

Entre a expectativa e o fracasso: políticas de segurança pública no Rio

O projeto das UPPs tinha méritos, como o enfrentamento ao tráfico sem aposta no confronto e o controle da violência, mas ao final se resumiu à ocupação policial de territórios

Doriam Borges e David Marques
19 de maio de 2021

TÉRCIO TEIXEIRA/FOLHAPRESS



A UPP foi apresentada como uma "nova polícia", mas permaneceu ligada a velhos problemas e hábitos

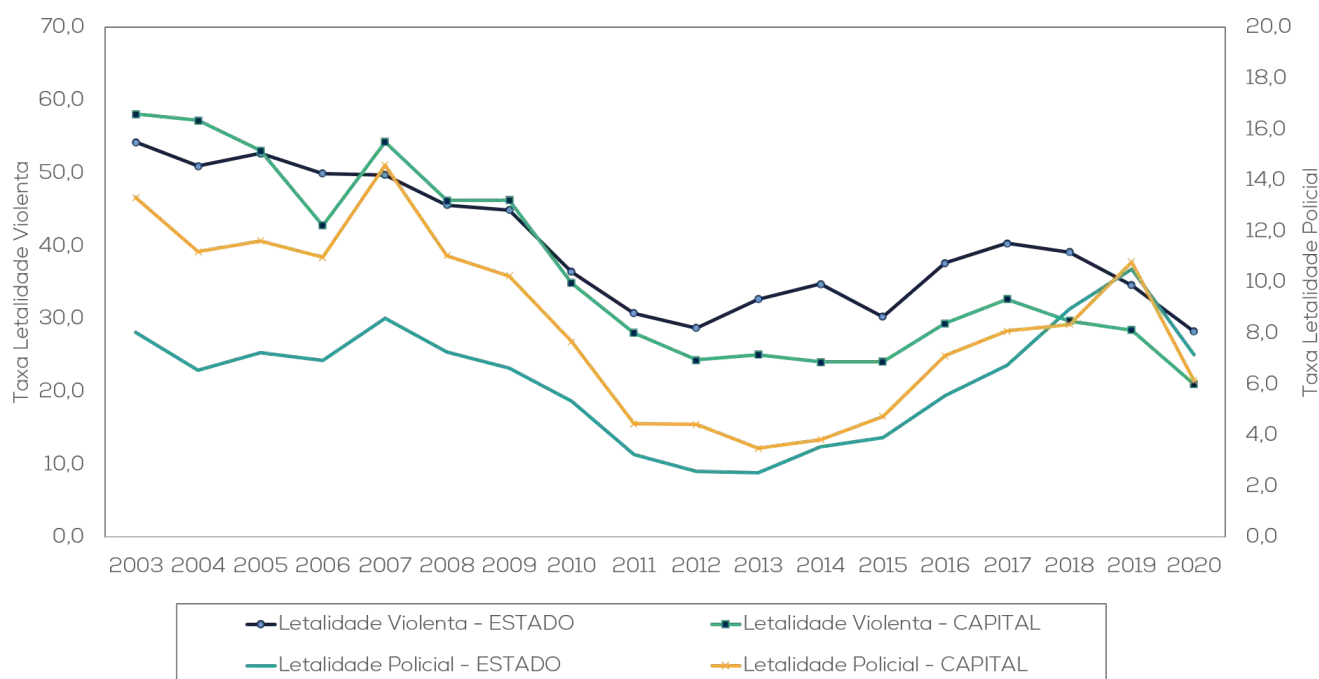
A despeito do histórico de violência policial, o Rio de Janeiro possui uma vasta experiência na implementação de políticas de policiamento distintas do modelo de recobrimento, hegemônico no Brasil. Já no início da década de 1980, na gestão Brizola e sob o comando do Cel. PM Nazareth Cerqueira, foi inaugurado o Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC). Em outros governos novas tentativas foram realizadas, entre as quais destacamos o Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE) como uma importante experiência de policiamento comunitário nos anos 1990. Nos anos 2000, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) conseguiu o feito emblemático de reduzir a zero o número de homicídios por arma de fogo nos territórios que ocupou.

Um dos programas de policiamento mais famosos que já passaram pelas cenas fluminenses, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), iniciadas em 2008, tiveram seus primeiros decretos de criação em 2009. Objetivando o enfrentamento aos altos índices de violência letal e à conformação de territórios dominados pelo tráfico, as UPPs constituíram um programa de ocupação policial intensiva de territórios entendidos como vulneráveis ao controle exercido por facções criminosas. Como objetivos secundários do projeto das UPPs destacam-se ações para aumentar os serviços e equipamentos públicos e iniciativas privadas nos territórios, a fim de formalizar suas atividades econômicas e integrá-los a outros espaços urbanos. Vale, no entanto, ressaltar que estes objetivos não foram implementados em todas as favelas que receberam as UPPs.

A estratégia de intervenção se perfazia em quatro fases: (1) Intervenção Tática deflagrada pelo BOPE, pelo BPChoque e/ou Comandos de Policiamento de Área a fim de estabelecer o domínio territorial; (2) Estabilização, em que se alternam o cerceamento do território e a deflagração de intervenções táticas, a fim de estabilizar o domínio territorial estatal; (3) Implantação das UPPs, com transição ao modelo de policiamento de proximidade; e (4) Avaliação e Monitoramento, com definições e redefinições de estratégias de intervenção a partir de evidências coletadas desde avaliações sistemáticas de indicadores da eficácia do programa e da rede que o integra. Isto é, com atuação fundamental das polícias, mas não restrita a elas.

Ainda que pensadas enquanto políticas de longo prazo, os indicadores de letalidade apontam as UPPs enquanto ponto de inflexão na letalidade durante um período, tanto do Estado quanto da Capital. Ainda que pouco expressiva em termos de números absolutos, é nas taxas que a eficácia das UPPs demonstrou-se com maior intensidade. Experiência emblemática de política pública territorialmente focada, caracterizada por incentivos à redução de indicadores de letalidade violenta e gratificação mensal aos policiais que dela participaram, a instalação das UPPs coincidiu com a redução da taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes da Capital em 55,1% entre 2007 e 2012. No mesmo período, a taxa de mortes decorrentes de intervenção policial teve redução de quase 70%.

Letalidade Violenta e Letalidade Policial no Rio de Janeiro por 100 mil habitantes - Estado e Capital, 2003-2020



Fonte: Elaborada pelo FBSP com base em dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro.

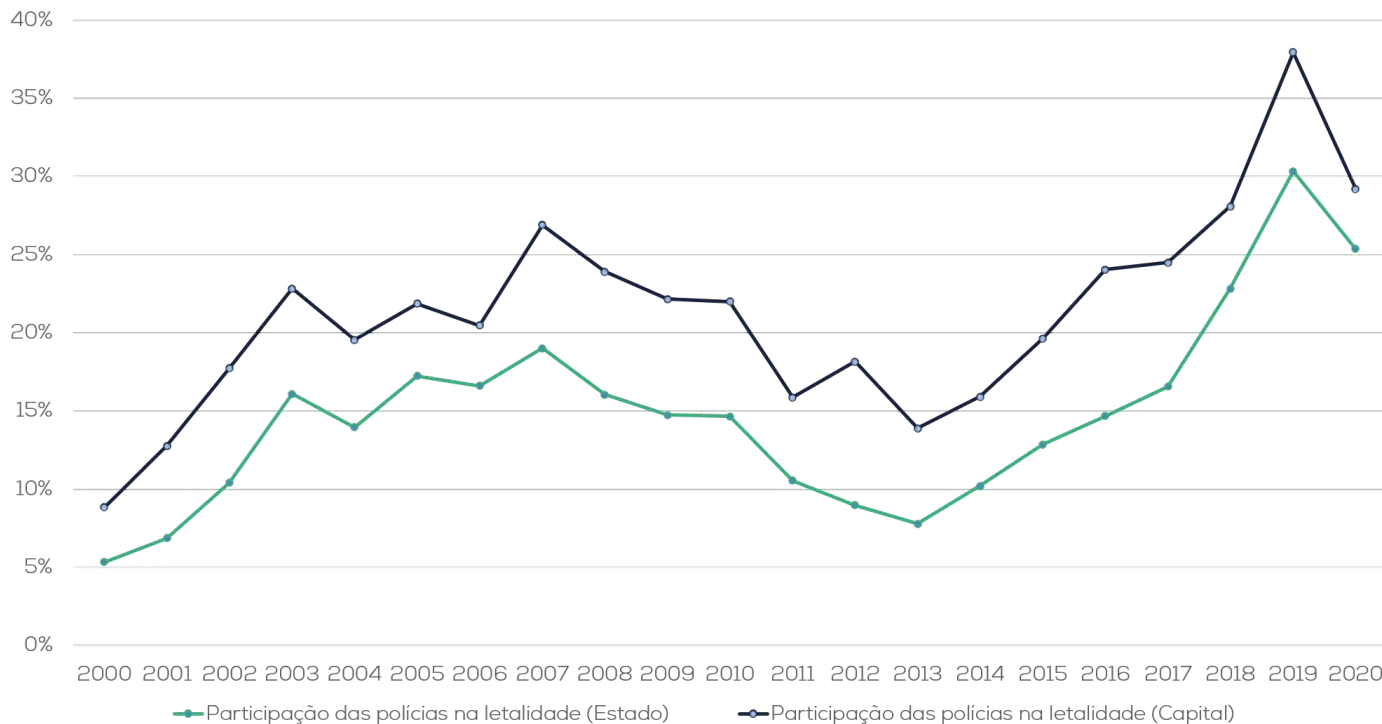
A implantação do projeto, num primeiro momento, causou impressões positivas, principalmente em parcela da imprensa, a ponto de parecer que as UPPs talvez poderiam resolver a suposta “guerra urbana” (CANO *et al.*, 2012). As avaliações iniciais sobre o projeto revelaram que a implantação das UPPs reduziu significativamente as mortes violentas e os roubos dentro das favelas e em seus arredores, até uma distância de 1.500 metros além do perímetro de cada favela (MAGALONI, CANO, 2016), inclusive os homicídios decorrentes de intervenção policial (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015). Mas apesar dos avanços, as UPPs foram percebidas, desde o início, como uma estratégia seletiva (MAGALONI, CANO, 2016). Pois sua implementação foi marcada por uma “forte seletividade geográfica abrangendo, sobretudo, a Zona Sul, o Centro e a Tijuca em torno do estádio do Maracanã, obviamente em função da celebração da Copa do Mundo” (CANO *et al.*, 2012, p. 194) e dos Jogos Olímpicos. Deste modo, o projeto desprezou as áreas mais violentas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tais como a Zona Oeste da capital, a Baixada Fluminense e São Gonçalo (CANO *et al.*, 2012). Apesar de as milícias ocuparem mais da metade da superfície territorial da capital fluminense, houve apenas uma UPP implementada em área miliciana dentre as 40 unidades instaladas nas diferentes regiões do Rio.

Não obstante, as UPPs sofreram com a grande desconfiança que os moradores das favelas têm dos policiais, devido às diversas experiências de violência cometidas por policiais nessas comunidades (MAGALONI, CANO, 2016). Além disso, a ausência de investimentos sociais; as dificuldades no relacionamento entre policiais e moradores das favelas; a percepção de que continuava havendo um controle autoritário sobre as comunidades; a baixa institucionalização do chamado policiamento de proximidade e dos canais de diálogo entre população e polícia, com a consequente tendência à transformação dos comandantes da polícia em “síndicos” ou “novos donos do morro” (CANO *et al.*, 2012).

Segundo Magaloni e Cano (2016), a partir de pesquisa realizada com policiais de UPP, eles verificaram que os agentes dessas unidades não eram mais adequados ao prometido policiamento de proximidade e aos direitos humanos do que os policiais de

batalhões tradicionais, apesar de o projeto ter sido desenhado para atender essa demanda. Os autores mostraram que os policiais de UPP usavam tanto a força quanto os policiais de outras unidades. Não obstante, estudo desenvolvido pela Anistia Internacional (2015) relata a existência de inúmeras denúncias de abusos por parte dos policiais militares dessas unidades, incluindo uso desnecessário e excessivo da força e execuções extrajudiciais. Sendo assim, apesar de a UPP ter sido apresentada como “uma ‘nova polícia’, ela permaneceu com os “velhos problemas” e os “velhos hábitos”. E apesar da redução de homicídios decorrentes da intervenção policial vista a partir de 2007, essa taxa passou a sofrer um crescimento a partir de 2012, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Participação das polícias na Letalidade no RJ, em números absolutos



Fonte: Elaborada pelo FBSP com base em dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro.

As reduções dos indicadores de letalidade violenta e policial no período 2009-2013 foram seguidas de incrementos significativos das taxas de mortes violentas intencionais e da queda da credibilidade das UPPs a partir de 2014. Em 2018, houve um **desinvestimento** nas UPPs em prol de investimento na intervenção federal na segurança pública do Rio. Tal ato político representa ponto de inflexão na matriz de política de segurança pública do estado, com substituição do modelo planejado em longo prazo, orientado ao desenvolvimento territorial local e mediado pelo policiamento de proximidade, por intervenção de lógica bélica. Apesar daquele período ter sido acompanhado por uma redução das taxas de letalidade violenta no Rio de Janeiro (também verificada no agregado do Brasil) houve um crescimento recorde das mortes decorrentes de atuação policial no estado fluminense.

Nesse contexto, ao longo de sua história, o Rio de Janeiro vive entre a expectativa e o fracasso das políticas públicas de segurança. A UPP é um reflexo de como essas políticas são descoordenadas. Era um projeto que no início possuía qualidades que mereciam ser valorizadas, tais como a forma de enfrentar o tráfico sem apostar no confronto e obter resultados positivos no controle da violência e da criminalidade. Mas, ao final, o projeto se resumiu a ocupação policial de territórios, inclusive voltando às táticas de enfrentamento armado. Com efeitos positivos provisórios, ao fim a UPP não deixou saudades. Contudo, esse sentimento se deve à má gestão e à replicação de problemas sem considerar o contexto.

Importante ressaltar que, com a inflexão política concretizada em 2018, com eleições federais e estaduais marcadas pelo radicalismo do discurso sobre segurança pública que aposta na violência como única solução para controlar o crime, verifica-se a intensificação das mortes decorrentes de ação policial (a letalidade policial na capital cresceu 30% entre 2018 e 2019), e da operacionalização de uma política de segurança pública militarizada e seletiva. Ao enfraquecimento das políticas públicas de segurança de aproximação com a comunidade, se seguiu o aumento da brutalidade e do descontrole das polícias; da tolerância e do arranjo entre autoridades públicas e policiais e o **crescimento das milícias** resulta no extermínio da população negra e favelada, assim como ocorreu na recente chacina no Jacarezinho. Há boas experiências históricas nas políticas de segurança pública do Rio que devem ser contrapostas ao modelo vigente, sendo capazes de oferecer proteção às populações mais vulnerabilizadas e redução do crime e da violência.

ANISTIA INTERNACIONAL, Você Matou meu Iho: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro/Anistia Internacional. Rio de Janeiro: 2015.

CANO, Ignácio; BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo. Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2012.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do "m dos territórios" à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

MAGALONI, Beatriz; CANO, Ignácio. Determinantes do Uso da Força pela Polícia do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

David Marques

Coordenador de projetos do Fórum Brasileiro de Segurança e Doutorando em Sociologia pela Ufscar

Doriam Borges

Professor da UERJ e integrante do Laboratório de Estudos da Violência da UERJ

<https://www.fontesegura.org.br/tema-da-semana/ryikyszqht>

