

# **Pacificação - um processo em construção**

**Daniel Misse**

**[danielmisse@yahoo.com](mailto:danielmisse@yahoo.com)**

**(PPGSD – Universidade Federal Fluminense)**

“Administración Pública y Políticas Públicas -  
Criminalidad, Seguridad y Políticas Públicas”

Trabalho preparado para apresentação no VII  
Congresso Latino-Americano de Ciência Política,  
organizado pela Associação Latino-Americana de  
Ciência Política (ALACIP) - Bogotá, 25 a 27 de  
setembro de 2013

## RESUMO

O processo de pacificação foi iniciado em 2008. A queda dos índices de homicídio estava ocorrendo em todo o Estado do Rio de Janeiro desde 2003, porém os autos de resistência seguem em caminho inverso até o ano de 2010, quando há uma queda nesse índice em alguns meses. Propomos argumentar que a relação causal entre implantação de uma UPP e a queda da letalidade não é suficiente para explicar a sua redução. Observamos a criação de um Sistema Integrado de Metas (SIM) em 2009, pela Secretaria de Segurança, como outro fator ao premiar delegacias e batalhões de polícia militar que conseguissem reduzir os índices de letalidade no estado do Rio de Janeiro. Observamos, portanto, que há uma queda mais acentuada nos índices principalmente no ano de 2010, quando o SIM foi implantado. Uma questão dual é levantada para estudo: Estaria ocorrendo uma nova forma de controle da ação policial através de mecanismos de monitoramento e avaliação de metas ou os dados dos registros de ocorrência poderiam estar sendo modificados para cumpri-las? Para tanto, estudar-se-á dados administrativos, depoimentos e outras pesquisas sobre a UPPs de sorte a propor uma leitura complexa dos indicadores de violência.

Palavras-Chave: UPP; Sistema Integrado de Metas; Criminalidade; Rio de Janeiro.

## 1. Introdução.

Segundo definição da própria Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro, seguindo a orientação dada pelo Decreto 42.787/2011:

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é uma pequena força da Polícia Militar com atuação exclusiva em uma ou mais comunidades, numa região urbana que tem sua área definida por lei.

Cada UPP tem sua própria sede, que pode contar com uma ou mais bases. Tem também um oficial comandante e um corpo de oficiais, sargentos, cabos e soldados, além de equipamentos próprios, como carros e motos.

Para coordenar sua atuação, todas as UPPs estão sob o comando da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP). [...] Administrativamente, cada UPP está vinculada a um batalhão da Polícia Militar.

**As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e que tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública.** A atuação da polícia pacificadora, pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade, aumenta a interlocução e favorece o surgimento de lideranças comunitárias.<sup>1</sup> (GRIFAMOS)

Há uma tentativa, portanto, de diferenciar o programa das UPPs dos demais programas de policiamento comunitário existentes, atribuindo ao conceito de “Polícia de Proximidade” a fonte dessa diferenciação.

Entretanto, temos que o conceito de “Police de Proximité”, é a forma de polícia comunitária adotada na França, pois:

Por trás do sucesso extraordinário do policiamento comunitário, ou sua versão francesa de “policiamento de proximidade”, no entanto, esconde uma realidade de fato com abordagens muito diversas e práticas, e essa diversidade é mais óbvia quando se olha um pouco mais de perto a questão através de estudos de caso. Sob um nome de perfil enganosamente universal faz uma ampla gama de práticas que se enquadram em abordagens e filosofias às vezes compatíveis e capazes de combinações, mas às vezes fortemente contrárias. O ponto em comum entre todas estas abordagens é uma interação mais intensa entre a polícia e as comunidades, impensável no modelo tradicional de polícia, organizada apenas a partir da idéia de uma separação entre polícia e sociedade<sup>2</sup>.

Deste modo, a polícia de proximidade seria uma forma assumida de policiamento comunitário na França atendendo ao paradigma da descentralização administrativa inerente ao processo de Reforma do Estado naquele país.

Essa desconcentração de Poder gerou um vácuo de legitimidade preenchido por

---

<sup>1</sup> Fonte: Governo do Estado do Rio de Janeiro. Portal da UPP. Acessado em: 12/01/2013. Disponível em: [http://www.upprj.com/index.php/o\\_que\\_e\\_upp](http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp).

<sup>2</sup> WISLER, Dominique. La police communautaire. Exposition d'une typologie. International Police Executive Symposium. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. Working Paper n. 15. April. 2009. Disponível em: <http://www.reformedelapnc.org/documents/police-communautaire-DCAF-francais-Wisler.pdf>. Acessado em: 15/02/2012.

Conselhos Comunitários de Segurança, atuando no nível local e aproximando a população do planejamento da política pública de segurança.

No Rio de Janeiro, os Conselhos Comunitários de Segurança (CCS) foram implementados pela Resolução SSP nº 781, de 08 de agosto de 2005, alterada pela Resolução SESEG nº 78/2007 e a Resolução SESEG nº 547/2012.

Cada Conselho Comunitário de Segurança estaria circunscrito a uma AISP (Área Integrada de Segurança Pública)<sup>3</sup>, tendo representantes do Batalhão de Polícia e das Delegacias de Polícia da área.

Entretanto, como os Conselhos Comunitários de Segurança estão ligados a Batalhões e Delegacias, as UPPs acabam não sofrendo a sua influência na mesma proporção, pois se submetem mais diretamente à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), seguindo a estrutura determinada pelo Decreto 42.787/2011. Portanto, propor a UPP como polícia de proximidade com base na organização dos CCS seria insuficiente.

Apenas para ilustrar a questão, pudemos observar uma reunião do CCS no Leblon, que cobre a área de boa parte dos bairros mais nobres da Zona Sul e ainda as favelas do Vidigal e da Rocinha. É elaborada uma pauta e comparece o comandante do batalhão da área para discutir algumas questões locais com a população.

A quase totalidade dos presentes são senhores de classe média alta que levantam temas relativos ao ordenamento urbano e a sua impressão quanto ao aumento da violência no seu bairro. A presença de pessoas de Vidigal e Rocinha no conselho inexistente e a própria UPP não envia representantes. Levantamos a questão referente à possibilidade de instalação de um CCS próprio para as UPPs, devido à falta de participação dos moradores de favelas, porém foi-nos dito que a ideia era a integração da favela com a cidade e se criassem um CCS para a favela estariam reforçando essa segregação.

Observamos, portanto, que a principal forma de participação dos moradores das favelas na construção de uma política de segurança pública local se dá através dos raros cafés comunitários<sup>4</sup> organizados pelos comandantes das UPPs, tendo uma função muito maior de levantar problemas locais, principalmente relativos a serviços públicos em geral, do que em pensar estratégias de segurança pública participativa.

Estratégias como os cafés comunitários, que ocorreram em período anterior em algumas favelas da cidade em outra experiência de policiamento comunitário, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), foram retomadas inicialmente pelos primeiros comandantes de UPP e serviu como forma de aproximação da polícia com a comunidade. Entretanto, pelos mesmos motivos que no GPAE, essas reuniões foram se tornando cada vez menos frequentes.

Ainda no mesmo portal das UPPs, em sua versão atualizada, atribui-se ao

---

<sup>3</sup> As **Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP** foram criadas através da Resolução SSP N. 263 de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de segurança pública que tinha por objetivo estreitar a ligação entre as Polícias Civil e Militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública. Nesse sentido, cada AISP foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. Dessa maneira, o contorno geográfico de cada AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão. A atual divisão territorial do Estado do Rio de Janeiro, segundo o critério de Áreas Integradas de Segurança Pública, contempla um total de 39 AISP, conforme a Resolução SESEG nº. 478 de 11/05/2011. Já as **Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP** objetivam a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ com a PMERJ. O Estado do Rio de Janeiro está dividido em 7 RISP, segundo as seguintes abrangências territoriais: 1ª RISP Capital (Zona Sul, Centro e parte da Norte); 2ª RISP Capital (Zona Oeste e parte da Norte); 3ª RISP Baixada Fluminense; 4ª RISP Niterói e Região dos Lagos; 5ª RISP Sul Fluminense; 6ª RISP Norte Fluminense e Noroeste; 7ª RISP Região Serrana.

<sup>4</sup> Reuniões organizadas pelo Comandante da UPP com moradores para discutir problemas de prestação de serviços públicos locais e conseguir aproximação de determinados setores da comunidade.

modelo de Segurança Pública implementado em Medellín a principal fonte de inspiração para o programa das UPPs:

**Inspirado numa experiência bem-sucedida na área de Segurança Pública em Medellín, na Colômbia, o programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que deu origem às UPPs, começou a funcionar em 19 de dezembro de 2008,** quando foi instalada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora, no Morro Santa Marta, no bairro de Botafogo, na Zona Sul.

Desde então, 28 UPPs já estão implantadas e, até 2014, a previsão é de que sejam mais de 40. Em dezembro de 2012, a Polícia Pacificadora contava com um efetivo de 6.771 policiais, incluindo cerca de 760 mulheres. Esse quantitativo deve chegar a 12,5 mil até 2014.<sup>5</sup>

No entanto, parece-nos fora de contexto tal comparação, uma vez que o modelo adotado em Medellín se dá através de grandes operações de ocupação e desmantelamento dos grupos paramilitares através do processo de desmobilização, nas principais favelas da cidade, tendo permanecido apenas algumas bases da força nacional em determinadas áreas<sup>6</sup>.

Com a liberação das estatísticas de homicídios de 2011 pela Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro, indicando uma diminuição comparativamente à série histórica dos registros, confirmada pela pesquisa realizada pelo professor Ignácio Cano<sup>7</sup>, o êxito de tal política começa a ser difundido pela imprensa<sup>8</sup>.

Neste trabalho, faremos um breve estudo do processo de pacificação, que se caracteriza pela entrada da força policial em cerca de 170 favelas da cidade do Rio de Janeiro, atingindo diretamente uma população superior a 500 mil pessoas, iniciada no final de 2008.

A partir da discussão acerca da pacificação e o seu impacto enquanto política pública de segurança, observaremos que a queda dos índices de homicídio estava ocorrendo de forma gradual em todo o Estado do Rio de Janeiro desde 2003. Entretanto, com o início dessa política, houve uma aceleração na redução dos principais índices de letalidade. Em caminho inverso, até o fim do ano de 2009, veremos que os autos de resistência (mortes causadas por policiais), vinham se mantendo em níveis altos até caírem bruscamente em 2010 em alguns meses.

A relação entre a implementação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e a queda nos índices de letalidade passa a ser acusada por alguns pesquisadores brasileiros. Propomos demonstrar que essa relação causal entre implantação de uma UPP e a queda da letalidade não é por si só suficiente para explicar a redução desses índices. Levantamos outro fator que poderia ter uma influência ainda maior nesses indicadores, a criação do Sistema Integrado de Metas pela Secretaria de Segurança, que passaria a monitorar e premiar delegacias de polícia e batalhões de polícia militar que conseguissem reduzir os índices de letalidade no estado do Rio de Janeiro.

Observamos, portanto, que há uma queda mais acentuada nos índices

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Trabalhamos melhor as comparações entre a proposta de Medellín e do Rio de Janeiro, bem como as diferenças entre uma favela e uma comuna em nossa tese de doutoramento “Políticas Sociais em Territórios Pacificados”, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2013.

<sup>7</sup> Pesquisa realizada pelo Laboratório de Análise da Violência da UERJ sob coordenação de Ignácio Cano intitulada “Os Donos do Morro”. Analisaremos os dados dessa pesquisa mais à frente.

<sup>8</sup> Jornal “O GLOBO”, edição de 23/09/2012: “UPPs já evitarem 250 assassinatos em favelas.”

principalmente no ano de 2010, quando o Sistema de Metas foi implantado, sugerindo a possibilidade de controle da ação policial por parte da Secretaria de Segurança e enfraquecendo a tese de que as UPPs teriam sido a principal causa para a redução nos principais índices de criminalidade.

## 2. Das Companhias de Policiamento Comunitário (CPC) à UPP.

A estrutura organizacional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) é, em escala decrescente: Comando de Policiamento de Área – CPA (organiza operacionalmente as atividades dos BPM e CIPM - Companhias Independentes de Polícia Militar); Batalhão de Polícia Militar – BPM (subdividido em Companhias orgânicas ou estacadas); Companhia de Polícia Militar - Cia PM (pode ou não ser subdividida em Pelotões); Pelotão de Polícia Militar – Pel PM; Destacamento de Policiamento Ostensivo - DPO / Companhia de Policiamento Comunitário – CPC.

As Companhias de Policiamento Comunitário já existiam em alguns Batalhões e não havia qualquer bonificação para quem trabalhasse dentro desse setor dos Batalhões. Com a ocupação do Santa Marta, Cidade de Deus e Batam e com a proposta do município em pagar uma gratificação aos policiais que realizassem esse tipo de policiamento<sup>9</sup>, houve a necessidade de edição de um Decreto para diferenciar esse grupo de policiais dos demais.

Desta forma, a Unidade de Polícia Pacificadora surge para diferenciar policiais dentro da corporação para fins de gratificação, reafirmando em sua denominação a ideia propalada pelos meios de comunicação de que haveria uma guerra, dependente de forças pacificadoras para a sua resolução.

As primeiras "pacificações" se deram através de companhias de policiamento comunitário nas comunidades Santa Marta, Cidade de Deus e Batan, sendo posteriormente editado um decreto dando nome a esse tipo de policiamento de sorte a diferenciá-lo dos demais realizados pela polícia, tornando possível para esses policiais receber uma gratificação enquanto destacamento de policiamento especializando e estimulando a proposta das Companhias de Policiamento Comunitário.

## 3. O Funcionamento de uma UPP.

Pela estrutura organizacional do Comando da Polícia Militar, as UPPs eram inicialmente subordinadas ao batalhão da área. O comandante do batalhão tinha uma área para comandar que incluía as favelas que teriam um policiamento com uma nova filosofia.

Com a criação do Comando de Polícia Pacificadora (CPP) a subordinação aos batalhões foi reduzida a vínculo logístico, servindo principalmente como base de apoio para o policial obter os equipamentos que necessita diariamente para o seu trabalho.

No entanto, apesar das grandes aquisições de equipamentos para as UPPs, ainda há graves problemas estruturais em diversas bases que estão relacionados a problemas dos serviços públicos, como a falta d'água, luz, instalações em contêineres improvisados, muitos sem refrigeração, etc. Há ainda diversas questões também relacionadas às condições de trabalho, aceitação da função desempenhada, motivação e formação que são

---

<sup>9</sup> Ver matéria do RJTV 2ª edição de 18/12/2008 em que o governador Sérgio Cabral anuncia essa parceria enquanto inspecionava as obras da estação do metrô General Osório. Disponível em: <http://rjtv.globo.com/Jornalismo/RJTV/0,,MUL927275-9099,00-FAVELA+DO+BATAN+SERA+A+PROXIMA+A+RECEBER+POLICIAMENTO+COMUNITARIO.h tml>. Acessado em: 21/12/2012.

recorrentemente levantadas pelas tropas<sup>10</sup>.

Do ponto de vista de funcionamento, cada UPP tem subdivisões na tropa propondo funções distintas para o soldado. Essa divisão não é formal, mas administrativa, de forma a ajudar na organização interna das atividades dos policiais, como nos revela em entrevista uma policial de UPP:

Quem cuida do pessoal é o P1, mas a ideia não é estabelecer essa mesma estrutura de batalhão na UPP. Mas existe essa divisão. Quem toma conta de viatura, uniforme, é o P4, mas a gente não tem a figura do P4 com 10 policiais trabalhando. Geralmente são dois policiais que carregam. Tem o P5 é mais relações públicas. Não necessariamente esse grupamento que faz essa questão de proximidade no morro, não. O P5 é mais voltado pra eventos. Esse grupo de proximidade é o que está mais próximo dos moradores, fazem o patrulhamento. Mas não tem nada específico para a área social. Hoje a gente está até tentando ver, devido ao grande número de projetos que a gente recebe, e é muito coisa. Acho que as pessoas sonham: ih... não sei o que? UPP. E a gente está tentando montar um canal não pra administrar esses projetos, mas selecionar o que será aplicado em área de UPP, mas não tem nada específico no lado social. Tem de relações públicas. De comunicação social. Mas assistência social não tem. Por mim pode ter, mas não tem estrutura para isso. É mais uma orientação. E aí, se o soldado tem uma proximidade e as pessoas pedem coisas, a gente encaminha. Só para não falar que isso não é a polícia, não. O nosso interesse é manter essa relação.

Outra forma reproduzida pelas UPPs, com base nos Batalhões, é separação das funções dos soldados por áreas de atuação. Quase todas as UPPs seguem a mesma separação de tarefas contando com P1, P2, P3, P4, P5 e GPP.

O subcomandante da UPP [nome do território] nos explica também cada função:

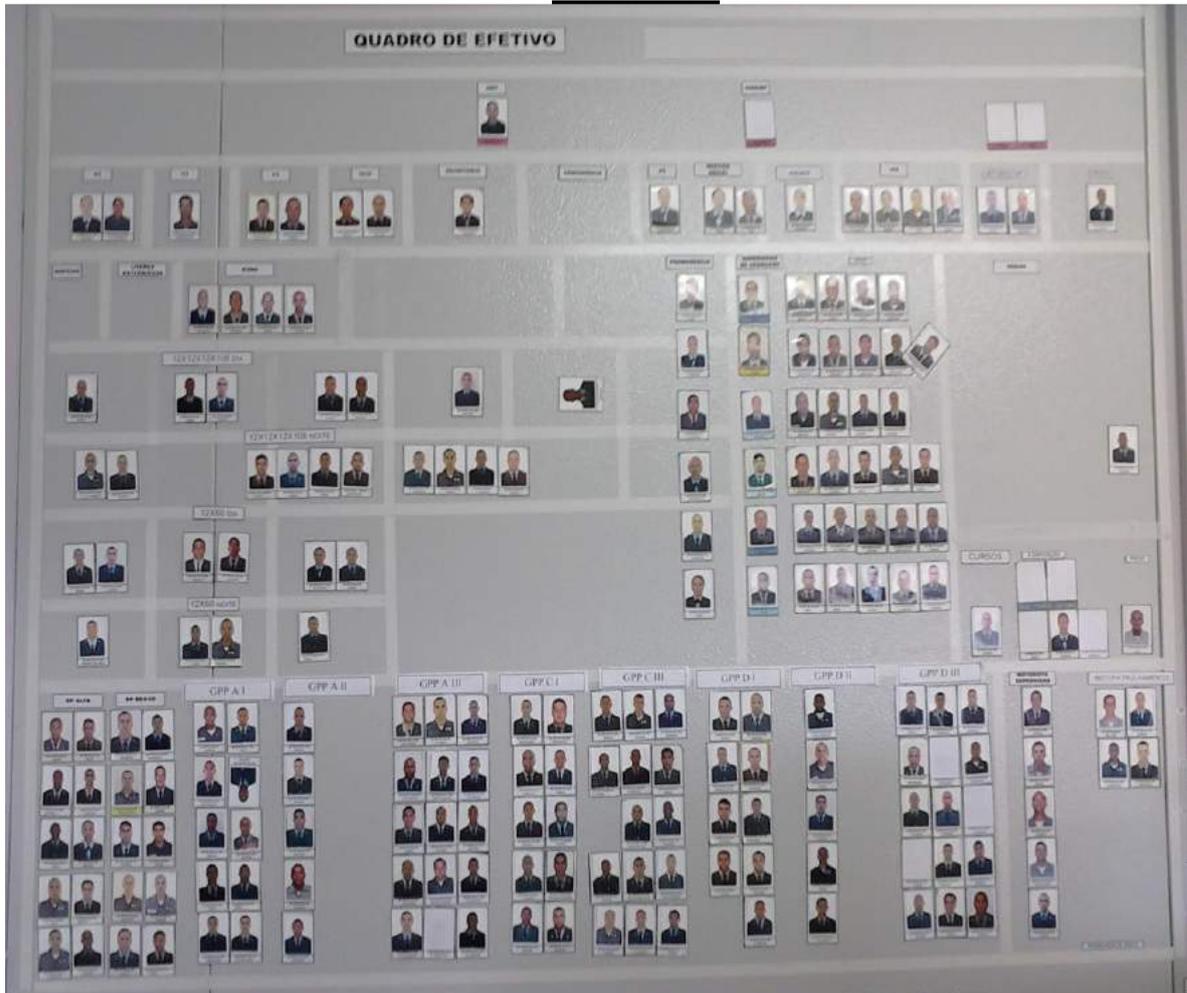
Hoje nós temos cerca de 140 homens trabalhando na comunidade. Na primeira linha está o comandante e o subcomandante. Na segunda linha está o pessoal da administração. Daqui para baixo, está a P1, que lida com pessoal, escala, planejamento de férias; P3 é mais planejamento, grupo tático; P4 é material, reposição de armamentos. P5 é serviço mais social. Ou seja, aqueles três policiais ali trabalham com o social. Por fim, tem GPP – Grupo de Polícia de Proximidade, que são os policiais que rodam a comunidade toda.

A foto a seguir ilustra essa divisão de tarefas no quadro efetivo de uma UPP de forma mais clara:

---

<sup>10</sup> O Jornal do Brasil publicou matéria em 09/08/2012 em que denuncia as condições de trabalho de policiais recém formados que estariam atuando como estagiários na Rocinha no período anterior a instalação da UPP. Matéria disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/08/09/na-rocinha-policiais-reclamam-de-condicao-desumana-de-trabalho/>. Acessada em: 10/08/2012. Também nesse sentido, ver neste capítulo Plano de Formação em Direitos Humanos do Borel, dentro do subtítulo “Movimentos de Resistência”.

## IMAGEM 1



No que concerne ao processo de escolha dos lugares onde serão construídas as bases ou colocados os contêineres, não se leva em consideração os anseios da própria comunidade. Alguns dos lugares escolhidos geram revolta e diversas disputas. Foi o que ocorreu no Vidigal, em que um dos poucos espaços de lazer da favela foi escolhido para acolher a nova base da UPP na comunidade e vários moradores se mobilizaram para impedir a sua demolição. O evento gerou confronto com a polícia<sup>11</sup>, tendo a população recorrido à Comissão de Direitos Humanos da ALERJ para denunciar abusos no processo.

A escolha de quantos soldados são necessários para cada UPP se dá, segundo nos informa o Comandante [nome do território], através de um estudo em que se avalia diversas informações, tais como: tamanho populacional, quantidade de acessos que a

---

<sup>11</sup> Diversos jornais publicaram matérias sobre esse confronto: O Dia – “Vidigal resiste e impede UPP de destruir quadra de esportes - Moradores reagem à ação da PM que, para instalar base, acabaria com única área de lazer”. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/rio/vidigal-resiste-e-impede-upp-de-destruir-quadra-de-esportes-1.525864>. Acessado em: 28/12/2012; O Globo – “Confusão entre moradores do Vidigal e policiais de UPP termina com jornalista presa - Demolição de quadra na comunidade motivou manifestação”. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/confusao-entre-moradores-do-vidigal-policiais-de-upp-termina-com-jornalista-presa-7044955>. Acessado em: 28/12/2012.

favela tem, quantidade de escolas, quantidade de bocas de fumo e número de ocorrências oriundas (por exemplo, roubo de veículo - quantos presos ou acusados de roubos de veículos são oriundos do São Carlos).

#### 4. As 40 UPPs e a Expansão.

O processo de escolha dos 40 territórios que receberiam UPPs, tem sido bastante questionado. A pesquisa realizada pelo LAV, “os novos donos do morro”, sob coordenação do professor Ignácio Cano (2012) indica uma forte relação entre as favelas escolhidas e os eventos esportivos, indicando uma espécie de “cinturão de segurança” em torno dos locais dos eventos, bem como as áreas turísticas mais importantes.

Desta forma, as 40 UPPs seriam implantadas principalmente nos bairros da Zonas Sul, Norte e Centro, sendo que na Zona Oeste, as primeiras UPPs só teriam existido por questões conjunturais que teriam ocorrido antes de se ter um planejamento.

O presidente do ISP, Coronel Teixeira, afirma que os critérios utilizados se basearam principalmente nos índices de criminalidade violenta, sendo que os 40 territórios mais violentos estariam todos dentro da cidade do Rio de Janeiro, quando foi feito o levantamento em 2008.

Entretanto há ainda uma terceira explicação para a escolha dos territórios das 40 UPPs, trazida por um Comandante de UPP que assumiu função estratégica na Secretaria de Segurança: a importância da facção criminosa e a sua influência para toda a região metropolitana do Rio de Janeiro. Isso poderia levar à revisão das áreas inicialmente escolhidas com base em novas mudanças na ocupação territorial urbana e também da influência das facções sobre novos territórios.

Em qualquer das explicações, podemos chegar à conclusão de que os territórios contemplados pelas 40 UPPs estão em sua quase totalidade no eixo Zona Sul, Norte e Centro.

#### 5. A implantação das UPPs e seu impacto nos índices oficiais de criminalidade<sup>12</sup>.

Como vimos, as três primeiras comunidades (Cidade de Deus, Santa Marta e Batam) tiveram inicialmente a entrada do BOPE, da Polícia Civil e depois o policiamento

---

<sup>12</sup> Preferimos trabalhar com números absolutos em vez de taxas por cem mil habitantes. Essa escolha metodológica se dá pelo fato de termos trabalhado, na maioria das vezes, com dados de áreas cuja população é pequena demais para se trabalhar com taxas populacionais. Outro fator também são os dados populacionais do IBGE que apresentam grande defasagem com relação à realidade. A título de ilustração, temos que a Cidade de Deus teria uma população de 47.021 pessoas, segundo dados do Censo 2010. No entanto, o Programa de Saúde da Família do Município do Rio de Janeiro tem um levantamento que indica mais de 50 mil moradores. A população local reivindica ter mais de 60 mil habitantes. Outro exemplo é a Rocinha, que segundo o IBGE (Censo 2010) tem 69.161 habitantes, enquanto o censo realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009, indica 100.818 habitantes. Há ainda mais um fator que nos leva a crer que a utilização de números absolutos é menos problemática do que o referenciamento por taxas, o crescimento populacional. Este fator nos convence de que a queda de um índice, contabilizado em números absolutos, por conta do crescimento populacional, tende a ser mais evidente. Ou seja, como é raro haver uma redução populacional nas regiões da cidade e do Estado do Rio de Janeiro, sendo a regra o crescimento populacional, cremos que se há uma queda nos índices indicada pelos números absolutos, essa queda tende a ser ainda maior se trabalhássemos com taxas por 100 mil habitantes. Desta forma, cremos ser menos problemático trabalharmos com números absolutos, tendo em vista o tamanho da população das áreas pesquisadas e o grande hiato entre os dados oficiais e a realidade.

realizado foi inicialmente pelos Batalhões de suas respectivas áreas, havendo uma transição para uma Companhia de Policiamento Comunitário lotada no próprio Batalhão, sendo implantados postos de policiamento comunitário nessas áreas até que se criasse uma nomenclatura para essa nova forma de policiamento denominada, em janeiro de 2009, de Unidades de Polícia Pacificadora.

A partir das ocupações de junho de 2009 no Chapéu Mangueira/Babilônia, a estratégia se modificou substancialmente. A partir de então, cada ocupação ocorreria em quatro etapas: Intervenção Tática, Estabilização, Implantação da UPP e Consolidação (monitoramento de avaliação do programa).

Na primeira etapa, teríamos o BOPE realizando a ocupação e após o domínio territorial consolidado, haveria a transferência, logo a seguir, para o Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque). Por fim, após o mapeamento, procura de local para a base da UPP e a estabilização do território, com a chegada dos soldados recém-formados, se dava a implementação da UPP.

Uma vez que não se podia pagar um bônus ao policial que estava inserido nas companhias de policiamento comunitário por pertencerem a um batalhão, se não houvesse uma forma de diferenciar o policial de companhia daquele do batalhão, todos teriam que receber, por força da Constituição, a mesma gratificação. Por conta dessa necessidade de diferenciar esses policiais, foi criada por decreto a Unidade de Polícia Pacificadora.

Essa diferenciação se deu através dos Decretos nºs 41.650/2009<sup>13</sup>, 41.653/2009<sup>14</sup> e 42.787/2011<sup>15</sup>, que instituíram as UPPs, deram abono salarial aos policiais dessas unidades e, posteriormente, criaram sua metodologia e estruturação enquanto programa.

O Decreto 42.787/2011 compilou boa parte do que vinha sendo pondo em prática nos dois anos em que o programa já existia: Criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora a qual cada UPP passaria a se subordinar; manutenção das gratificações para os soldados e consolidação das gratificações dos oficiais; Diferenciação entre UPP's classe A (com mais de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Major) e classe B (com menos de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Capitão); As quatro etapas para a implantação da UPP (Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação); Policiais recém formados com formação em direitos humanos e na doutrina da polícia comunitária; Estruturação de um Conselho Permanente de Avaliação das UPP's que revisará a regulamentação a cada 24 meses, sendo composta pelo Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente, Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança – SESEG, Diretor-Presidente do Instituto de

---

<sup>13</sup> DECRETO Nº. 41.650 DE 21 DE JANEIRO DE 2009: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA - UPP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Art. 1º - Fica criada, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, subordinada ao Comando do Estado Maior, a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

<sup>14</sup> DECRETO Nº. 41.653 DE 22 DE JANEIRO DE 2009: DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO AOS POLICIAIS LOTADOS NAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Art. 1º - Os Policiais Militares lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, no efetivo exercício de suas funções, perceberão Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais); Parágrafo Único - A gratificação ora instituída será concedida tão somente aos que estiverem lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, e não se incorporará, para quaisquer efeitos, aos vencimentos do servidor.

<sup>15</sup> DECRETO Nº. 42.787 DE 06 DE JANEIRO DE 2011: DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, ESTRUTURA, ATUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Segurança Pública – ISP, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, Coordenador-Geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP; Elaboração pelo ISP de Programa de Polícia Pacificadora (PPP).

Apesar de as UPPs terem se iniciado em 2009, a primeira resolução dispendo sobre uma UPP foi a do São João, Matriz e Quieto, definindo qual seria a sua área de abrangência, publicada no D.O.E.R.J. em 31/01/2011, seguindo os preceitos do Decreto 42.787/2011. Fica evidente a baixa institucionalidade do programa, que ainda não possui uma lei que o positive e o garanta de fato para além de um governo<sup>16</sup>.

Em atenção ao Decreto nº 42.787/2011, uma das prerrotivas do ISP seria a de publicar relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP.

Em atendimento ao disposto no Decreto e tendo em vista a dificuldade de separação dos dados, e mesmo a confiabilidade dessa triagem, o ISP elaborou um levantamento das ocorrências criminais de 2007 a 2012 (até setembro), mensalmente nas 17 primeiras UPPs, o que nos permitiu elaborar algumas análises dessa série histórica, referente aos principais delitos sobre o total de registros de ocorrência.

## 6. O impacto das UPPs e do Sistema Integrado de Metas nos índices oficiais de criminalidade<sup>17</sup>.

Resolvemos trabalhar aqui com dados das 17 primeiras UPPs pelo fato de o ISP somente ter liberado levantamentos referentes a essas áreas e também por conta do curto período de tempo em que foram instaladas as últimas 13 UPPs (18 meses, da segunda metade de 2011 até janeiro de 2012).

Não obstante, pudemos observar falhas e subnotificações nos dados divulgados para as UPPs, o que nos leva a trabalhar com esses dados somente como indicativos da violência.

No gráfico 1 abaixo, temos no período de janeiro de 2007 a setembro de 2012 o levantamento das quatro categorias que julgamos mais representativas para aferirmos os

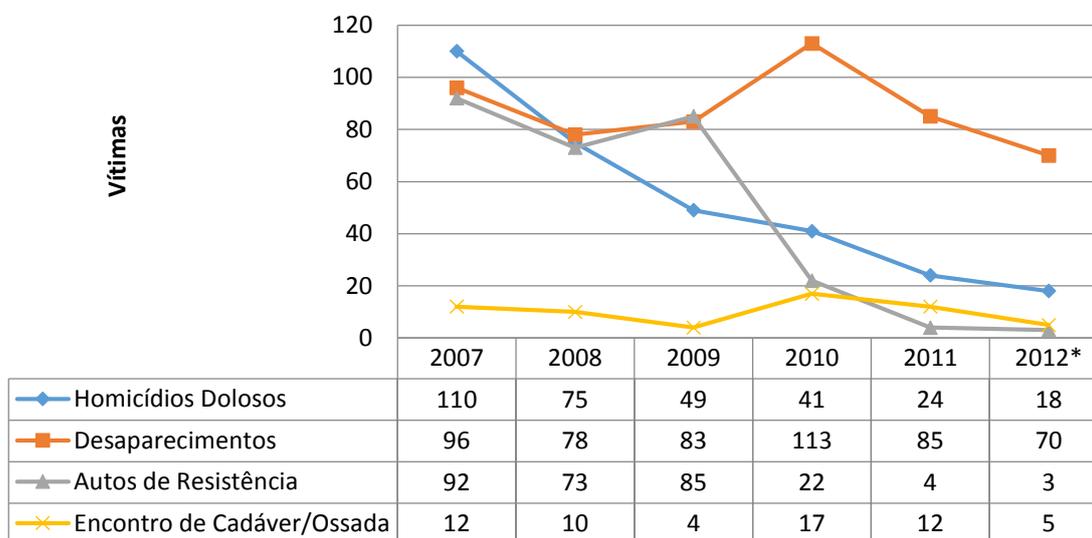
---

<sup>16</sup> O Projeto de Lei nº 2966/2010 que estabelecia critérios para a implementação das Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPPs no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, do Deputado Estadual Alessandro Molon, foi vetado pela bancada governista, conforme podemos depreender da guia de tramitação do projeto de lei, disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/0213464f31d2765283256cee0067f716/d297a1b0939e89db832576db00733e0d?OpenDocument>; Acessado em: 10/08/2012.

<sup>17</sup> Preferimos trabalhar com números absolutos em vez de taxas por cem mil habitantes. Esse escolha metodológica se dá pelo fato de termos trabalhado, na maioria das vezes, com dados de áreas cuja população é pequena demais para se trabalhar com taxas populacionais. Outro fator também são os dados populacionais do IBGE que apresentam grande defasagem com relação à realidade. A título de ilustração, temos que a Cidade de Deus teria uma população de 47.021 pessoas, segundo dados do Censo 2010. No entanto, o Programa de Saúde da Família do Município do Rio de Janeiro tem um levantamento que indica mais de 50 mil moradores. A população local reivindica ter mais de 60 mil habitantes. Outro exemplo é a Rocinha, que segundo o IBGE (Censo 2010) tem 69.161 habitantes, enquanto o censo realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009, indica 100.818 habitantes. Há ainda mais um fator que nos leva a crer que a utilização de números absolutos é menos problemática do que o referenciamento por taxas, o crescimento populacional. Este fator nos convence de que a queda de um índice, contabilizado em números absolutos, por conta do crescimento populacional, tende a ser mais evidente. Ou seja, como é raro haver uma redução populacional nas regiões da cidade e do Estado do Rio de Janeiro, sendo a regra o crescimento populacional, cremos que se há uma queda nos índices indicada pelos números absolutos, essa queda tende a ser ainda maior se trabalhássemos com taxas por 100 mil habitantes. Desta forma, cremos ser menos problemático trabalharmos com números absolutos, tendo em vista o tamanho da população das áreas pesquisadas e o grande hiato entre os dados oficiais e a realidade.

crimes contra a vida em sua forma dolosa e os desaparecimentos que também poderiam representar em algum grau<sup>18</sup> como consequência a morte da vítima.

**Gráfico1: Crimes Contra a Vida nas 17 primeiras UPPs**



\*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

Do gráfico acima, depreendemos que os homicídios nessas áreas da cidade vinham em trajetória de queda desde 2007, mais acentuada mesmo antes da implantação das UPPs, que atingiu boa parte dessas comunidades somente no segundo semestre de 2010.

Em sentido inverso ao dos homicídios, os desaparecimentos apresentam forte trajetória de alta até 2010, quando podemos observar, algum grau de correlação com o aumento do número de encontro de cadáveres e ossadas, fazendo-nos induzir que há uma relação causal entre ambas as categorias.

Entretanto, observamos que ao contrário dos homicídios, os autos de resistência (mortes de moradores por policiais) apresentam estabilidade com viés de alta, chegando a ultrapassar o número de homicídios em 2009, só sendo reduzidos em 2010, quando são implantadas 13 das 17 primeiras UPPs. A partir deste ano, ocorre uma forte queda nesse índice, levando-o a uma ocorrência muito baixa.

A referência a esse dado relativo aos autos de resistência nos leva a crer que a política de pacificação pode ter obtido o seu maior êxito na redução desse tipo de

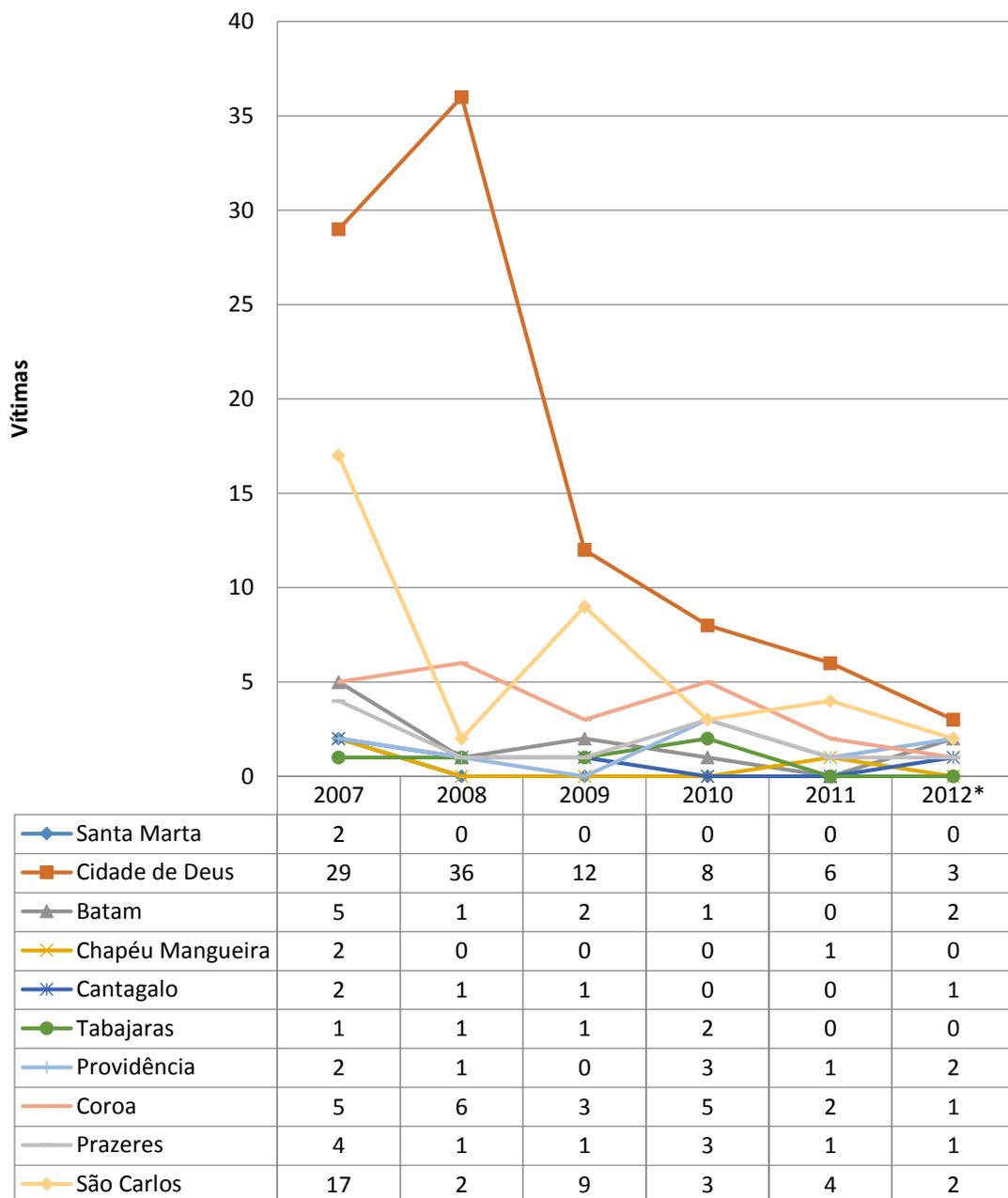
<sup>18</sup> Dois estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP), realizados em 2009 e 2011 com uma amostra de 10% dos desaparecimentos, revelaram que as pessoas retornam para casa em cerca de 70% dos casos. Em 15% dos episódios não se sabe o que ocorreu e, em 5% descobre-se posteriormente que a vítima está morta (dos quais 2% são homicídios ainda não registrados). Desta forma, o percentual de pessoas mortas depois de desaparecidas pode chegar a 20% dos casos. Sendo assim, em 2010, poderiam ser contabilizadas mais 1.094 mortes no estado, além das 5.829 óbitos violentos intencionais registrados oficialmente. Fonte: Perfil de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2010: Instituto de Segurança Pública – Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=247>. Acessado em: 16/01/2013.

ocorrência. Entretanto, como veremos mais a frente, poderia haver outros fatores determinantes para essa redução mais expressiva.

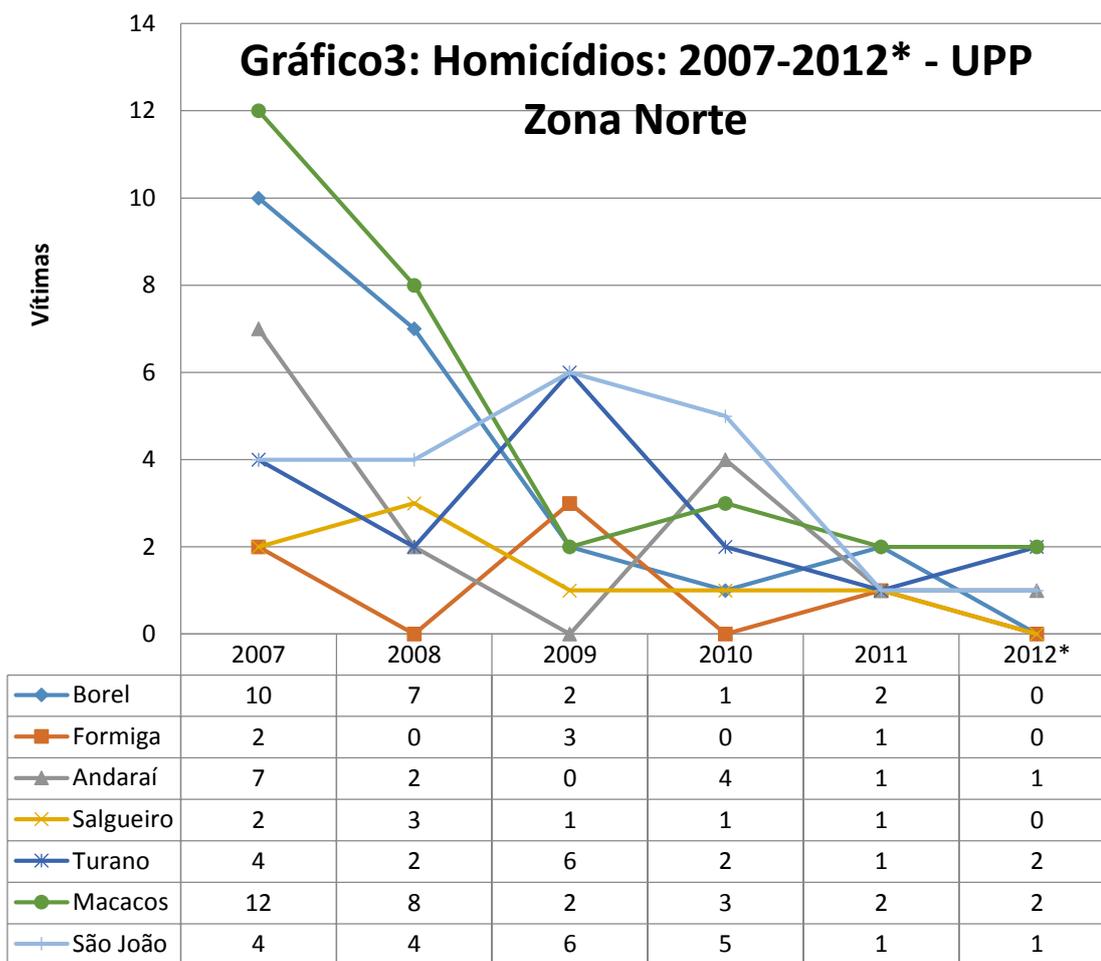
Desta forma, em uma primeira análise, podemos propor que a UPP surge como uma política de proteção da população contra a própria polícia e o alto grau de letalidade das incursões policiais.

Nos gráficos a seguir, podemos ver a evolução dos homicídios em cada uma das 17 primeiras UPP's no período de 2007 a 2012.

**Gráfico2: Homicídios: 2007-2012\* - UPP  
Zona Sul, Zona Oeste e Centro**



\*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.



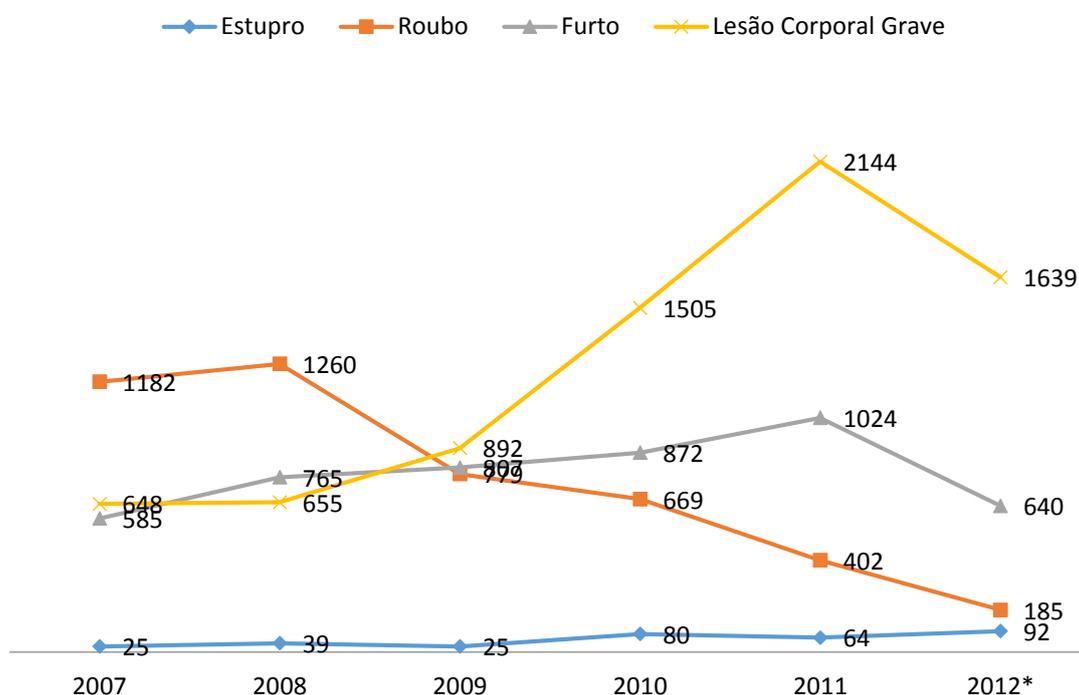
\*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

Desta forma, percebemos que à exceção de Cidade de Deus e São Carlos/Mineira/Zinco/Querosene, nenhuma outra favela ultrapassava a marca de 10 homicídios dolosos por ano no período analisado<sup>19</sup>. Também observamos que já havia uma tendência de queda na maioria dos índices mesmo antes das UPP's serem instaladas, revelando que a incidência de autos de resistência tinha uma relação de quase 50% das mortes registradas nessas áreas da cidade.

A seguir, no Gráfico 4, veremos a incidência de outros crimes nas áreas de UPP:

<sup>19</sup> Observamos que o Morro dos Macacos apresenta um índice acima de 10 homicídios somente no ano de 2007 (início da contagem da série pelo ISP), o que nos levou a desconsiderar esse impacto sobre o todo da série analisada.

## Gráfico 4: Outros Crimes nas 17 UPP



\*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

No gráfico acima, observamos um aumento no índice dos crimes de agressão física (lesão corporal dolosa), estupro e furto e uma queda expressiva nos casos de roubo.

Deprendemos da leitura dos Gráficos 1 e 4 um aumento no registro de crimes não muito visíveis, ou seja, crimes realizados em um contexto de forte ocupação policial. Isso poderia explicar o forte aumento no número de desaparecimentos (sendo que os índices de encontro de cadáver/ossada acompanham, em proporção muito menor, essa ocorrência), furtos, estupros e lesão corporal (boa parte relacionada à violência doméstica, segundo informação trazida por moradores em diversas reuniões comunitárias e pelos próprios policiais).

Os crimes de maior violência aparente, e portanto mais visíveis, apresentam em contrapartida forte queda, tendo em vista que a forte ocupação policial acaba por inibir esse tipo de ocorrência.

Essa inversão na estatística do crime pode estar relacionada às hipóteses de que a perda do controle territorial pelo tráfico também significou a entrada de novas regras na favela.

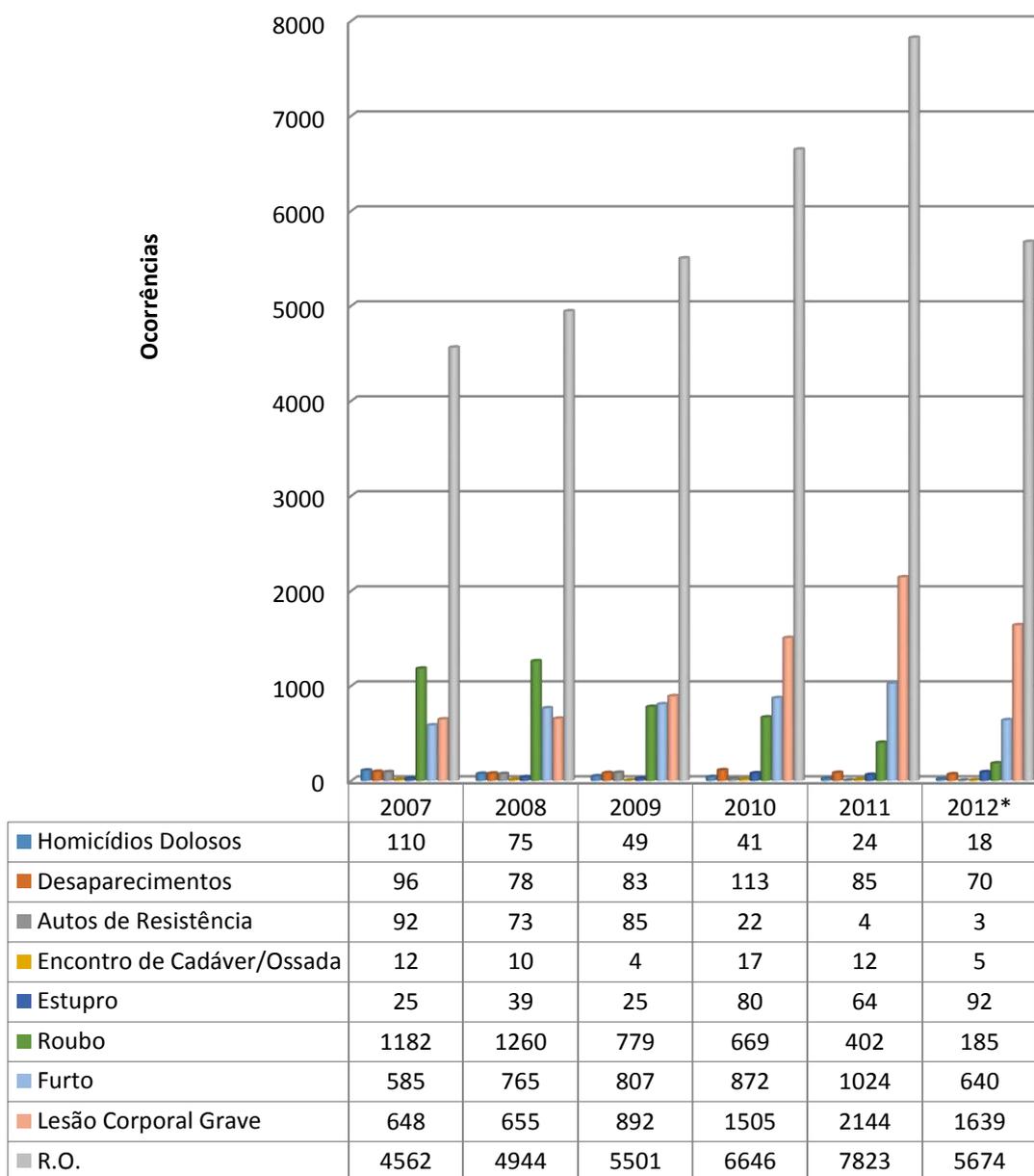
Com a entrada das regras impostas pelo Estado através da força policial, crimes mais comuns no restante da cidade também passam a ter ocorrências mais comuns nessas áreas. No entanto, há uma característica valorativa levantada por moradores, policiais e pesquisadores do tema, o traficante realizava a mediação de boa parte dos conflitos sociais e a tolerância com determinados crimes era muito pequena.

Destarte, pagava-se com agressões físicas e até com a vida em casos de violência doméstica contra a mulher, estupros e furtos. O grau de tolerância com relação a esses crimes era muito baixo.

Outro fator que também explica essa explosão nos registros desses casos é o

aumento exponencial dos registros de ocorrência nas áreas de UPP, conforme podemos observar no Gráfico 5, a seguir:

**Gráfico 5: Registros de Ocorrência nas 17 primeiras UPP's**



\* Dados do ISP até o mês de setembro de 2012.

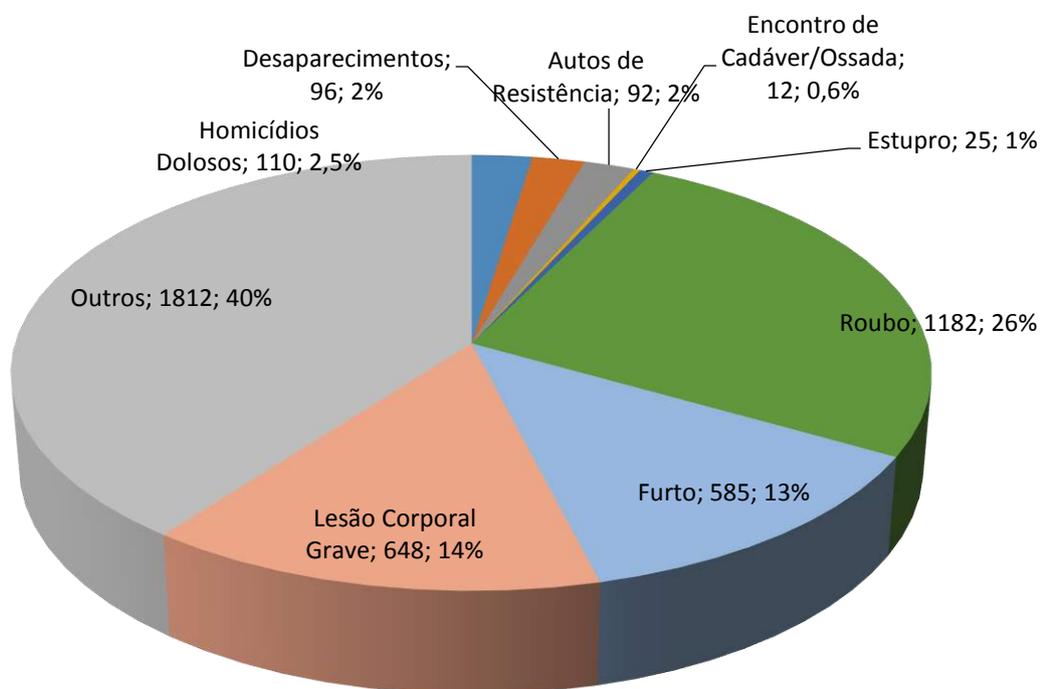
Da leitura do Gráfico 5, podemos afirmar que houve um forte aumento no número de Registros de Ocorrência, que quase dobraram entre 2007 e 2011. Em proporção ainda maior, quase 300% de aumento, estão as ocorrências de lesão corporal grave. Os registros de furto e estupro também quase dobraram no mesmo período.

Em proporção inversa, com uma queda de mais de 60% estão as ocorrências para os crimes de roubo, homicídio e autos de resistência.

Nos Gráficos 6 e 7, temos a proporção dos registros de ocorrência nos anos de

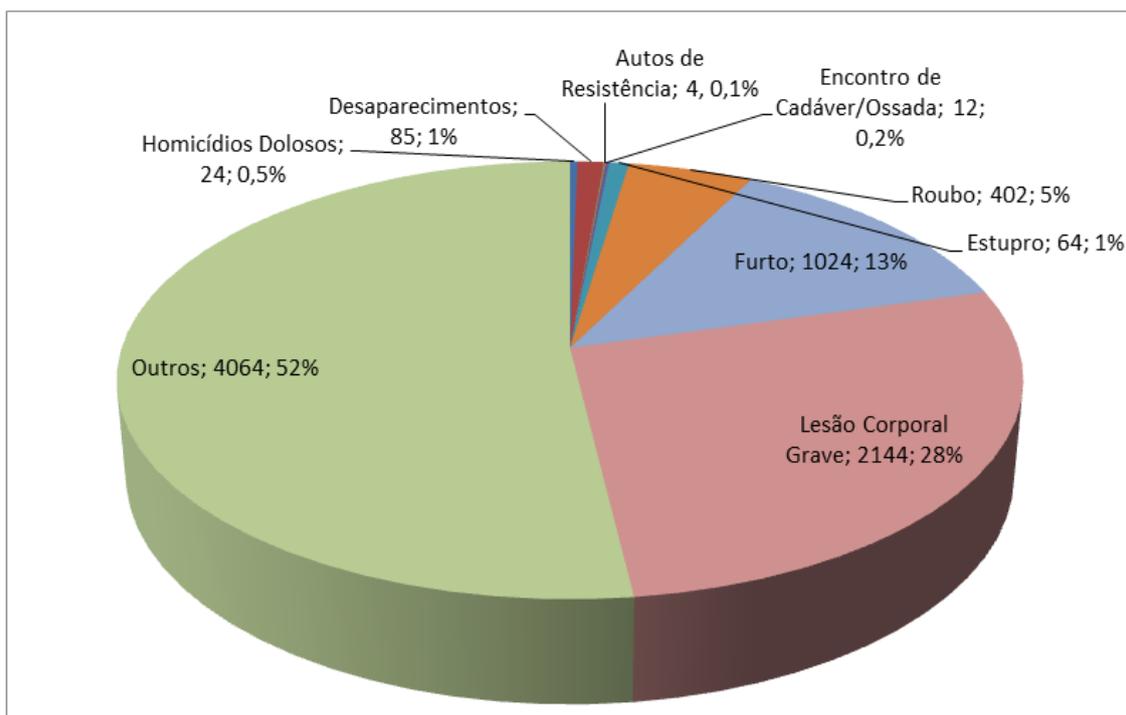
2007 e 2011, intervalo anterior e posterior à implantação das 17 primeiras UPPs, de sorte a possibilitar a comparação entre os dois períodos.

**GRÁFICO 6 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2007<sup>20</sup>**



<sup>20</sup> O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

**GRÁFICO 7 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2011<sup>21</sup>**



Observamos, portanto, na comparação entre ambos os gráficos, que a proporção de registros de lesão corporal dobrou de 14% para 28% do total dos registros de ocorrência. Apesar de ter aumentado expressivamente em números absolutos, a ocorrência de furtos se manteve estável comparativamente à proporção de registros em 2007 e 2011.

Outros registros representavam 40% e saltaram para 52% do total. E roubos, caíram expressivamente de 26% em 2007 para 5% em 2011.

Homicídios e autos de resistência caíram de 2% para praticamente 0% no mesmo intervalo de tempo, enquanto os desaparecimentos caíram proporcionalmente de 2% para 1% do total de ocorrências.

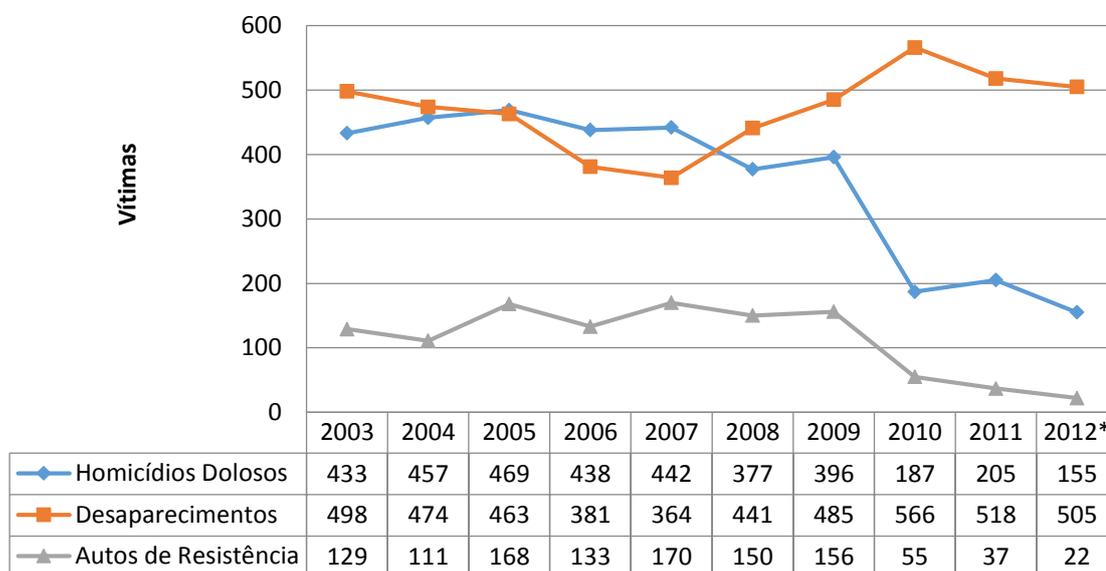
Todavia, trabalhar com índices proporcionais pode nos levar a um erro, no que se refere às UPPs: a subnotificação do período anterior. Ou seja, havia antes uma subnotificação dos casos que nos leva a crer, em um primeiro momento, que houve um aumento dos crimes, apesar da queda dos índices de letalidade.

Com a presença policial constante, começa a ocorrer uma notificação mais constante de todos os fatos típicos do cotidiano de uma favela. Com isso, há um aumento nos registros.

Para mais além, trabalhamos também com dados de uma série histórica ainda maior, cobrindo 10 anos de três tipos de ocorrências: homicídios, autos de resistência e desaparecimentos. Essa estimativa do impacto na criminalidade foi realizada considerando dois tipos de unidades de análise: áreas de UPP e delegacias.

<sup>21</sup> O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

## Gráfico 8: Violência nos Bairros das 17 UPP's



\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

Percebemos que nos bairros que incluem as UPP's, a queda nos índices de homicídio e autos de resistência também é bastante expressiva em 2010.

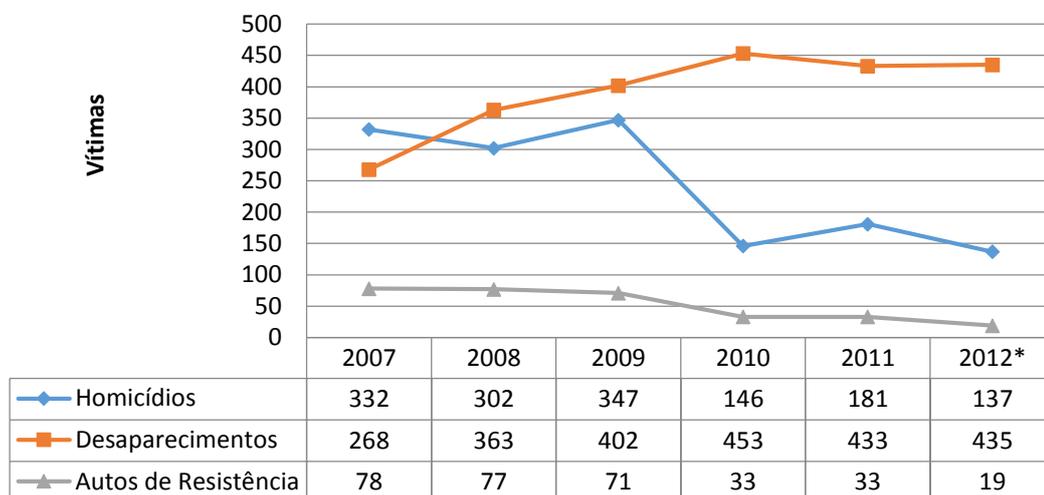
Desta forma, parece-nos de fato que houve um fator decisivo para a redução nesses índices que é atribuído por alguns pesquisadores à criação das UPPs. Todavia, há um outro fator que pode ter sido fundamental e que não foi lembrado nas pesquisas: o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)<sup>22</sup>.

Vemos no Gráfico a seguir que essa trajetória de queda nos índices de

<sup>22</sup> Criado em 2009, o Sistema Integrado de Metas (SIM) é um modelo de gestão por desempenho, desenvolvido pela SESEG, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO). Tem como principal objetivo desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime e estabelecer as metas para a redução da incidência dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade. Assim, com a implantação do SIM, a SESEG pretende, também, aprimorar o processo de integração institucional das Polícias Civil e Militar. A SESEG monitora os resultados de um sistema baseado em Indicadores Estratégicos de Criminalidade que permite a criação de metas previamente estabelecidas de acordo com delitos escolhidos. Os resultados são apurados mensalmente pelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs). Os dados são transformados em pontos que variam de acordo com o alcance ou não da meta estabelecida para o mês vigente, em função de um peso atribuído a cada indicador estratégico de criminalidade. As RISPs e AISPs que obtiverem maior pontuação são premiadas. Essas metas são calculadas com base no percentual de redução de cada um dos indicadores monitorados pelo sistema, aplicado sobre o desempenho do Estado, RISP e AISP, em igual período do ano anterior. São atribuídos 3 pontos para a meta atingida e nenhum ponto para o não atingimento da meta. Além disso, os pontos são ponderados, de acordo com o indicador: Letalidade Violenta tem peso 3; Roubo de Veículos tem peso 2; e Roubo de Rua tem peso 1. Através do somatório dos pontos é criado um ranking que permite classificar as RISPs e AISPs. A RISP que obtiver a maior pontuação e que tenha cumprido todas as suas metas, recebe um prêmio distinto pela primeira colocação, sendo de R\$9.000,00. As AISPs com as três melhores pontuações, desde que tenham cumprido todas as suas metas, recebem prêmios distintos, sendo de R\$9.000,00 para a 1ª colocada, de R\$ 6.000,00 para a 2ª colocada e de R\$ 4.500,00 para a 3ª colocada. As demais RISPs e AISPs que conseguirem atingir suas metas recebem a premiação no valor de R\$ 3 mil. Fonte: Portal da Secretaria de Estado de Segurança, Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeConteudo?article-id=1229317>. Acessado em: 23/12/2012.

mortalidade por homicídio e confronto com a polícia é também acentuada nos bairros, mesmo excluindo as áreas de UPP, principalmente em 2010.

**Gráfico 9: Violência nos bairros de UPP  
excluídos os Territórios Pacificados**



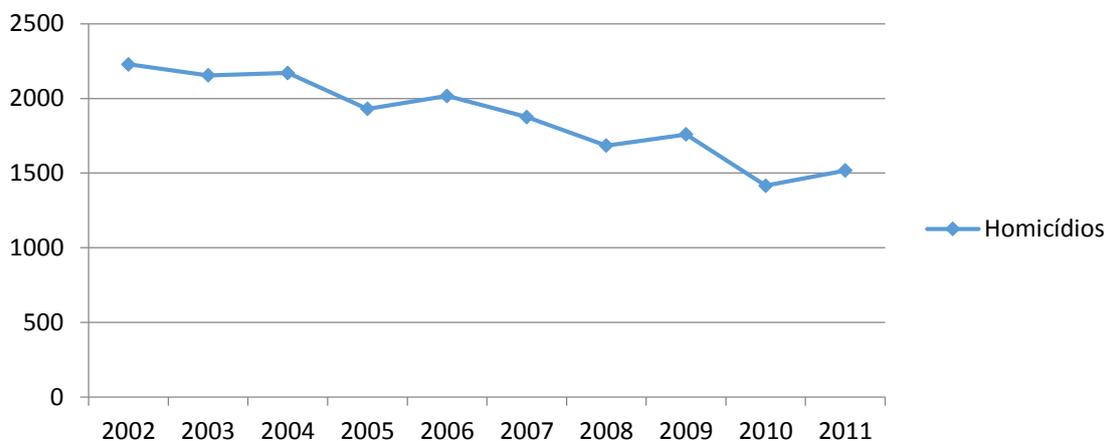
\*Dados mensais liberados pelo ISP até setembro de 2012.

A política das UPPs poderia ser apontada como exercendo grande influência nesses índices, já que também acabariam por influir na incidência desses crimes no seu entorno. No entanto, a queda mais acentuada, principalmente em 2010, seja nas favelas ou nos bairros, leva-nos a crer que poderia haver uma relação causal entre a criação de um sistema de metas e acompanhamento de resultados com gratificação e a queda mais acentuada nos homicídios devido ao maior controle dos indicadores estabelecidos como estratégicos por decreto<sup>23</sup>, tais como Letalidade Violenta (que compreende Homicídio Doloso, Latrocínio, Lesão Corporal Seguida de Morte e Auto de Resistência); Roubo de Veículo e Roubo de Rua (que compreende Roubo a Transeunte, Roubo de Aparelho Celular e Roubo em Coletivo).

Observamos, por exemplo, que o número de homicídios vinha em queda na Capital do estado do Rio de Janeiro mesmo nos bairros que não receberam UPPs até 2011, conforme o Gráfico 10.

<sup>23</sup> O Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009, dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. A Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010, Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto Nº 41.931, de 25/06/2009, alterada pela Resolução SESEG nº 485 DE 30 DE JUNHO DE 2011, que cria um manual de Procedimento para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados.

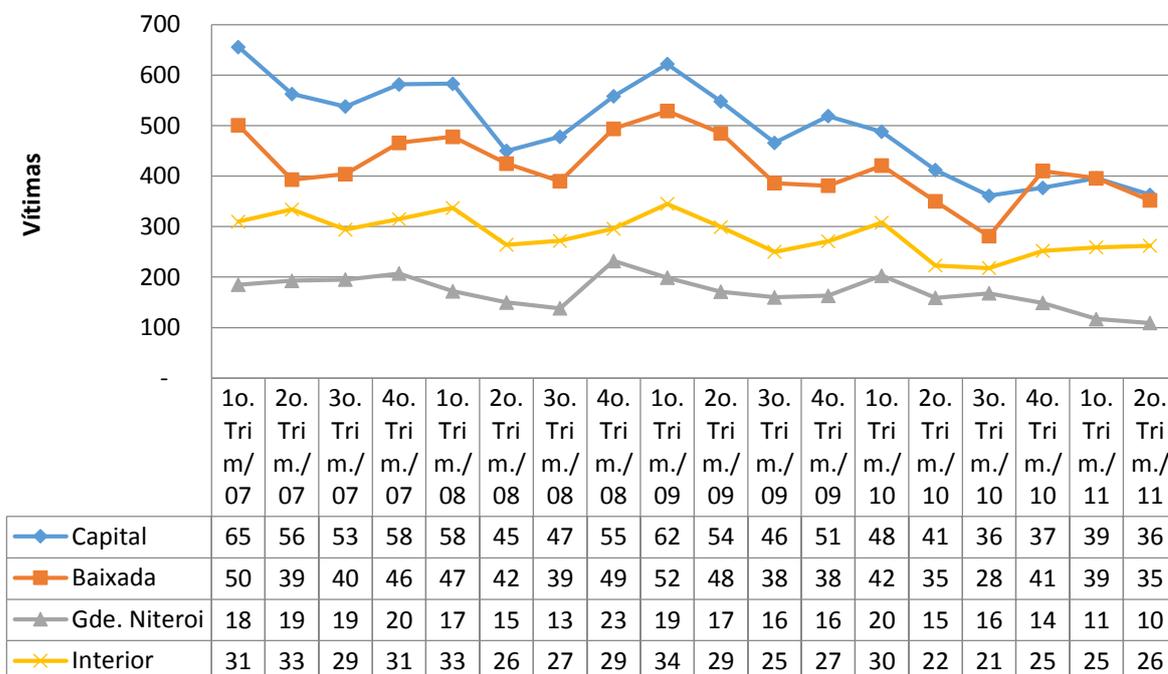
**Gráfico 10: Homicídios nos bairros sem UPP**



Na leitura do Gráfico 10, podemos ver que mesmo nos bairros que não possuíam UPPs até 2011, os homicídios estavam em trajetória de queda, porém sendo mais acentuada em 2010, quando da implantação do sistema integrado de metas da SESEG.

No Gráfico 11 a seguir, podemos observar que houve queda nos homicídios em todo o estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2011, sendo essa queda mais

**Gráfico 11: Homicídios Dolosos no Estado do Rio de Janeiro: 2007-2011 - Frequências Absolutas**



acentuada no ano de 2010, exatamente quando passou a ocorrer o monitoramento do sistema de metas da SESEG.

Levando-se em consideração que só há UPPs na cidade do Rio de Janeiro e que, até o fim do primeiro semestre de 2010 só havia 8 unidades do programa instaladas, sendo

quase todas na Zona Sul, podemos afirmar que não há uma relação tão intensa entre a queda dos índices de homicídio e as UPPs, mas talvez essa queda possa ter sido explicada pelo monitoramento das metas que passou a ocorrer por parte da SESEG.

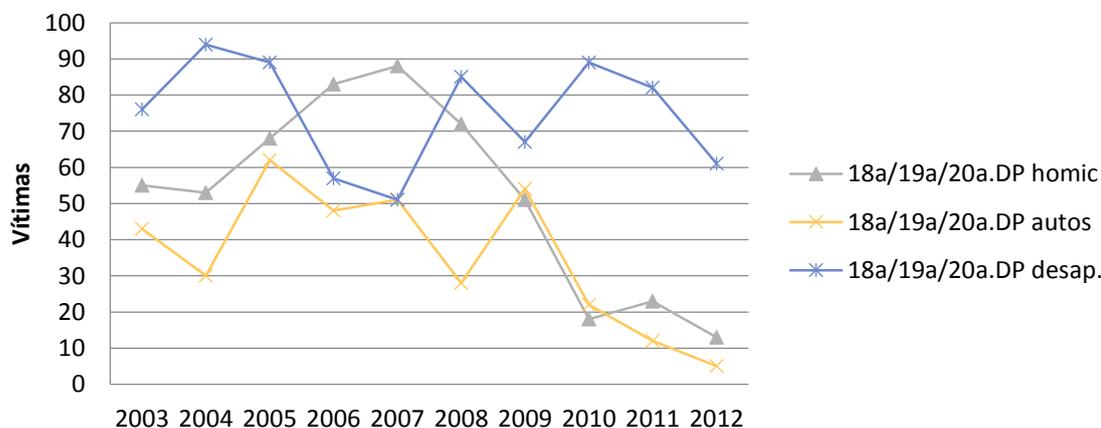
De certa forma, esse monitoramento poderia ter criado em algum grau mecanismos de controle da ação do policial na ponta, o que tornaria mais visível seus atos e a letalidade de suas intervenções.

Em sentido contrário, como vimos, principalmente nos Gráficos 8 e 9, há curva ascendente para os desaparecimentos no mesmo período, alcançando seu ápice também em 2010, mesmo ano da implantação do regime de metas, tendo se estabilizado em níveis bastante elevados.

Desta forma, poderia haver uma relação entre a queda dos homicídios e o aumento dos desaparecimentos pela meta estipulada pela SESEG. Isso poderia explicar a queda abrupta nos homicídios e autos de resistência em 2010 e o aumento dos desaparecimentos, em contrapartida, no mesmo ano. Entretanto, é apenas uma hipótese a ser levantada com baixa capacidade comprobatória, tendo em vista que há inúmeros fatores que justificariam as curvas desses índices, tais como o encarceramento de determinados criminosos, a quantidade expressiva de mortos acumulada na série histórica, a campanha de desarmamento<sup>24</sup>, dentre diversos outros fatores para os quais não há dados.

Comparamos a seguir, nos gráficos 12, 13, 14 e 15, os índices de Homicídio, e Autos de Resistência com os de Desaparecimentos nas Delegacias dos entornos das UPPs por Zona da cidade do Rio de Janeiro.

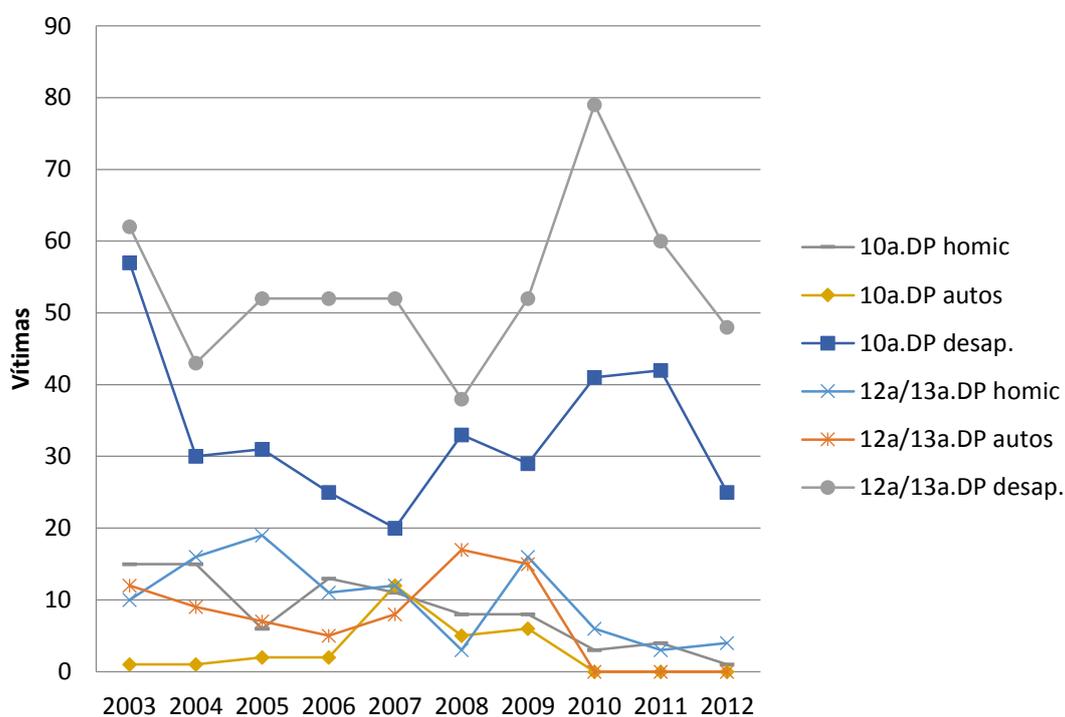
**Gráfico 12: Homicídio/Desaparecimento - DP  
Zona Norte**



\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

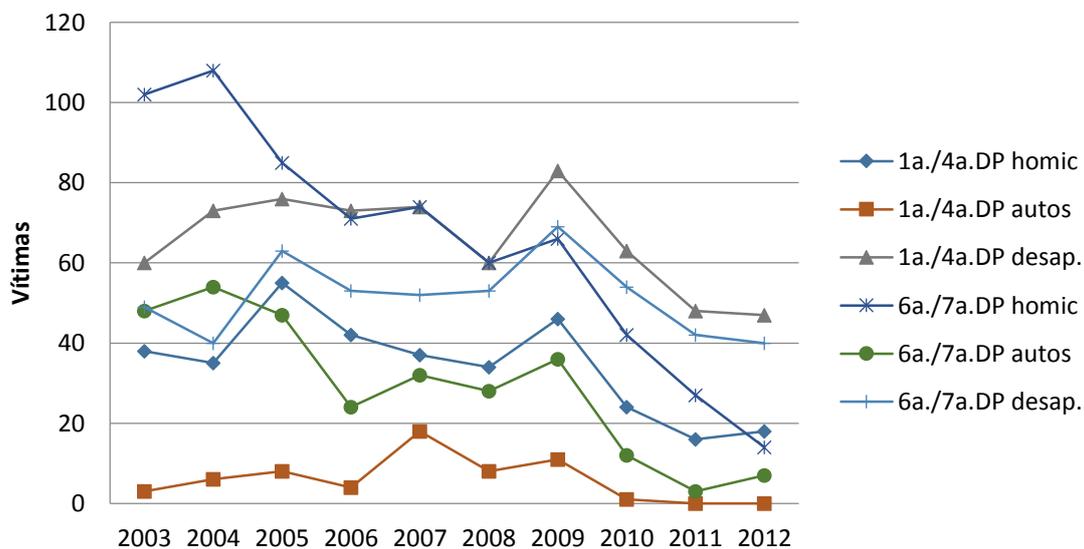
<sup>24</sup> Importante trabalho de Daniel Cerqueira e João M. P. de Mello “Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime”, avalia o impacto da campanha de desarmamento nas mortes causadas por armas de fogo em São Paulo através de dados administrativos de registros policiais, observando a partir de 2003 uma queda de 6% nas mortes por armas de fogo em todo o estado em municípios com mais de 50 mil habitantes. Esse poderia ser um dos fatores a serem levados em conta para a queda dos homicídios no Rio de Janeiro no mesmo período.

### Gráfico 13: Homicídio/Desaparecimento - DP Zona Sul



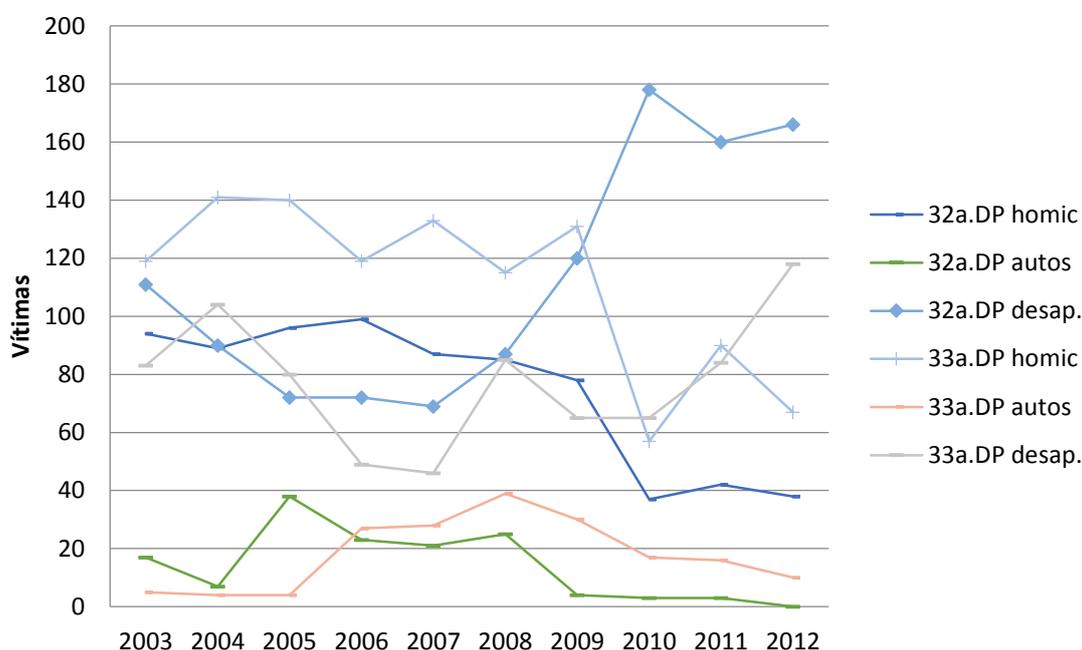
\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

### Gráfico 14: Homicídio/Desaparecimento -DP Centro



\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

## Gráfico 15: Homicídio/Desaparecimento - DP Zona Oeste (Cidade de Deus/Batam)



\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

Ao realizarmos a leitura dos gráficos acima, observamos que, à exceção das Delegacias de Polícia do Centro, em todas as regiões, a curva de desaparecimentos é inversamente proporcional a de autos de resistência, denotando uma correlação entre a queda da ocorrência desse tipo morte e o aumento dos desaparecimentos.

No período posterior a 2010, vemos em boa parte das regiões, à exceção da 32a. Delegacia de Polícia (Cidade de Deus), que a curva de desaparecimentos cai, nos levando a crer que estaria seguindo a tendência das demais, porém permanecendo em níveis ainda bastante altos. Todavia, como os dados de 2012 não estão completos, faltando contabilizar o mês de dezembro, e tendo em vista o curto intervalo de queda, não podemos precisar se isso é uma tendência de fato, uma acomodação ou uma variação na série histórica.

Apesar de todas as hipóteses levantadas, todos os dados nos levam a crer que as UPPs tiveram uma influência positiva na queda dos principais índices, ajudando na consecução das metas estipuladas pela Secretaria de Segurança. Entretanto, não podemos afirmar que essa política teria sido fundamental para isso. Parece-nos que há uma complexidade muito maior de diversos fatores, tendo provavelmente o Sistema Integrado de Metas da SESEG como o mais determinante para o êxito na redução da criminalidade violenta mais aparente.

### 7. Considerações Finais.

O processo de pacificação das favelas cariocas se trata de uma política complexa e de difícil avaliação em seu impacto. Diversos fatores como o *ethos* policial, modelos de policiamento comunitário, a implantação de um sistema de metas pela SESEG, a convocação de policiais recém formados para atuarem nessas áreas, o enfraquecimento do tráfico de drogas, a subnotificação dentre muitos outros, tais como sazonalidade,

questões culturais locais, campanha do desarmamento, e mesmo a maquiagem de alguns dados, tiveram influência na queda em alguns índices de criminalidade, principalmente os de letalidade, e no aumento de outros.

Entretanto, ao estudarmos os índices de homicídio no estado do Rio de Janeiro na série histórica de 2003 a 2012, também observamos uma queda mais acentuada nessa ocorrência no ano de 2010 em todo o estado, o que nos leva a crer que há uma importante influência do sistema de metas da SESEG nesses índices.

Ignácio Cano, em sua pesquisa realizada em 2010 denominada “No Sapatinho”, em que estuda a nova conformação dos crimes cometidos pelas mlícias, que estariam matando e escondendo os corpos, fazendo aumentar o número de desaparecimentos, indica para uma explicação possível para a queda no índice de homicídios. Até que ponto o Sistema Integrado de Metas poderia estar colaborando para a subnotificação e mesmo a mudança nos registros de ocorrência?

Também observamos que o sistema de metas incutiu um maior controle sobre a ação do policial na ponta, o que poderia estar inibindo diversas práticas de violência e mesmo alterando o seu registro para que sua ação se torne menos visível.

Em qualquer dos casos, devemos observar que houve uma queda na letalidade e que essa queda estaria relacionada à ação policial. E se levarmos essa observação ao extremo, podemos concluir que a polícia tem influência também na ocorrência de homicídios comuns e não somente nos autos de resistência, já que a implementação de um sistema de metas poderia ter levado a uma queda na letalidade em geral.

Em pesquisa ainda em andamento, obtive relatos de policiais que se queixam quando encontram um morto na sua área e que “agora vai ser mais difícil alcançar a meta porque o cadáver apareceu”. Afirmações como essa também nos leva a crer em certa “maquiagem” dos registros, podendo indicar que há áreas da cidade que poderiam estar se desfazendo de seus mortos para pô-los em outras regiões, de sorte e melhorar a sua meta.

É importante sempre observarmos a complexidade de fatores que poderiam explicar os dados obtidos. Observamos que o Sistema Integrado de Metas criado pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, poderia ser o principal fator para a queda na letalidade. Entretanto, há outros fatores que podem ter influenciado e que não temos como controlar. Uma comparação entre os dados dos crimes ocorridos dentro das próprias UPPs, como fizemos, finda por dar um panorama mais confiável, mas muito aquém de compreender toda a complexidade do processo a ponto de podermos estabelecer uma relação causal.

Desta forma, propomos complexificar a proposta, atribuindo um grau de intervenção importante para as UPPs, porém considerando o sistema de metas da Secretaria de Segurança como provavelmente mais determinante, em um primeiro momento, do que o processo de pacificação em si.

Para tanto, comparamos diversos delitos, observamos que a curva de autos de resistência cai mais intensamente em 2010, combinada com diversos fatores, dentre os principais a implementação de um sistema de metas para a polícia e a ampliação do programa de pacificação das comunidades.

Outro dado importante é o número de desaparecimentos nessas áreas, que aumenta de forma considerável a partir de 2009, tendo seu ápice no mesmo ano em que há a implantação do sistema de metas, levando-nos a crer que poderia haver uma correlação entre queda nos registros de homicídios e autos de resistência e aumento nos registros de desaparecimentos.

Observamos ainda que há um aumento das lesões corporais dolosas e furtos, podendo indicar como fator a “falta da regulação autoritária exercida pelo dono do morro

na época de domínio territorial do tráfico”. Neste sentido, como vimos nos gráficos 6 e 7, temos que levar em consideração o grande aumento nos registros de ocorrência, a proporção desses crimes no total de registros e a subnotificação anterior. Sabemos empiricamente que o fator indicado tem influência nos índices. No entanto, não podemos precisar seu tamanho a ponto de apontá-lo como principal fator.

Na comparação dos Gráficos 6 e 7, vimos que houve um aumento considerável em números absolutos. No entanto, da proporção de crimes registrados, os casos de furto mantiveram-se estáveis em 13% em 2007 e 2011. Os casos de lesão corporal grave duplicaram proporcionalmente de 14% em 2007 para 28% em 2011. Neste último caso, podemos de fato afirmar que houve um aumento mensurável sobre o total de registros. Entretanto, como não temos dados para afirmar que isso se deveu principalmente aos casos de violência doméstica, já que o gênero lesão corporal dolosa não diferencia quando se trata desse tipo de violência, também não podemos afirmar que isso se deveu de fato ao fator “menor repressão do dono do morro”, apesar de termos diversos relatos de policiais e moradores afirmando essa proposição.

Por último, o roubo apresenta um padrão peculiar relacionado à implementação das UPPs, que se aplicaria a todos os crimes de maior visibilidade nessas áreas, muito provavelmente, mas não exclusivamente, devido à maior presença policial, o que poderia estar levando a um aumento nos crimes invisíveis, incluídos os desaparecimentos.

## 8. Bibliografia.

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

CANO, Ignácio & DUARTE, Thaís. (coord.) **No Sapatinho: A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)**. Pesquisa LAV, 2012.

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

CRUZ, Wilson J. A.. **Os “entraves” para o surgimento da eficácia coletiva: um estudo de casos em um Aglomerado de Belo Horizonte**. Tese de Doutorado defendida junto ap PPGCH da UFMG. Belo Horizonte, 2010. p. 171-172.

MISSE, D.G. **Policimento Comunitário no Rio de Janeiro**. Trabalho apresentado no XVI Congresso Nacional do CONPEDI. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf). Acessado em 22/08/2010.

\_\_\_\_\_. **Policimento Comunitário No Rio De Janeiro: GPAE E UPP – Continuidade Descontinuada?** – apresentado no XIX Congresso Nacional do Conpedi. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/userfiles/LISTA%20DE%20TRABALHOS%20APROVADOS%20PROGRAMA%20C3%87%C3%83O.pdf>. Acessado em: 30/12/2010.

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.

\_\_\_\_\_. **Autos De Resistência: Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais**

**Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011)**, (coord), Rio de Janeiro, 2011.

RODRIGUES, A, SIQUEIRA, R. e LISSOVSKY, M. (orgs.). **Unidades de Polícia Pacificadora**. Comunicações ISER, n. 62. Ano 31 – 2012.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. **A política na favela**. Cadernos Brasileiros, v. 9, n. 3., 1967.

ROCHA, Lia de Mattos. **Uma Favela Sem Tráfico? Os limites da ação e da opressão do tráfico**, In Vida Sob Cerco – violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro., org. Luiz Antonio Machado da Silva, Nova Frontera, 2008.

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.

SILVA, Marcella Carvalho de Araújo. **A Transformação da Política na Favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários**. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSA/UFRJ, 2013.

SILVA, Sabrina Souza. **Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)**, dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre, 2006.