**A Pacificação das Favelas Cariocas e o Movimento Pendular na Segurança Pública**

Daniel Ganem Misse

Resumo: A partir da discussão sobre a pacificação e a metáfora da guerra, 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. Explora as dificuldades de articulação das políticas sociais nos territórios pacificados e a falta de diálogo dos moradores dessas localidades com a polícia. A hipótese é de que o enfraquecimento e a crise das Unidades de Polícia Pacificadora pode ser explicada em quatro momentos: 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 bastante emblemático por ter ocorrido logo após as manifestações populares conhecidas como “jornadas de junho de 2013”; o Decreto estadual nº 45.186/2015, que classificou as UPPs conforme os níveis de risco operacional com as cores vermelha, amarela e verde; e a Lei nº 7799/2017 que autorizou o Poder Executivo a subordinar as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) aos Batalhões de Polícia Militar (BPMs) nas regiões onde aquelas se localizam. São analisados dados administrativos de registros de ocorrência, matérias de jornais, relatos de policiais e moradores de favelas pacificadas obtidos em diversas ocasiões no período compreendido entre 2012 e 2017.

Palavras-Chave: Pacificação; Movimento Pendular; Segurança Pública; Políticas Sociais.

Abstract: He explores the idea of ​​a pendulum movement in public security to explain the attempts to associate social and security policies, bringing the "social" to guarantee the pacification policy of the favelas in Rio. The hypothesis is that the weakening and the crisis of the Pacifying Police Units can be explained in four moments: the death of Fabiana Aparecida de Souza, on July 23, 2012, the first police officer from an UPP killed in service; the Amarildo case, which became quite emblematic because it occurred shortly after the popular demonstrations known as "June 2013 days"; the State Decree 45.186/2015, which classified the UPPs according to the levels of operational risk with red, yellow and green colors; and the Law 7799/2017, which authorized the Executive Branch to subordinate Pacifying Police Units (UPPs) to Military Police Battalions (BPMs) in the regions where they are located. Police administrative data are analyzed, as well as newspaper articles, police officers reports and residents of pacified territories. The research occurred in several occasions in the period between 2012 and 2017.

Keywords: Pacifying Police Units (UPPs); pendulum movement in public security; social policies.

1. **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 em que se inicia a 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, registros de ocorrência, relatos de policiais e moradores de favelas pacificadas obtidos em diversas ocasiões no período compreendido entre 2012 e 2017, cujas falas foram apropriadas como parte da construção do argumento e para preservar a identidade dos informantes.

O artigo está organizado em quatro partes. Primeiramente, resgataremos um pouco da discussão realizada em três outros trabalhos (GANEM MISSE, 2013, 2014 e 2016) sobre a pacificação e o discurso da guerra. Em seguida faremos algumas considerações sobre o movimento pendular na segurança pública a partir das perspectivas apontadas por Cláudio Beato Filho (1999) e Luiz Eduardo Soares (2000), 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, exploraremos as dificuldades de articulação das políticas sociais nos territórios pacificados e a falta de diálogo dos moradores dessas localidades com a polícia. Na quarta parte, trabalharei a hipótese de que o enfraquecimento e crise das Unidades de Polícia Pacificadora pode ser explicada em quatro momentos: a morte de Fabiana Aparecida de Souza, em 23 de julho de 2012, primeira soldado de uma UPP morta em serviço (O GLOBO, 27/07/2012); o caso Amarildo, que se tornou bastante 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 nº 7799 de 04 de dezembro de 2017, que autorizou o Poder Executivo a subordinar as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) aos Batalhões de Polícia Militar (BPMs) nas regiões onde aquelas se localizam. A partir de 2015, há um fator importante que não pode ser esquecido, o 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.

Analisaremos 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 explorar o terceiro 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”.

Muitas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) estão sendo desativadas e incorporadas pelos Batalhões de Polícia Militar de suas áreas desde 2018, quando foram anunciadas mudanças na política de pacificação com o fechamento das 12 UPPs classificadas com a cor vermelha (elevado risco operacional)[[1]](#footnote-1).

Consideramos, para fins deste trabalho, os registros de ocorrência disponibilizados para o período entre 2007 e 2018 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) das 38 UPPs oficialmente instaladas[[2]](#footnote-2). Trabalharemos com números absolutos dos registros de ocorrência, em vez de taxas por cem mil habitantes e bayesianas, 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 Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro 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 baseado no relato com base endereços informados de regiões não formalizadas, em que muitas vezes é registrado o endereço da rua ou bairro adjacente à favela; b) a população das favelas com UPPs é baseada em estimativa do senso do IBGE que pode apresentar alguns problemas de recenseamento nesses territórios (GANEM MISSE, 2014).

1. **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 as 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” (Ibidem). Luiz Antônio Machado da Silva (2010), para quem a UPP não representa um programa de policiamento propriamente, mas sim um conjunto de práticas retoricamente reunidas por terem em comum o objetivo de substituir as “operações” pela permanência policial no local.

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 admitida discursivamente que necessita ser pacificada não é permitida em todas as regiões da cidade. Para que se possa admitir que haja lugares em que há guerra numa mesma cidade, deve-se recorrer ao imaginário de duas cidades, ou uma cidade partida (VENTURA, 1994).

Em 2003, ao ser entrevistado[[3]](#footnote-3), Zuenir Ventura aponta que há uma mudança de orientação do tráfico que o torna agressivo contra as instituições ao longo de uma década, 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.

Outro aspecto da pacificação associada à guerra é a influência do processo de ocupação militar capitaneado pelo Brasil no Haiti e as ocupações da Polícia Militar, Exército e Força Nacional de Segurança Pública nas favelas cariocas (VARGAS et al., 2016). 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 sempre estiveram ligadas à “carência” e “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 através de um plano militar de ocupação territorial desenvolvido em fases táticas[[4]](#footnote-4). 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. A militarização na segurança pública são 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 realizar “inclusão social”, mas para garantir a política (de segurança) de pacificação.

1. **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 Soares (2000), o movimento pendular pode ser melhor 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, 2000, 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). (SOARES, 2000, p. 124).

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 (LASCOUMES, 2009) tem uma conformação diferente para Cláudio Beato Filho (1999).

Para este 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 incutir em jovens candidatos potenciais ao crime novos valores através da educação, da prática de esportes, do ensino profissionalizante. Quando isto já não é mais possível, que se reformem então aqueles indivíduos que caíram no mundo do crime através do trabalho e da reeducação nas prisões. (BEATO FILHO, 1999).

O movimento pendular descrito por Soares e Beato Filho tem 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, práticas repressivas e defesa de direitos humanos através da passividade dos órgãos de segurança pública. Beato Filho observa que a 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 diversas correntes da criminologia[[5]](#footnote-5) que propõem políticas de segurança preventivas com foco no indivíduo e no coletivo, e se assemelham a uma subpolitização ideológica (LASCOUMES, 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, já que o discurso pendular no campo da segurança pública opõe a dissuasão individual através de práticas mais repressivas e a inclusão socioeconômica através de políticas sociais. Neste último autor, políticas sociais aparecem como a outra parte do movimento pendular representando os movimentos mais progressistas da sociedade e que se oporá ao discurso que pede mais punição como forma de se tratar a questão da segurança pública. A associação entre políticas sociais e de segurança pública aparece como um dos caminhos apontados pelo autor para superar o movimento pendular dentro do campo da segurança pública.

Através de ambos os autores podemos compreender melhor algumas tentativas de implementação intuitivas e mesmo planejadas de modelos importados como o Choque de Ordem e a política de Tolerância Zero da teoria das janelas quebradas (WILSON & KELLING, 1982), que serviu de inspiração para o modelo de pacificação das favelas cariocas, de um lado e, de outro, a oferta de inúmeros projetos sociais que poderiam ocupar o tempo dos jovens, possibilitando a sua supervisão pelos mais velhos, coincidindo com algumas das propostas da teoria da eficácia coletiva[[6]](#footnote-6).

**4. A Segurança Pública e o “Social” nas UPPs.**

Muitas foram as falas do Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame desde o início do programa das UPPs em 2008 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 através de programas governamentais visando a articulação de políticas públicas acabaram por se consolidar em projetos como a UPP Social[[7]](#footnote-7), que tinha como fundamento a gestão social através de agentes comunitários que realizariam o mapeamento das demandas e cruzariam com as ofertas de serviços públicos nas favelas pacificadas.

Para compreendermos melhor a questão, devemos nos perguntar: 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 transcodificação[[8]](#footnote-8) de toda uma intersetorialidade a serviço da governança da política de pacificação. Trata-se de uma incompreensão sobre a definição da ação pública 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 com baixa capacidade de resposta, que encontrava dificuldades de escoamento nas secretarias municipais e estaduais e mesmo através das reuniões do Comitê Executivo de Políticas Sociais (CEPS)[[9]](#footnote-9).

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 através 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 passam a se estender desde a ocupação do espaço da administração pública municipal, regulando o fechamento das ruas para fins recreativos, 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. Deste modo, os policiais militares passam a ocupar a função de novos donos do morro (CANO, 2012).

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 CEMAPP), a falta de orçamento próprio e as disputas políticas entre as secretarias de estado e município, evidenciando a baixa governabilidade do programa, 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 *ethos* policial militar. Para o PM, o falar desinibido e desmesurado é quase igual à inação ou ao intolerável “prometer e não fazer nada”. “A palavra é reduzida à sua instrumentalidade, convertendo a obediência em uma ação efetivamente cumprida”. (MUNIZ, 1999: 94). A palavra 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 pelo *ethos* policial militar que promoveu a interrupção gradual dos cafés comunitários, reuniões comunitárias da UPP que aproveitava a experiência anterior do 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 (GANEM MISSE, 2013), a militarização que faz parte do *ethos* policial militar, reduziu a interação da polícia com os moradores 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, ao ponto de moradores dizerem que a sua “comunidade se tornou um quartel”. A missão era proibir o tráfico. As bocas se desfizeram e houve uma flexibilização produtiva dos seus funcionários, com mais vapores cada vez mais novos carregando poucos papelotes para não perder a mercadoria. As ordens continuavam chegando da polícia e do tráfico. 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).

O *ethos* também se evidencia na realização da função de polícia de proximidade. Em uma UPP, são denominados de GPP (grupamento de polícia de proximidade) os policiais que realizam rondas e “visibilidade”, em formato de patrulhamento à pé 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. Nas UPPs, esse policiais são denominados “GPP Social” (conhecido como o “social” da UPP). Eles são vistos como relações públicas, em substituição ao P5, no Santa Marta, por exemplo, e muitas vezes produzem cadastramento de moradores para projetos sociais como distribuições 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, sendo 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, o que finda por reforçar a falta de legitimidade do programa, cuja prática repressiva se faz principalmente por decretos e resoluções.

**5. A Crise das UPPs: o novo movimento do pêndulo?**

A política de pacificação das favelas cariocas foi um processo produzido em etapas curtas e proposta de expansão de 2009 até 2014 para 40 territórios. Somente entre 2009 e 2012, o programa conseguiu expandir-se para trinta 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 ao longo do ano de 2013 até março de 2014: Barreira do Vasco/Tuiuti, Caju, Cerro-Corá, Arará/Mandela, Lins, Camarista Méier, Mangueirinha, Vila Kennedy.

No período 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 à 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 40 UPPs almejadas, em ano eleitoral e 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 é possível apontar 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 bastante 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 Unidades de Polícia Pacificadoras (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 16/02/2018 na intervenção federal militarizada na segurança pública do estado, encerrada em 31/12/2018.

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 algumas semanas após a desocupação do Exército da região, acendeu o sinal de alerta nas UPPs. Práticas como toques de recolher, “esculachos” (violência policial) cada vez mais frequentes, com revistas abusivas, usando de abordagem violenta, invadindo casas para revista sem mandado judicial, cobrando “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 05/12/2012, 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 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. Com a nova escala, alguns policiais relatavam que já chegavam cansados para assumir o serviço e ficava mais complicado subir e descer o morro varias vezes por dia (FIGUEIREDO, 2018).

O caso Amarildo foi, talvez, o momento 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 tratados de forma isolada. Para além de ser uma tática utilizada pela milícia para matar “no sapatinho” (CANO & DUARTE, 2011), o desaparecimento de pessoas é uma dinâmica que está 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, diante do clima de insatisfação da população que permeava o período das jornadas de junho de 2016, os dizeres “Onde está o Amarildo?” logo ganharam 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 muitas críticas da imprensa, acadêmicos, policiais e moradores da favelas pacificadas (O GLOBO, 12/20/2016).

O terceiro momento ocorre com a edição do Decreto estadual nº 45.186, de 17 de março de 2015, que classificou as UPPs conforme os níveis de risco operacional. Isso significava que as unidades classificadas 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, porém irá provocar ações de choque com aumento das trocas de tiros e consequente elevação da letalidade violenta nos territórios pacificados nos anos seguintes, interrompendo o armistício imposto no início da pacificação.

O quarto e último momento foi a Lei estadual nº 7799 de 04 de dezembro de 2017 que subordinou as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) aos Batalhões de Polícia Militar (BPMs), significando efetivamente a descontinuidade do programa e o início das incertezas quanto à estratégia a ser adotada em sua substituição.

Os terceiro e quarto 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 12 de fevereiro de 2018. 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 Regime Adicional de Serviço (RAS) e o Sistema Integrado de Metas (SIM), o que levou muitos policiais a recorrerem a bicos para complementarem a renda. Estes dois últimos momentos podem ser observados nos gráficos a seguir que tratam de crimes contra a vida, desaparecimentos de pessoas e prisões nas 38 UPPs e no estado do Rio de Janeiro separadamente. O Gráfico 1, a seguir, refere-se às ocorrências de homicídios dolosos, homicídios decorrentes da intervenção policial e desaparecimentos na área das 38 UPPs no período entre 2007 e 2018.

Gráfico 1 – Crimes contra a Vida e Desaparecimentos nas 38 UPPs

Fonte: ISP/RJ - 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 das 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 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, a seguir, observa-se processo semelhante ao que ocorreu nas 38 UPPs no estado o Rio de Janeiro como um todo, principalmente quanto aos homicídios em decorrentes da intervenção policial e pessoas desaparecidas, que seguem em trajetória praticamente inversa em todos o período em análise. Os homicídios dolosos começam com 6133 ocorrências em 2007, alcançam maior diminuição no período entre 2010 (4767) e 2012 (4081), em trajetória parecida à do Gráfico 1. Entre 2013 (4745) e 2015 (4200), sofre forte oscilação, elevando-se de forma mais consistente no período da agudização da crise política e econômica, a partir de 2016 (5042), chegando a 5346 registros em 2017 e terminando 2018 com 5036 mortes.

Gráfico 2 – Crimes contra a Vida e Desaparecimentos no Estado do Rio de Janeiro

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

A Tabela 1, a seguir 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 mortos, 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 chegarem a 12 ocorrências das 38 mortes registradas de PMs em 2015. Entretanto, no mesmo ano as mortes decorrentes de 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 a o 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 o que mais pessoas morreram em decorrência de intervenção da polícia foi 2018, mesmo ano que registra o menor número de policiais militares mortos, 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 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 - http://isp.rj.gov.br; PMERJ.

O que pode-se 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 Sistema Integrado de Metas e o Regime Adicional de Serviço, 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 agregamos à análise do Gráfico 3 (Prisões, Apreensões de Armas e Drogas nas 38 UPPs) e 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, pode-se observar algumas coisas curiosas. Nos anos de 2007 e 2008, por exemplo, há um forte número de registros de apreensão de armas de fogo que não se converte em prisão em flagrante, e um declínio do cumprimento dos mandados de prisão, muito provavelmente por conta do domínio territorial 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, havendo importante redução nos registros de apreensão de drogas enquanto as de armas se elevam um pouco mais a partir de 2013 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, chegando ao seu máximo em 2015, quando foram realizadas 1783 e, a partir de 2016, diminuindo até chegar a 1032 casos em 2018. Os cumprimentos de mandados crescem de forma consistente durante todo o período analisado, partindo de 106 em 2007 até 395 casos em 2017. A correlação mais forte que pode-se observar é 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, em que parte de 17.382 casos de prisão em flagrante em 2007, chegando a 35.274, em 2013 e 36.032 em 2015 (mais do que o dobro do registrado em 2007), e terminando 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. 2014 e 2015 são os anos em que 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, alcança 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 1000 casos registrados, sendo ela intensificada em 2017 e 2018, quando chega 6.546 casos (cerca de 35% menor do que no período anterior).

Os gráficos analisados apontam para uma curva ascendente para o encarceramento e descendente para os crimes contra a vida, apontando que parte destes 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 2008.

Era de se esperar que os territórios com UPPs tivessem um aumento nas ocorrências policiais (CANO, 2012; GANEM MISSE, 2013, 2014) com a presença constante da polícia. Em 2007 havia 9355 registros de ocorrência identificados como provenientes dessas áreas, passando para 17.672 ocorrências 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 prisões e apreensões de drogas, aumentam proporcionalmente de forma significativa. As apreensões de drogas saíram de um patamar de 526 casos em 2008 para 2744 em 2014, sendo que desses, muito provavelmente, 1625 se converteram em casos de prisão em flagrante. Em 2016, mesmo ano em que caem os registros de flagrantes de forma significativa para 1103 casos, o número de registros de apreensão de drogas cai de forma ainda mais intensa para 1353, aproximando ambos os indicadores. Neste mesmo período, há o aumento principalmente dos 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, que em 2018 foi de 1532 ocorrências), o que indica que o movimento do 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 mais à direita, onde está situado o discurso do “bandido bom é bandido morto”. Isso fica evidenciado em uma recente chacina no território da UPP Coroa/Fallet/Fogueteiro ocorrida em 08/02/2019, 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 independente do resultado das investigações (PORTAL G1, 14/02/2019), enquanto o governador recém-empossado reafirmou que confia na PMERJ e diz que a ação policial “foi legítima para combater narcoterroristas”(O DIA, 13/02/2019).

1. **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, na cor da pele, na pobreza e no local de moradia, a sujeição criminal.

Talvez possamos 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, dentre outros serviços públicos estavam presentes da mesma forma precária que agora se encontra 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, 2012, ISER, 2012; GANEM MISSE, 2013) e policiais (CESEC, 2011; MUSUMECI, 2015) na permanência da política das UPPs após os grandes eventos, tornou-se uma profecia que se autorrealizou.

Parece-nos 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 da política de pacificação, o movimento pendular apontado por Beato Filho (1999) parece 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 pendular, a pacificação foi incorporada pela velha polícia de Batalhão, tornando-se aos poucos Companhias Destacadas, com incursões policiais violentas e, a que tudo indica, novamente gratificadas, com moções de apoio de deputados e mesmo do governador, como na fora comum na década de 1990.

1. **Referências Bibliográficas.**

ADORNO, S. F., Insegurança *versus* Direitos Humanos: Entre a Lei e a Ordem, **Tempo Social**, vol. 11, n.º 2, 1999, pp. 129-153.

BARBABELA, Eduardo. **Favela é notícia: a cobertura do processo de pacificação no Rio de Janeiro**. In: VII Seminário Nacional de Sociologia e Política, 2016, Curitiba. Anais da 7ª edição do Seminário Nacional Sociologia & Política, 2016. v. 1.

BEATO FILHO, Cláudio C.. Políticas públicas de segurança e a questão policial.**São Paulo Perspec.**,  São Paulo ,  v. 13, n. 4, p. 13-27, Dec.  1999 .   Disponível em: “http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso>; Acessado em: 15/12/2014.

BURGOS, M.; PEREIRA, L.; CAVALCANTI, M.; BRUM, M.; AMOROSO, M. O *Efeito UPP* na Percepção dos Moradores das Favelas. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, no 11, ago/dez, 2011, pp. 49-98

CANO, Ignácio. (coord.) **Os Novos Donos do Morro**. Pesquisa LAV, 2012.

\_\_\_\_\_\_\_\_ [e] DUARTE, Taís (coords)., **“No sapatinho”: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008- 2011)** (relatório de pesquisa). Rio de Janeiro, Laboratório de Estudo da Violência (LAV), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), 2011.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 22, p. 139-181, abr/jun, 1998.

CESeC. **Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais.** Relatório de Pesquisa. Março 2011.

FIGUEIREDO, R. V., Policiamento comunitário da cidade Rio de Janeiro: Um estudo comparativo das Comunidades do Pavão/Pavãozinho/Cantagalo do GPAE até a UPP. Trabalho de Conclusão de Curso – DSP/INEAC, 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 de Mestrado Defendida Junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Fluminense, 2014.

GANEM MISSE, D. **Policiamento Comunitário No Rio De Janeiro: Gpae E Upp – Continuidade Descontinuada?** – apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi, 2010. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/userfiles/LISTA%20DE%20TRABALHOS%20APROVADOS%20PROGRAMA%C3%87%C3%83O.pdf. Acessado em: 30/12/2014.

\_\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais em Territórios Pacificados.** Tese de Doutoramento defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2013.

\_\_\_\_\_\_. **Cinco anos de UPP: Um breve balanço**. In: Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 7, n. 3, jul/ago/set 2014, pp. 675-700.

\_\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais e Segurança Pública em Territórios Pacificados - uma discussão**. In: DEL RIO, Andres. Políticas Públicas e Cidadania, RJ: 2016.

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 de Mestrado, PPGDC, 2016.

GARLAND, David. **As Contradições da Sociedade Punitiva: o caso britânico**. In: REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA No 13: 59-80 NOV. 1999

KELLING, George L. E COLES, Catherine. ***Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities****.* Free Press, 1997.

LASCOUMES, P.  *Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage": l’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique,****La Gouvernabilité****,* CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996.

\_\_\_\_\_\_. *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****, Fondation Nationale des Sciences Politiques*, 2009, 59 (3), pp.455 - 478. Disponível em: “https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01023646/document”. Acessado em: 10/12/2018.

KANT DE LIMA, Roberto. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas pro ssionais na segurança pública e na Justiça Criminal ***In:*** **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 6 - no 4 - OUT/NOV/DEZ 2013 - pp. 549-580

LEITE, M.P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro ***In*: Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, vol. 6, n. 2, 2012.

MENEZES, Palloma, **Entre o “fogo cruzado” e o “campo minado”: uma etnografia do processo de “pacificação” de favelas cariocas**. Rio de Janeiro, tese de doutorado em sociologia, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

MIRANDA, Ana Paula Mendes, Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro/Brasil, **Forum Sociológico**, vol. 25, 2014, pp. 11-22.

MISSE, Michel. **Malandros, Marginais e Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro.** Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_\_. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido” ***In:*****Lua Nova**, São Paulo, 79: 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**, IUPERJ, 1999. Tese de doutorado.

MUSUMECI, Leonarda. **“Eles nos detestam”: Tropeços do policiamento de proximidade em favelas**. Boletim Segurança e Cidadania, n. 19, novembro de 2015

**O DIA.** 10/11/2018. 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; Acessado em: 10/12/2018.

**O DIA. 13/02/2019.** 'Ação legítima', afirma Witzel sobre mortes em operação da PM no Fallet. 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. Acessado em: 13/02/2019.

**O GLOBO. 12/20/2016**. Erros e acertos da política de pacificação para especialistas. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/os-erros-acertos-da-politica-de-pacificacao-para-especialistas-20276585. Acessado em: 18/12/2018.

**O GLOBO,** 20/05/2015, CARVALHO, J. **“**Polícia faz perícia em trecho da Lagoa, Rio, onde médico foi esfaqueado**”** In: 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”; Acessado em: 10/12/2018.

**PORTAL G1.** 14/02/2019. Deputado garante homenagem a PMs por ação com 13 mortes no Fallet seja qual for o resultado da investigação. 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. Acessado em: 14/02/2019.

SAMPSON, R. J.;GROVES, W. B. *Community structure and crime: testing Social Disorganization Theory* ***In:*** ***American Journal of Sociology***, The University of Chicago Press, v. 94, n.4, p. 774-802, 1989.

SAMPSON, R. J.;STEPHEN, S. R.;EARLS, F. ***Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy*.** Science, v. 277, p. 918-924, 1997.

SOARES, Luiz Eduardo. Notas sobre a Problemática da Segurança Pública. In: Políticas Sociais – acompanhamento e análise. IPEA, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\_sociais/ensaio3\_notas\_2.pdf

[VARGAS, J. D.](http://lattes.cnpq.br/4438850043417405" \t "_blank); MISSE, D. G. ; GRILLO, C. ; Oliveira, T.C.M. ; MARTINS JUNIOR, C. ; NASCIMENTO, E. O. ; PINTO, F.D . Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública. In: Ana Carolina Cambeses Pareschi; Cíntia Liara Engel; Gustavo Camilo Baptista; Alex Jorge das Neves. (Org.). **Pública Investigação Criminal e Avaliação de Políticas Públicas - Coleção Pensando a Segurança Pública.** 1ed.Brasília: Ministério da Justiça, 2016, v. 7, p. 79-118.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida.** São Paulo: Companhia das letras, 1994.

WILSON, James Q. e KELLING, George L. ***BROKEN WINDOWS: The police and neighborhood safety*.** 1982. Disponível em: http://www.manhattan-institute.org/pdf/\_atlantic\_monthly-broken\_windows.pdf. Acessado em: 12/10/2012.

1. As primeiras UPPs 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) [↑](#footnote-ref-1)
2. São trabalhadas as 38 UPPs pelo fato de não haver ato administrativo público que informe o contrário e a descrição oficial do programa no portal da UPP (a última verificação do portal “http://www.upprj.com” foi realizada em 13/01/2019) encontrar-se “em manutenção”, com os vídeos de divulgação fora do ar e as notícias sem sofrerem atualização. [↑](#footnote-ref-2)
3. Revista Democracia Viva. “Entrevista com Zuenir Ventura” – 11/10/2003. Disponível em: http://www.ibase.br. Acessado em 03/08/2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Segundo o Decreto no 42.787/2011, atualizado pelo nº 45.186/2015, há cinco etapas para a implantação da UPP (Análise Estratégica; Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver GARLAND, 1999. [↑](#footnote-ref-5)
6. Seguindo essa teoria, as baixas taxas de crimes numa 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. Este 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 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. O nome UPP Social já adianta qual 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 foi derivado 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. Este nome foi uma estratégia para superar disputas politicas em torno da marca UPP social de forma a identificá-lo com as estratégias nacionais do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), criado em 2007, que possuía 94 ações que variavam entre projetos sociais e de segurança pública. Para mais informações ver GANEM MISSE, 2013. [↑](#footnote-ref-7)
8. 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. [↑](#footnote-ref-8)
9. O Comitê Executivo de Políticas Sociais para territórios pacificados (CEPS), 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. [↑](#footnote-ref-9)