “bandido-bom-é-bandido-morto”. Nesse movimento, a pacificação foi incorporada pela velha polícia de Batalhão, tornando-se aos poucos Companhias Destacadas, com incursões policiais violentas e, ao que tudo indica, novamente gratificadas, com moções de apoio de deputados e mesmo do governador, como era comum na década de 1990.

Notas

¹ Muitas UPPs estão sendo desativadas e incorporadas pelos Batalhões de Polícia Militar de suas áreas após a intervenção federal em 2018, quando foram anunciadas mudanças na política de pacificação com o fechamento das 12 UPPs classificadas com a cor vermelha (elevado risco operacional). As primeiras a serem desativadas foram Batan (única UPP em área de milícia) e Vila Kennedy em março de 2018. Em seguida, foram desativadas as unidades da Mangueirinha, Cidade de Deus, Camarista Méier, São Carlos, Coroa/Fallet/Fogueteiro (O DIA, 10/11/2018).

² São trabalhadas as 38 UPPs pelo fato de não haver ato administrativo público que informe o contrário. A descrição oficial do programa no portal da UPP encontra-se “em manutenção”, com os vídeos de divulgação fora do ar e as notícias desatualizados (a última verificação do portal “<http://www.upprj.com>” foi realizada em 13 de janeiro de 2019).

³ Para Carvalho *et al.* (2012), a utilização de taxas brutas por 100 mil habitantes apresenta alta variação aleatória em unidades geográficas com populações pequenas, produzindo distorções na leitura dos dados. As taxas que melhor se adaptam para trabalhar grupos populacionais diversos são as bayesianas, empírica, empírica espacial e Clayton & Kaldor. Os autores ressaltam, entretanto, que a taxa bayesiana empírica sozinha tende a produzir distorções, pois a correção dela é feita com base na média de indicadores do país, que possui grande heterogeneidade populacional e espacial. Sugerem como melhor opção a taxa bayesiana empírica espacial, pois atribui maior influência aos municípios geograficamente próximos, apresentando resultados mais coerentes regionalmente. Já a taxa que melhor se adapta para estudos populacionais mais reduzidos, pois desconsidera o efeito do espaço, é a taxa de Clayton & Kaldor, que possui menor variabilidade.

⁴ Segundo o decreto nº 42.787/2011, atualizado pelo decreto nº 45.186/2015, há cinco etapas para a implantação da UPP (Análise Estratégica; Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação).

⁵ Ver Garland (1999).

⁶ Essa teoria parte de dois pressupostos: no nível público de controle social, a sensação de segurança trazida por patrulhamento a pé realizado por policiais em uma determinada comunidade refletem nos delitos que levam à desorganização social; no nível de controle social comunitário (paroquial), onde há desordem urbana, visível em janelas quebradas de prédios abandonados, há crime. A desordem causa medo no cidadão comum, o que leva a um enfraquecimento do controle social informal exercido no nível paroquial, criando as condições para que o crime venha a florescer (WILSON e KELLING, 1982).

⁷ Seguindo essa teoria, as baixas taxas de crimes em uma vizinhança seriam resultantes de um ambiente em que os moradores têm valores comuns compartilhados e, ao mesmo tempo, agem de forma a controlar as atividades locais. Esse controle social informal ao nível da vizinhança seria mais bem exercido quando houvesse maior interação e confiança entre seus residentes (SAMPSON *et al.*, 1997). Ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) como o programa Mulheres da Paz e Protejo, bem como propostas governamentais como o programa Caminho Melhor Jovem, convergem com as ideias propostas pela teoria da eficácia coletiva.

⁸ O nome UPP Social já adianta o objetivo da política envolvida: trazer o “social”, que estaria fora das favelas pacificadas, como forma de reforço à política de pacificação. Outro programa existente, concomitantemente, do qual derivou a UPP Social Carioca (do Instituto Pereira Passos da prefeitura do Rio de Janeiro), fora denominado Territórios da Paz e atuava no âmbito do governo do estado. Esse nome foi uma estratégia para superar disputas políticas em torno da marca UPP

Social de forma a identificá-la com as estratégias nacionais do Pronasci, criado em 2007, que possuía 94 ações que variavam entre projetos sociais e de segurança pública. Para mais informações ver Ganem Misse (2013).

⁹ Para Lascoumes (1996, p. 338), transcodificar é tornar governável. As modalidades de transcodificação da ação pública asseguram tanto a expressão social dos problemas que elas contribuem para o seu apoio pelas próprias autoridades públicas. A transcodificação é, de certo modo, a luta pelo controle das redes de ação pública, suas fronteiras, seus atores, seus intermediários, suas produções e os significados comuns dados às interações que resultam em coesão.

¹⁰ O Comitê Executivo de Políticas Sociais (Ceps) para territórios pacificados, presidido pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), chegou a ser criado no âmbito do governo do estado para promover a articulação das políticas sociais nos territórios pacificados, curiosamente excluindo de sua composição colegiada as secretarias de segurança e planejamento, o que pode ter sido determinante para que o comitê não tenha conseguido articular ações nos territórios (GANEM MISSE, 2013). Com a descontinuidade da UPP Social, do Territórios da Paz e do Ceps, o governo do estado resolveu lançar a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (Cemapp) no início de 2015, com as mesmas características do Ceps, com o propósito de realizar o “programa integrado de ações sociais e serviços públicos”, também se mostrando ineficaz.

¹¹ A expressão “cultura policial” produz bastante discordância no campo de estudos da polícia. Para Waddington (1999), por exemplo, há duas culturas, uma operacional, que explica os atos e comportamentos do policial, e outra oral, relativa a como eles narram suas ações. Não há uma cultura policial monolítica (REINER, 2010), mas culturas e subculturas ocupacionais (COCKCROFT, 2013) que variam conforme a organização, a hierarquia e o estilo do policial (PAOLINE, 2003).

¹² Em diversas entrevistas e atos públicos ocorridos entre 2011 e 2013 esse número aparece como referência dita pelo governador do estado do Rio de Janeiro e o secretário de Segurança José Mariano Beltrame. Entretanto, vale ressaltar que o PPA 2012-2015 previa, para 2014, “um total de 45 unidades, abrangendo 165 comunidades com aproximadamente 860.000 pessoas. Também é estimado o emprego de aproximadamente 12.500 policiais militares para tal programação” (PPA - lei nº 6.126/2011, p. 446).

¹³ Indicadores definidos no SIM que abrangiam letalidade violenta, roubo de veículo e roubos de rua.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: Entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.
- BARBABELA, Eduardo. **Favela é notícia**: A cobertura do processo de pacificação no Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no VII Seminário Nacional de Sociologia e Política, UFPR, Curitiba, 2016.
- BEATO FILHO, Cláudio. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.
- BURGOS, Marcelo; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. **Desigualdade & Diversidade**, n. 11, p. 49-98, ago./dez. 2011.
- CANO, Ignácio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (orgs). **Os donos do morro**: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: FBSP, 2012.
- CANO, Ignácio; DUARTE, Taís (orgs). **“No sapatinho”**: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.
- CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; SILVA, Gabriela Drummond Marques da; ALMEIDA JUNIOR, Gilberto Rezende de; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo de. Taxas bayesianas para o mapeamento de homicídios nos municípios brasileiros. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 7, p. 1249-1262, 2012.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 22, p. 139-181, 1998.
- CESEC. Unidades de Polícia Pacificadora: O que pensam os policiais. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)**, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/projeto/unidades-de-policia-pacificadora-o-que-pensam-os-policiais/>
- COCKCROFT, Tom. **Police Culture**. Londres: Routledge, 2013.
- FIGUEIREDO, Ricardo Veiga. **Policimento comunitário da cidade Rio de Janeiro**: Um estudo comparativo das Comunidades do Pavão/Pavãozinho/Cantagalo do GPAE até a UPP. Monografia (Graduação em Segurança Pública) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- FRANCO, Marielle. **UPP – A redução da favela a três letras**: Uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.
- GANEM MISSE, Daniel. **Policimento comunitário no Rio de Janeiro**: GPAE e UPP: Continuidade descontinuada? Trabalho apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi, Goiânia, 2010.
- GANEM MISSE, Daniel. **Políticas sociais em territórios pacificados**. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

- GANEM MISSE, Daniel. Cinco anos de UPP: Um breve balanço. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 675-700, 2014.
- GANEM MISSE, Daniel. Políticas sociais e segurança pública em territórios pacificados: Uma discussão. *In: DEL RIO, Andres; MARTON, Silmara Lúcia (orgs.). Políticas públicas e cidadania.* Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 113-126.
- GARAU, Marilha Gabriela Reverendo. “**Quem sobrevive vai ao baile**”: Uma análise etnográfica das relações entre a Polícia Militar e a comunidade em uma favela ocupada por uma UPP. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.
- GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: O caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13, p. 59-80, 1999.
- KELLING, George; COLES, Catherine. **Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities.** Nova York: Free Press, 1998.
- LASCOUMES, Pierre. Rendre gouvernable: De la “traduction” au “transcodage”: L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique. *In: La Gouvernabilité.* Paris: PUF-Curapp, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES, Pierre. Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation: L’adoption des lois de réforme du Code Pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999). **Revue Française de Science Politique**, v. 59, n. 3, p. 455-478, 2009.
- KANT DE LIMA, Roberto. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 549-580, 2013.
- LEITE, Márcia Pereira. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: Favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 374-388, 2012.
- MENEZES, Palloma. **Entre o “fogo cruzado” e o “campo minado”**: Uma etnografia do processo de “pacificação” de favelas cariocas. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Uerj, 2015.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes. Militarização e direitos humanos: Gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil. **Fórum Sociológico**, v. 25, p. 11-22, 2014.
- MISSE, Michel. **Malandros, marginais e vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro.** Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 79, p. 15-38, 2010.
- MUNIZ, Jacqueline. “**Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**”: Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- MUSUMECI, Leonarda; MOURÃO, Barbara Musumeci; LEMGRUBER, Julita; RAMOS, Silvia. Ser policial de UPP: Aproximações e resistências. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 14, p. 1-28, dez., 2013.

- MUSUMECI, Leonarda. “Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 19, novembro de 2015.
- PAOLINE, Eugene A. Taking Stock: Towards a Richer Understanding of Police Culture. **Journal of Criminal Justice**, v. 31, n. 3, p. 199-214, 2003.
- RAMOS, Silvia. Violência e polícia: Três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 21, março de 2016.
- REINER, Robert. **The Politics of the Police**. 4.ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- RODRIGUES, Robson. The Dilemmas of Pacification: News of War and Peace in the “Marvelous City. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 3, n. 1, p. Art. 22, 2014.
- RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza; LISSOVSKY, Mauricio. (orgs.). Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e Reflexões. **Comunicações Iser**, n. 62, ano 31, 2012. Disponível em: <http://www.iser.org.br/site/wp-content/uploads/2013/11/Comunica%C3%A7oes-do-Iser-UPP-n.67-2012.pdf>
- SAMPSON, Robert; GROVES, Byron. Community Structure and Crime: Testing Social Disorganization Theory. **American Journal of Sociology**, v. 94, n. 4, p. 774-802, 1989.
- SAMPSON, Robert; RAUDENBUSH, Stephen; EARLS, Felton. Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. **Science**, v. 277, p. 918-924, 1997.
- SOARES, Luiz Eduardo. (2000a), Notas sobre a problemática da segurança pública. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, p. 121-129. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_notas_2.pdf
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2000b.
- VARGAS, Joana Domingues; JÚNIOR, Carlos Martins; GRILLO, Carolina Christoph; GANEM MISSE, Daniel; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do; PINTO, Flora Cortês Daemon de Souza; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Avaliação de operações da Força Nacional de Segurança Pública. *In*: PARESCI, Ana Carolina Cambeses; ENGEL, Cíntia Liara; BAPTISTA, Gustavo Camilo; NEVES, Alex Jorge das. (orgs.). **Pensando a segurança pública: Investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública**, Vol. 7. Brasília, DF: Senasp/Ministério da Justiça, 2016, p. 79-118.
- VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- VENTURA, Zuenir. Entrevista com Zuenir Ventura. [Entrevista cedida a] Marcelo Carvalho. **Revista Democracia Viva**, Rio de Janeiro, setembro de 2003, p. 46-57.
- WADDINGTON, Peter A. J. Police (Canteen) Sub-Culture: An Appreciation. **British Journal of Criminology**, v. 39, n. 2, p. 287-309, 1999.
- WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. **The Atlantic**, 160 Years of Atlantic Stories, mar. 1982. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

Fontes da imprensa

- CARVALHO, Janaína. Polícia faz perícia em trecho da Lagoa, Rio, onde médico foi esfaqueado. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 20 mai. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/policia-faz-pericia-em-trecho-da-lagoa-no-rio-onde-medico-foi-esfaqueado.html>
- O DIA. “Ação legítima”, afirma Witzel sobre mortes em operação da PM no Fallet. **O Dia**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/02/5619815-acao-legitima---afirma-witzel-sobre-mortes-em-operacao-da-pm-no-fallet.html>
- O GLOBO. Os erros e acertos da política de pacificação para especialistas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 out. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/os-erros-acertos-da-politica-de-pacificacao-para-especialistas-20276585>
- PORTAL G1. Especialistas analisam saída de Beltrame da Segurança do RJ. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 12 out. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/especialistas_analisam_a_Saída_de_Beltrame_da_Segurança_do_RJ.html
- NASCIMENTO, Rafael. Mais de mil militares retiram bases das UPPs Coroa e Fallet-Fogueteiro. **O Dia**, Rio de Janeiro, 07 nov. 2018. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/11/5590625-mais-de-1-mil-militares-participam-de-acao-para-retirada-das-bases-upp-coroa-fallet-fogueteiro.html#foto=1>
- SATRIANO, Nicolás; BARREIRA, Gabriel. Deputado garante homenagem a PMs por ação com 13 mortes no Fallet seja qual for o resultado da investigação. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 14 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/14/deputado-garante-homenagem-a-pms-por-acao-com-13-mortes-no-fallet-seja-qual-for-o-resultado-da-investigacao.ghtml>
- SOARES, Rafael. Nova escala de plantões nas UPPs leva policiais a reclamarem das condições de trabalho. **Extra**, Casos de Polícia, 14 mar. 2013. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/nova-escala-de-plantoes-nas-upps-leva-policiais-reclamarem-das-condicoes-de-trabalho-7835366.html>

DANIEL GANEM MISSE (danielmisse@id.uff.br) é professor do Departamento de Segurança Pública (DSP) e do Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS) da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, Brasil). Coordena o Núcleo de Estudos em Conflito e Sociedade (NECSO) da UFF e é vice-coordenador do bacharelado em segurança pública e social da mesma universidade. Integra como professor e pesquisador (em estágio pós-doutoral no Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip/UVSQ) o projeto Capes/Cofecub “Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras:

Questões históricas e contemporâneas". É doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF, graduado em ciências sociais pela UFF e em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil).

Recebido em: 15/02/2019
Aprovado em: 27/02/2019