

**TRANSFORMAÇÕES  
TERRITORIAIS NO  
RIO DE JANEIRO DO SÉCULO XXI**

# **TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS NO RIO DE JANEIRO DO SÉCULO XXI**

Angela Moulin S. Penalva Santos e  
Maria Josefina G. Sant'Anna

Organizadoras

1ª Edição



Rio de Janeiro  
2014

© **Angela Moulin S. Penalva Santos e Maria Josefina G. Sant'Anna**

**Capa:** Haroldo Paulino Santos

**Revisão:** Bruna Mitrano

**Diagramação:** Haroldo Paulino Santos

**Coordenação Editorial:** Gisele Moreira

Gramma Livraria e Editora  
Rua da Quitanda, nº 67, sala 301  
CEP: 20.011-030 – Rio de Janeiro (RJ)  
Tel./Fax: (21) 2224-1469  
E-mail: contato@grammanet.com.br  
Site: www.grammanet.com.br

*Todos os direitos reservados.  
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte,  
constitui violação de direitos autorais.  
(Lei 9.610/98)*

## SUMÁRIO

<b>Apresentação: Transformações Territoriais no Rio de Janeiro do Século XXI .....</b>	<b>VII</b>
--	------------

### **I. Projetos Urbanos e Transformações Territoriais no Rio de Janeiro**

1. Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: entre a cidade do plano e a cidade real <i>Angela Moulin S. Penalva Santos.....</i>	3
2. Paisagem Urbana e Construções Normativas em Projetos Urbanos <i>Rosangela Lunardelli Cavallazzi .....</i>	31
3. Urbanismo VIP: a mudança da finalidade do espaço público como resultado da técnica do urbanismo hegemônico contemporâneo <i>Cláudio Rezende Ribeiro.....</i>	43
4. O Papel da Administração Tributária na Captura das Mais Valias Fundiárias <i>Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior .....</i>	57

### **II. Grandes Eventos na Cidade do Rio de Janeiro: oportunidades, riscos e limitações**

1. Fronteiras, Barreiras e Mobilidades: problematizando o projeto olímpico no Rio de Janeiro <i>Christopher Gaffney.....</i>	79
2. Megaeventos Esportivos, Dinâmica Urbana e Conflitos Sociais: intervenções urbanas e novo desenho para a cidade do Rio de Janeiro <i>Maria Josefina Gabriel Sant'Anna e Leopoldo Guilherme Pio .....</i>	103

Angela Moulin S. Penalva Santos e Maria Josefina G. Sant'Anna - organizadoras

3. A seletividade das “Políticas de Pacificação”  
no Rio de Janeiro  
*Ignácio Cano e Eduardo Ribeiro* ..... 123
  4. Políticas Públicas de Segurança  
e a Insegurança no Rio de Janeiro  
*Doriam Borges*..... 157
- III. O Rio de Janeiro na Pós-Graduação**
1. Regularização Fundiária de Espaços Territorialmente  
Protegidos nos Casos de Posse: breve análise desse  
processo no estado do Rio de Janeiro  
*Pedro Henrique Ramos Prado Vasques*..... 191
  2. Megaeventos e Direito à Moradia no Rio de Janeiro  
*Mariana Gomes Peixoto Medeiros*..... 213
  3. Juventude e Violência Urbana: as crianças do tráfico no Rio de  
Janeiro/Brasil e os *Thugs* na cidade da Praia/Cabo Verde  
*Fernandina Lopes Fernandes*..... 237
  4. Território, Violência e Educação no Rio de Janeiro: Impactos  
educacionais das Unidades de Polícia Pacificadora  
*Eduardo Ribeiro*..... 253

## A SELETIVIDADE DAS “POLÍTICAS DE PACIFICAÇÃO” NO RIO DE JANEIRO

*Ignacio Cano e Eduardo Ribeiro*

### 1. Introdução

No ano de 2009, o governo do Estado do Rio de Janeiro, a partir de uma primeira experiência no morro Dona Marta que começou em dezembro de 2008, iniciou sua “política de pacificação”, com a implantação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Tais unidades policiais foram sistematicamente instaladas em territórios antes dominados por grupos ilegais armados, basicamente vinculados ao varejo do tráfico de drogas.

Diferentemente das respostas tradicionalmente utilizadas pelo poder público no campo da segurança, caracterizadas por intervenções esporádicas, reativas e temporárias, com as UPPs os policiais passaram a permanecer dentro das localidades, com o intuito de retomar o controle do território e evitar novos confrontos armados. Na proposta do projeto, o contingente policial seria composto por policiais recém-formados, inspirados por doutrinas de policiamento comunitário e de proximidade. Cerca de cinco anos após o início do projeto, até fevereiro de 2014, tinham sido implantadas um total de 37 unidades.<sup>1</sup>

A escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e do Brasil para albergar a Copa do Mundo multiplicou a visibilidade nacional e internacional do projeto e sua importância estratégica. Assim, o projeto se tornou uma espécie de “vitrine” da política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

A localização das UPPs é claramente seletiva. Ela priorizou a agenda destes grandes eventos, abarcando bairros turísticos e abastados da Zona Sul da cidade e as favelas no entorno do estádio do Maracanã, onde será o jogo da final da Copa do Mundo. Áreas mais

<sup>1</sup> A página eletrônica oficial das UPPs ([www.upprj.com](http://www.upprj.com)) apontava ainda a meta, para 2014, de alcançar 40 unidades.

pobres e periféricas da cidade (e do estado), mesmo aquelas com alta incidência de vitimização letal, ficaram em segundo plano no planejamento e na implementação da intervenção.

Esta seletividade é relevante na medida em que as UPPs, embora constituam uma política alternativa ao paradigma tradicional das políticas de segurança, não significaram até o presente momento a superação do antigo modelo. Velhas práticas com foco no enfrentamento e baseadas na “metáfora da guerra” ainda vigoram em boa parte da cidade e da Região Metropolitana.

A Chacina na Maré em 2013, que registrou aproximadamente dez mortos como consequência de uma operação policial constitui um exemplo disto. O excesso no uso da força e a permanência da doutrina da “guerra contra o tráfico” constituem problemas emblemáticos que estão presentes nas polícias e que têm afetado também a política de pacificação. Em muitas das favelas em que foram implantadas UPPs, há ainda relatos de abusos policiais e maus-tratos cometidos contra moradores. Entre os mais graves figuram os casos do pedreiro Amarildo, desaparecido após ter sido detido por policiais da UPP da Rocinha, e do jovem Paulo Roberto, que teria sido espancado e morto por policiais militares da UPP de Mangueiras.

Apesar da crise na conjuntura atual, o projeto ainda possui legitimidade junto a uma parcela considerável da população. É previsível que o próximo governo estadual surgido das eleições de 2014, seja ele qual for, opte pela sua preservação ou modificação, não pela sua eliminação.

Neste capítulo pretendemos traçar um breve panorama sobre a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora, abordando aspectos de sua constituição, implementação e impacto. Uma atenção especial foi direcionada à questão da seletividade geográfica e social da “política de pacificação”, tanto na sua implementação quanto nos seus impactos potenciais.

## **2. Violência Urbana e Grupos Armados Organizados no Rio de Janeiro**

O fenômeno da violência urbana no Rio de Janeiro possui como característica marcante a presença histórica de grupos ilegais, armados e relativamente organizados. Grupos cujas atividades criminosas estão pautadas sobre o domínio dos territórios em que atuam.<sup>2</sup>

Muitas das áreas mais pobres da cidade e do estado, como favelas, conjuntos habitacionais e bairros populares, possuíam, pelo

<sup>2</sup> Dowdney (2003) utiliza o termo “grupos armados organizados” fundamentalmente para se referir a grupos que operam o comércio varejista de drogas ilícitas. Entretanto, neste artigo o termo também designa outros grupos armados ilegais como milícias, “polícia mineira” e grupos de extermínio ou esquadrões da morte.

menos desde meados do século XX, a figura dos “donos” – do morro, da área ou do ponto. Estes correspondiam a grupos ou mesmo indivíduos que dispunham do controle local, mantinham a ordem ou “limpavam a área” de pessoas indesejadas. Policiais e justiceiros locais, grupos de extermínio, banqueiros do jogo do bicho, pequenos traficantes eram atores que tradicionalmente assumiam este papel de “donos” de certas parcelas do território.

O varejo do tráfico de drogas, designado pela categoria nativa “movimento”, constitui-se como uma rede fragmentada de grupos organizados, com base local e, em sua maioria, afiliados a facções denominadas comandos.<sup>3</sup> Estes últimos organizam suas atividades ilícitas a partir das prisões. Os comandos se organizam como redes horizontais de proteção mútua que articulam interesses comuns dos poderes locais, sem que haja, de modo geral, subordinação a grandes atacadistas (MISSE, 2003).

Ao longo dos anos 1980 e 1990, as facções do tráfico de drogas se estruturaram a partir do controle territorial das favelas para poder processar e vender seu produto, tomando espaço de alguns dos antigos donos. Nessas décadas, pôde-se observar um crescimento notável das atividades destas redes criminosas, com a militarização das estruturas locais, visando à defesa dos territórios onde funcionavam os pontos de venda da droga (DOWDNEY, 2003).

A feroz disputa pelos territórios entre as facções, e entre estas e a polícia, aumentou exponencialmente o número de vítimas e introduziu a necessidade de armas de elevado poder de destruição. A imagem de grupos armados com fuzis controlando as favelas tornou-se corriqueira e as taxas de homicídio alcançaram, em seu auge, em 1995, valores superiores a oitenta vítimas por 100 mil habitantes, ficando entre as maiores do mundo.

Tão ou mais antiga que a existência do tráfico de drogas é a presença nos territórios de baixa renda do estado do Rio dos chamados ‘esquadrões da morte’ ou ‘grupos de extermínio’, cujo surgimento pode ser situado em meados da década de 1950 (MISSE, 2008). Eles constituem uma configuração peculiar da criminalidade organizada, composta predominantemente por policiais ou ex-policiais (residentes ou não nas áreas em que atuam), e pautada pela utilização de violência extralegal, sobretudo letal, como modo de resolução de problemas e eliminação de criminosos, usuários de drogas e outros indivíduos e grupos sociais considerados indesejáveis (ALEIXO, 1997).

A consolidação e a ampliação das atividades desses grupos, muito presentes nos municípios da Baixada Fluminense, ocorreram

<sup>3</sup> Atualmente, os três principais comandos do Rio de Janeiro são: Comando Vermelho (CV), Amigos dos Amigos (ADA) e Terceiro Comando Puro (TCP).



na década de 1980 e contaram com o apoio (e financiamento) de comerciantes, empresários e líderes políticos locais, com a negligência ou conivência do poder público, e mesmo com a simpatia de uma parte dos moradores. Embora os grupos apresentem como justificativa inicial para suas atividades a manutenção da segurança, pois trabalhariam na “limpeza social” dos bairros e na prevenção do crime, na prática, muitos desses grupos se profissionalizaram e diversificaram o rol de atividades ilícitas. Passaram a fazer parte de um mercado onde a mercadoria é a morte (MINAYO e SOUZA, 1993; CRUZ-NETO; MINAYO, 1994; ALEIXO, 1997).<sup>4</sup>

As milícias constituem um ator social com ascensão relativamente recente no cenário da segurança pública do Rio de Janeiro, embora grupos armados com composição e formas de atuação similares, como os ‘grupos de extermínio’ ou a ‘polícia mineira’, já existissem há muitos anos. O fenômeno ganhou notoriedade a partir de 2006, quando estes grupos, compostos predominantemente por policiais e outros agentes armados do Estado, começaram progressivamente a tomar territórios dominados pelo tráfico.

Inicialmente, a principal atividade das milícias era a prestação de serviços de segurança, que pretendia se legitimar com um discurso moral de proteção dos moradores contra o tráfico de drogas e de manutenção da ordem. Em troca, taxas extorsivas eram cobradas de comerciantes e moradores. Por baixo desse discurso moral, existia uma lógica pautada pelo lucro individual e pela exploração econômica dos territórios dominados (CANO, 2008).

As milícias incorporam compulsoriamente moradores das favelas e de bairros pobres em um sistema de prestação de serviços ilegais (ALVES, 2008), tendendo a monopolizar e a explorar qualquer atividade comercial passível de auferir lucros. Isso inclui a venda de gás de cozinha e água mineral, o mercado imobiliário irregular, o transporte alternativo e a venda clandestina de serviços de TV a cabo e internet (CANO, 2008; CANO e DUARTE, 2012).

Outra característica das milícias, encontrada também em alguns grupos de extermínio, como aponta Alves (2006), remete à tentativa de alguns de seus membros de ocupar diretamente espaços no poder público. Os grupos milicianos construíram redes de influência no interior dos governos, nos poderes Executivo e Legislativo (CANO e DUARTE, 2012). Alguns líderes milicianos, como ocorrera com alguns líderes de grupos de extermínio, assumiram cargos eletivos.

A territorialização desses grupos criminosos armados implica práticas de dominação e apropriação do espaço, por meio do uso de

<sup>4</sup> Aleixo (2007) aponta uma série de atividades criminosas desempenhadas (e não publicizadas) por grupos de extermínio como: crimes e mortes encomendadas; roubo de cargas e automóveis; extorsões; e mesmo ligações com o tráfico de drogas.

coação e formas violentas de controle social, e do estabelecimento de normas ou códigos de conduta que devem ser respeitados por indivíduos e instituições que habitam essas localidades. Passa ainda pela sujeição dessas populações à violência cotidiana de conflitos mais ou menos regulares entre facções rivais ou contra a polícia (SOARES, 2000; SOUZA e SILVA et al, 2008).

O comparativo disposto a seguir traz algumas das características dos grupos armados organizados supramencionados. Obviamente, o quadro não possui pretensões de representar exaustivamente toda a variedade de combinações e especificidades dos contextos locais, mas apenas apresentar de forma sistemática traços mais gerais destes grupos.

**Quadro 1:** Características gerais dos Grupos Armados Ilegais

Características	Grupos Armados Ilegais		
	Traficantes de Drogas	Milícias	Grupos de Extermínio
Controle de territórios e populações	Sim	Sim	Sim
COERÇÃO E USO DE FORÇA	Sim	Sim	Sim
Motivação econômica	Sim	Sim	Sim
Principais atividades econômicas	Comércio de Drogas	Extorsão (“Serviços de Segurança ou Proteção”); Controle de atividades econômicas formais e informais (monopólios coativos)	Venda de “Serviços de Segurança” e Pistolagem (execuções sumárias)
Discurso de legitimação	Não	Proteção contra o Tráfico; Manutenção da Ordem	Manutenção da Ordem
Papel dos agentes do estado	Tolerância das atividades ou repasse de informação em troca de propina, em geral sem pertencimento direto. Papel indireto e não publicizado	Controle direto da organização; Papel direto e publicizado	Integração da organização, mas de forma reservada; Papel direto e não publicizado

Características	Grupos Armados Ilegais		
	Traficantes de Drogas	Milícias	Grupos de Extermínio
Relação com a política	Permissões para campanhas e apoio a candidatos	Formação de "currais eleitorais"; Eleição de membros da organização para cargos eletivos	Eleição de membros da organização para cargos eletivos
Outras características	Armas à mostra, pois elas são também usadas pelo seu valor simbólico, não apenas instrumental	Maior nível de organização.	Dirigidos ou financiados por comerciantes, empresários ou políticos locais

### 3. Política tradicional de Segurança Pública e atuação policial

As políticas de Segurança Pública nas últimas décadas estiveram inspiradas por um modelo militarizado, de confronto aberto, que contemplava invasões temporárias e periódicas de favelas e outros assentamentos populares. Esse paradigma pode ser caracterizado como "guerra ao crime" ou, mais especificamente, "guerra ao tráfico de drogas". Assim, as operações policiais mobilizavam grandes contingentes para invadir e ocupar temporariamente territórios com uma violência igual ou superior àquela empregada por traficantes e milicianos. Essa forma de atuação se traduzia numa letalidade policial sem precedentes, permitia violações sistemáticas dos direitos humanos, incluindo as execuções sumárias e as vítimas de "balas perdidas", e não desarticulava as estruturas criminais nem impedia, em médio e longo prazos, o domínio territorial pelos grupos armados organizados. Na prática, apenas traziam insegurança aos cenários em que aconteciam e estimulavam uma escalada da violência (CANO et al, 2004; CANO, 2006). As próprias polícias, em suma, constituíam um vetor importante desse círculo de violência.

Por outro lado, os elevados níveis de corrupção das corporações policiais constituem um elemento importante para entender os problemas de segurança no Rio de Janeiro (ALVES, 2008). Como já foi explicado, é comum o envolvimento ou mesmo a associação de setores policiais em atividades criminosas, de forma que os grupos armados funcionam com a permissão ou a proteção de policiais corruptos, quando não são diretamente integrados por eles.

Nas últimas décadas, o Estado do Rio de Janeiro implantou algumas iniciativas, com caráter experimental, que representaram mo-

delos alternativos à guerra ao crime. Entre elas, podemos mencionar o Policiamento Comunitário de Quarteirão em alguns bairros da Zona Sul no ano de 1984 (LOPES e FIGUEIRA, 2013). No que tange a policiamento em favela, foi implementado em 1990 o Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (GAPE) no Morro da Providência, após a morte de um policial civil. Mais recentemente, é possível citar os projetos “Mutirão da Paz”, de 1999, e o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), iniciado em 2000 e absorvido pelo projeto das UPPs. Nenhum desses modelos, entretanto, teve investimento ou duração suficientes para poder obter impactos significativos. Além disso, essas iniciativas sofreram forte resistência das próprias forças policiais e ganharam pouca visibilidade junto à opinião pública.

#### **4. Unidades de Polícia de Pacificação: Desenho Institucional, Objetivos e Implementação**

A existência legal das UPPs está baseada numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas por poucos documentos. O projeto avançou de forma experimental e pragmática, sem responder a um plano previamente formulado. As primeiras experiências em Santa Marta ou Cidade de Deus, por exemplo, eram Companhias vinculadas operacional e administrativamente aos batalhões territoriais da PMERJ. Posteriormente, as Unidades de Polícia Pacificadora passaram a responder perante a Coordenadoria de Polícia Pacificadora, criada em 2011, com o intuito de coordenar e monitorar a atuação e a implementação das unidades. De certo modo, é possível afirmar que o projeto das UPPs ainda hoje está pendente de formalização e sistematização, de forma a consolidar um modelo (CANO et al, 2012).

Dentre as normativas existentes sobre as UPPs, o decreto-lei 42.787 de 6 de janeiro de 2011 é provavelmente o documento mais importante. Nele, foram definidos alguns critérios para seleção de localidades a serem beneficiadas, os objetivos do projeto, além de outros aspectos organizacionais.

**Quadro 2:** Características do Projeto segundo  
Decreto-Lei 42.787 — 6 jan. 2011

Critérios <b>FORMAIS</b> para a escolha das comunidades atendidas	Objetivos <b>CENTRAIS</b> das UPPs	Objetivos <b>SECUNDÁRIOS</b> das UPPs
1. Pobreza 2. Baixa institucionalidade e alto grau de informalidade 3 Presença ostensiva de grupos criminosos armados	Consolidar o controle estatal sobre as comunidades [Recuperação dos Territórios]  Devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena [Fim dos confrontos armados]	Permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada  Aumentar a formalização das atividades econômicas e dos serviços no local  Contribuir para uma inserção maior desses territórios e seus habitantes no conjunto da cidade

Mais estratégicas do que os objetivos explícitos, e certamente mais revolucionárias, foram as metas que não faziam parte do programa: o fim do tráfico de drogas e a vitória “na guerra contra o crime”. Nesse sentido, o abandono dos objetivos tradicionais e irrealizáveis das políticas de segurança tradicionais abriu espaço para a tentativa de atingir metas mais realistas e muito mais benéficas para a sociedade: a eliminação do controle territorial dos grupos armados ilegais e a redução da violência letal.

Assim, houve a aceitação por parte de formuladores e gestores, implícita nos documentos e explícita no discurso, de que o tráfico poderia continuar, sem, contudo, manter o controle sobre territórios e suas populações. A recuperação do território é o grande objetivo estratégico da intervenção, o que se traduz, de forma real e simbólica, na tentativa de pôr fim à presença ostensiva dos fuzis em espaços públicos.

Do ponto de vista organizacional, o artigo 3 do decreto-lei 42.787 determina que todas as UPPs dependem operativamente e doutrinariamente da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo comandante se subordina diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar. Isso significa que as UPPs estão operativamente desvinculadas da estrutura territorial convencional da PM, composta por batalhões.

A instalação das UPPs conjuga ações policiais de repressão e prevenção da violência e da criminalidade. Essas podem ser dispostas em quatro etapas, denominadas fases da pacificação. A *intervenção tática* é desenvolvida preferencialmente por grupos de operações es-

peciais (BOPE<sup>5</sup> e BP Choque) que realizam ações táticas para a recuperação do controle territorial. Tais operações contaram, diversas vezes, com o apoio logístico de agentes da Polícia Federal ou integrantes das Forças Armadas.

Uma diferença dessas operações em relação às intervenções policiais historicamente realizadas, que ainda são comuns nas localidades não atendidas pelas UPPs, diz respeito à publicização prévia das invasões. Essa medida, que nem sempre foi respeitada inicialmente, mas que se tornou institucionalizada a partir de um certo momento no desenvolvimento do projeto, visa à desmobilização prévia dos grupos armados e ao abandono dos territórios, evitando conflitos armados no momento da ocupação. Cabe destacar que ocorreram críticas a essa prática, pelo fato dessas incursões renderem poucas prisões e por poderem resultar no deslocamento das dinâmicas criminosas para outras regiões da cidade ou do estado. Essas críticas revelam a força que o modelo tradicional da guerra ao crime ainda possui no imaginário de setores significativos da população.

A segunda etapa é denominada *estabilização* e contempla incursões e operações de cerco, para consolidar o domínio policial e preparar o terreno para a *implantação da UPP*, que é a terceira etapa. Nela ocorre a instalação física da UPP, e policiais especificamente designados e treinados para a função ocupam o local.

As unidades instaladas nas comunidades podem ser, segundo o artigo 5 do decreto-lei 42.787, de dois tipos: as UPPs de classe “A” com efetivo de mais de 400 policiais; e as UPPs de classe “B”, com até 400 policiais lotados. Segundo este decreto, nenhuma unidade poderia, a princípio, contar com menos de 100 policiais (§ 2).

Deste modo, a implementação das UPPs implica a presença policial permanente com um alto nível de saturação, elevando significativamente a razão entre policiais e moradores. Cano et al. (2012) mostraram que, nas primeiras treze UPPs, o número médio de policiais militares era 18,2 para cada mil habitantes, oito vezes a média estadual de 2,3 PMs por mil habitantes.

Quanto aos policiais lotados nas UPPs, o artigo 6 do mesmo decreto-lei estipula que estes deverão ser recém formados. A ideia implícita por trás da iniciativa, comum em experiências semelhantes em outros países, é favorecer a introdução de uma nova doutrina, o que seria mais difícil com policiais habituados ao velho modelo. Por outro lado, pretende também diminuir os níveis de corrupção. O decreto também estabelece gratificações para os policiais lotados nas UPPs, que variam segundo a patente e têm como valor mínimo a quantia de R\$ 500 mensais.

<sup>5</sup> Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar.

A última das quatro fases da pacificação corresponde à etapa de *Avaliação e Monitoramento*. Esta fase não foi ainda plenamente implementada.

## **5. Impactos das UPPs sobre a Violência Urbana e Criminalidade**

Cano et al. (2012) avaliaram os impactos da implantação das UPPs sobre a criminalidade. Para tanto, os autores acompanharam a evolução dos registros de ocorrência de diferentes tipos de crimes, verificando os efeitos do projeto de três formas complementares:

- a) o impacto direto no crime registrado dentro das comunidades atendidas, o que implicou a comparação da incidência criminal antes e depois da entrada das UPPs nas primeiras treze unidades, implementadas até o ano de 2010;<sup>6</sup>
- b) o efeito nos delitos registrados nas delegacias, de acordo com a magnitude da presença das UPPs em cada uma das circunscrições, ao longo do tempo. Essa análise engloba efeitos dentro das comunidades e nas áreas ao redor;
- c) o impacto direto sobre o crime no entorno imediato de duas UPPs –Morro dos Macacos e Cidade de Deus. Essa análise se deu por meio da localização exata no mapa (a partir de técnicas de georreferenciamento) dos crimes cometidos em áreas concêntricas, no entorno destas comunidades.

Basicamente, as análises apontaram que a entrada das UPPs conseguiu reduzir de forma muito significativa a violência letal nas comunidades ocupadas, em comparação com o que acontecia antes da implantação do programa e em comparação também com a evolução do fenômeno no resto do território. Em particular, as mortes de civis em intervenções policiais tornaram-se muito raras, em função do fim dos confrontos armados pela disputa do território e mesmo por conta de uma atuação policial mais contida. Os roubos também caíram numa proporção maior à do resto da cidade, indicando que a redução da circulação de armas e da violência armada era o principal resultado local das UPPs. É interessante notar que esses impactos puderam ser registrados tanto nas comunidades como em seu entorno imediato (CANO et al, 2012).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> As primeiras treze UPPs contempladas na análise foram: Andaraí, Batan, Borel, Chapéu-Mangueira/Babilônia, Cidade de Deus, Santa Marta, Formiga, Macacos, Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro, Tabajaras e Turano.

<sup>7</sup> Foram realizadas análises descritivas univariadas e análises com regressão múltipla para a avaliação da evolução dos crimes nas comunidades atendidas e nas circunscrições das delegacias de polícia, a partir dos registros criminais do Instituto de Segurança Pública (ISP). Nas análises sobre o entorno imediato das UPPs (realizada para Cidade de Deus e Morro dos Macacos), foram utilizados gráficos e análise exploratória espacial.

Paralelamente, os registros de crimes não letais contra a pessoa (lesões, ameaças e estupros) experimentaram um aumento significativo nas comunidades após a implantação das UPPs, assim como os crimes não violentos contra a propriedade (furtos). Os registros de desaparecimentos subiram com a entrada do projeto, mas este crescimento se deu apenas dentro das comunidades, e não nas circunscrições das delegacias. Finalmente, as ocorrências relacionadas ao tráfico de drogas também cresceram, dentro dos territórios ocupados, com a entrada das UPPs.

Uma das explicações possíveis para o fenômeno do aumento de algumas ocorrências criminais é a redução das taxas de subnotificação, com o aumento das denúncias por parte de moradores que não costumavam a ir à delegacia realizar denúncias e agora são encaminhados pelos próprios policiais militares.

Cano et al. (2012) mostraram que a intensidade da presença policial nos territórios (a razão de policiais por mil habitantes) era irrelevante, nos modelos estatísticos, para a explicação dos impactos das UPPs sobre os roubos e as mortes violentas. Por outro lado, foi significativa na explicação do aumento dos registros de crimes não letais contra a pessoa, dos furtos e dos crimes relativos a drogas. Nestes casos, uma maior presença policial estava associada ao aumento da incidência criminal. Para os autores, tal resultado apoiava a interpretação de que os policiais encaminhavam as pessoas à delegacia para fazer as denúncias de crimes não letais, de forma que, quanto maior o número de policiais em atividade, maiores eram estes registros. Neste mesmo sentido, Monteiro (2013), utilizando dados do Disque-Denúncia, apontou indícios de um aumento do número de denúncias nas comunidades com UPPs.

Outra explicação também bastante plausível remete à redução da intimidação pelos grupos armados locais. Para evitar problemas com incursões policiais, os chefes desses grupos criminosos exerciam nas comunidades um forte controle social autoritário, proibindo diversas condutas criminosas e punindo severamente os transgressores. Quem cometesse um roubo na comunidade, por exemplo, arriscava-se a ser torturado, expulso ou morto pelo ‘chefe do morro’. Isso provavelmente contribuía para reduzir esse tipo de conduta. Na ausência deste controle social autoritário extralegal, é razoável supor que a incidência desses crimes esteja aumentando.

Particularmente, o crescimento dos furtos poderia responder a uma dinâmica de deslocamento da atividade criminal, com a substituição do *modus operandi* de criminosos dedicados aos crimes contra o patrimônio. Com uma disponibilidade menor de armas, promovida pela presença da polícia e pela redução da presença ostensiva dos



grupos armados, haveria uma substituição de roubos por furtos. Ferraz e Ottoni (2013) apresentaram resultados que reforçam esta hipótese, indicando, por exemplo, um aumento dos furtos de veículos nas circunscrições das delegacias, concomitante à redução dos roubos de veículos.

Estudos mais recentes, como os de Ferraz e Ottoni (2013) e Monteiro (2013), trouxeram novas informações sobre os impactos das UPPs na criminalidade. Tais pesquisas corroboraram muitos dos resultados obtidos por Cano et al. (2012).

Ferraz e Ottoni (2013) estimaram os efeitos das UPPs sobre a incidência de crimes em dezoito comunidades, utilizando dados computados para as comunidades e para as circunscrições das delegacias de polícia.<sup>8</sup> Foram observados indicadores de atividade policial e de incidência de crimes, além de registros de confrontos armados e da presença de traficantes. As análises utilizaram dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) e do Disque-Denúncia. Alguns dos resultados reportados pelos autores seguem abaixo.<sup>9</sup>

I. Em relação aos Registros de Ocorrência da Polícia Civil (ISP) dentro das favelas, o impacto estimado foi o seguinte:

- a) Aumento significativo das prisões e apreensões de drogas;
- b) Redução da mortalidade violenta, incluindo queda dos homicídios, do número de policiais mortos em conflitos e, principalmente, das mortes de civis em intervenções policiais;
- c) Redução das apreensões de armas;
- d) Aumento dos furtos e dos crimes violentos não letais, como ameaças, lesões corporais e estupro;
- e) Não houve impacto significativo sobre os roubos, embora o coeficiente negativo tenha sugerido uma redução;

II. Em relação aos Registros de Ocorrência (ISP), considerando a delegacia de polícia como unidade de análise, o efeito calculado foi o seguinte:

- a) Redução dos crimes violentos (mortes violentas e roubos), especificamente latrocínios, roubos de automóveis e roubos contra estabelecimentos comerciais;
- b) Aumento das ameaças, agressões e estupro, assim como das apreensões de drogas.
- c) Não foram encontrados efeitos sobre prisões, apreensões de armas e furtos.

<sup>8</sup> Os autores utilizaram uma série histórica de ocorrências de janeiro de 2007 a dezembro de 2012, considerando delegacias de todo o Estado do Rio de Janeiro.

<sup>9</sup> Estes resultados foram informados em uma apresentação realizada no seminário "Cidadania e Segurança – Os Resultados e Futuro da Política de Pacificação do RJ", promovido pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas. A referência utilizada foi a apresentação disponibilizada pelo IBRE.

III. Finalmente, com os dados do Disque-Denúncia, Ferraz e Ottoni (2013) apontaram as seguintes conclusões:

- a) Redução dos conflitos entre facções;
- b) Redução do uso ou porte ilegal de armas;
- c) Aumento das denúncias de abuso de autoridade policial;
- d) Aumento generalizado de todas as demais denúncias.

A redução das denúncias ao Disque-Denúncia relativas a tiroteios em conflitos entre traficantes também foi apontada por Monteiro (2013).<sup>10</sup> Essas denúncias passaram de uma média de sete por mês, antes da intervenção, a uma média de uma por mês, no período posterior.

## 6. Seletividade da Política de Pacificação

Uma das principais críticas em relação às UPPs diz respeito à seletividade de sua intervenção. Tais críticas ressaltam que as unidades são instaladas em favelas localizadas sobretudo em bairros e regiões mais nobres do Rio de Janeiro e seguindo uma agenda que favorece os empreendimentos relacionados a megaeventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

De fato, a distribuição das UPPs no território do Estado do Rio de Janeiro mostra uma forte seletividade geográfica. A princípio, as UPPs estão restringidas quase completamente ao município do Rio de Janeiro, apesar de os maiores níveis de violência letal do estado serem registrados na Baixada Fluminense. Mesmo dentro do município do Rio, o projeto é também fortemente seletivo, como mostra o Mapa 1.<sup>11</sup> Em suma, em seus cinco anos iniciais, as UPPs foram desenvolvidas fundamentalmente em algumas áreas da capital: Zona Sul, bairros do centro da cidade e certas regiões da Zona Norte, com destaque para a Tijuca. Apenas muito recentemente, em fevereiro de 2014, foi instalada a primeira unidade fora do município do Rio de Janeiro, em Duque de Caxias.

De forma mais precisa, é possível acompanhar a estratégia de implantação na Tabela 1.

<sup>10</sup> As análises de Monteiro (2013) não incluíram estatísticas de confrontos entre milicianos e traficantes; nem os tiroteios decorrentes de intervenções e operações policiais.

<sup>11</sup> Os mapas foram criados a partir de arquivos digitais com a localização espacial das UPPs, fornecidos pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), e malhas municipais do Instituto Pereira Passos (IPP).

**Tabela 1:** Datas de instalação e localização das Unidades de Polícia Pacificadora até maio de 2014

Unidade	Nome da UPP	Data da Inauguração	Ano da Inauguração	Zona/Região
1ª UPP	Santa Marta	19/12/2008	2008	Zona Sul
2ª UPP	Cidade de Deus	16/02/2009	2009	Zona Oeste
3ª UPP	Jardim Batan	18/02/2009	2009	Zona Oeste
4ª UPP	Babilônia e Chapéu Mangueira	10/06/2009	2009	Zona Sul
5ª UPP	Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	23/12/2009	2009	Zona Sul
6ª UPP	Ladeira dos Tabajaras e Morro dos Cabritos	14/01/2010	2010	Zona Sul
7ª UPP	Providência	26/04/2010	2010	Centro e Portuária
8ª UPP	Borel	07/06/2010	2010	Cinturão da Tijuca
9ª UPP	Formiga	01/07/2010	2010	Cinturão da Tijuca
10ª UPP	Andaraí	28/07/2010	2010	Cinturão da Tijuca
11ª UPP	Salgueiro	17/09/2010	2010	Cinturão da Tijuca
12ª UPP	Turano	30/10/2010	2010	Cinturão da Tijuca
13ª UPP	Macacos	30/11/2010	2010	Cinturão da Tijuca
14ª UPP	São João e Matriz e Quietão	31/01/2011	2011	Cinturão da Tijuca
15ª UPP	Coroa, Fallet e Fogueteiro	25/02/2011	2011	Centro e Portuária
16ª UPP	Morro dos Prazeres e Escondidinho	25/02/2011	2011	Centro e Portuária
17ª UPP	Complexo do São Carlos	17/05/2011	2011	Centro e Portuária
18ª UPP	Mangueira	03/11/2011	2011	Cinturão da Tijuca
19ª UPP	Vidigal e Chácara do Céu	18/01/2012	2012	Zona Sul
20ª UPP	Fazendinha	18/04/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
21ª UPP	Nova Brasília	18/04/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
22ª UPP	Morro do Adeus e Baiana	11/05/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
23ª UPP	Morro do Alemão e Pedra do Sapo	30/05/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
24ª UPP	Morro do Sereno e da Fé	27/06/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
25ª UPP	Chatuba e Caixa D'Água	27/06/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
26ª UPP	Parque Proletário	28/08/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina

Unidade	Nome da UPP	Data da Inauguração	Ano da Inauguração	Zona/Região
27ª UPP	Vila Cruzeiro	28/08/2012	2012	Subúrbio da Leopoldina
28ª UPP	Rocinha	20/09/2012	2012	Zona Sul
29ª UPP	Manguinhos	16/01/2013	2013	Subúrbio da Leopoldina
30ª UPP	Jacarezinho e Rato Molhado	16/01/2013	2013	Subúrbio da Leopoldina
31ª UPP	Complexo do Caju	12/04/2013	2013	Subúrbio da Leopoldina
32ª UPP	Barreira do Vasco e Tuiuti	12/04/2013	2013	Subúrbio da Central
33ª UPP	Cerro-Corá e Guararapes	03/06/2013	2013	Zona Sul
34ª UPP	Parque Arará e Mandela	06/09/2013	2013	Subúrbio da Leopoldina
35ª UPP	Complexo do Lins	02/12/2013	2013	Subúrbio da Central
36ª UPP	Camarista Méier e Morro do Ceú	02/12/2013	2013	Subúrbio da Central
37ª UPP	Mangueirinha	07/02/2014	2014	Baixada Fluminense
38ª UPP	Vila Kennedy	15/05/2014*	2014	Zona Oeste

Em função dessas informações, é possível concluir o seguinte:

a) as UPPs priorizaram inicialmente a Zona Sul do município do Rio de Janeiro. Esta região, litorânea e turística, concentra os territórios mais valorizados da cidade, sendo composta por bairros de classe média-alta e alta. Apresenta ainda uma maior oferta de serviços públicos e privados, e abriga os maiores hotéis da cidade.<sup>12</sup>

Em 2008, a Zona Sul recebeu a primeira UPP, no Morro Dona Marta, localizado no bairro de Botafogo. Em seguida, nos anos de 2009 e 2010, outras unidades foram sistematicamente implementadas: Chapéu Mangueira e Babilônia (4ª UPP), no bairro do Leme; Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (5ª UPP), entre os bairros de Copacabana e Ipanema; Ladeira dos Tabajaras e Morro dos Cabritos (6ª UPP), também em Copacabana.

Localizadas entre os bairros de São Conrado e Gávea, Rocinha (28ª UPP), Vidigal e Chácara (19ª UPP) foram ocupadas no final de 2011. Fechava-se um conjunto de intervenções que dominou o território de praticamente todas as favelas da Zona Sul.<sup>13</sup> Posteriormente,

<sup>12</sup> No dossiê de candidatura aos Jogos Olímpicos de 2016, por exemplo, os chamados “Hotéis da Família Olímpica”, a serem utilizados pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), estão localizados basicamente nos bairros de Ipanema, Copacabana e Leme.

<sup>13</sup> Embora a ocupação tenha ocorrido em novembro de 2011, a UPP da Rocinha apenas foi ins-

no início de 2013, as comunidades Cerro Corá, Guararapes e Vila Cândido (33ª UPP) também receberam uma UPP, por conta de sua proximidade com o Corcovado, um dos principais destinos turísticos da cidade e, principalmente, por causa da visita do Papa Francisco, no contexto da Jornada Mundial da Juventude;<sup>14</sup>

**b)** após o primeiro bloco de intervenções nos bairros mais turísticos da Zona Sul (entre dezembro de 2008 e janeiro de 2010), o foco da atenção se voltou para o que poderíamos chamar de Cinturão da Tijuca. Este não representa um território oficialmente delimitado, mas um conjunto de bairros e favelas localizados na Zona Norte e na região historicamente conhecida como Subúrbio da Central.<sup>15</sup> Nessa região, foram instaladas UPPs dispostas no entorno do estádio do Maracanã, palco da partida final da Copa do Mundo. Tal configuração pode ser visualizada no Mapa 2.

A criação desse círculo de segurança ocorreu principalmente no ano de 2010, no qual foram inauguradas seis unidades. As ocupações tiveram início com a UPP do Borel (8ª UPP), seguida pela inauguração sistemática das outras cinco unidades: Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano e Macacos (9ª a 13ª UPP, respectivamente).<sup>16</sup> No ano de 2011, as UPPs das comunidades dos morros do São João, da Matriz e do Quieto (14ª UPP) e Mangueira (18ª UPP) completaram o cinturão de segurança ao redor do Maracanã.

**c)** um conjunto de bairros do centro da cidade e da Zona Portuária do Rio de Janeiro foi outra das regiões prioritariamente contempladas pela política de pacificação. A região é composta por bairros do centro histórico e financeiro da capital do estado, apresentando intensa atividade comercial e de serviços, e alta população flutuante.

talada em setembro de 2012. A UPP de Vidigal e Chácara do Céu foi implementada logo após a ocupação, em janeiro de 2012.

<sup>14</sup> Na ocasião da Jornada Mundial da Juventude, realizada em julho de 2013, o Papa Francisco ficaria hospedado na sede da Arquidiocese do Rio de Janeiro, localizada no Sumaré, bairro do Alto da Boa Vista, próximo às favelas ocupadas. O Cristo Redentor, no morro do Corcovado, era um dos destinos previstos na agenda do Papa.

<sup>15</sup> Como apontaram Ceccetto e Farias (2009), a Zona Norte, considerando uma hierarquia territorial dos bairros cariocas, apresenta uma clara diferenciação entre a Zona Norte propriamente dita, que corresponde à região da Grande Tijuca (Tijuca, Vila Isabel, Andaraí etc.), e os bairros dos chamados subúrbios. A primeira região seria mais valorizada do que a segunda do ponto de vista imobiliário. Historicamente, há uma referência classificatória dos subúrbios cariocas baseada nas vias férreas (FERREIRA, 2009). Dessa forma, os chamados subúrbios ferroviários da Zona Norte se dividem entre: Subúrbio da Central, com bairros servidos pela Estrada de Ferro da Central do Brasil (regiões administrativas do Méier, Madureira, Inhaúma); Subúrbio da Leopoldina, bairros servidos pela Estrada de Ferro da Leopoldina (regiões administrativas de Ramos, Penha e Vigário Geral, além dos complexos do Alemão e Maré); e o Subúrbio da Linha Auxiliar (regiões administrativas de Irajá, Pavuna e Anchieta).

<sup>16</sup> As favelas dispostas na circunscrição da UPP do Turano estão divididas entre os bairros da Tijuca e Rio Comprido. Porém, considerando sua proximidade territorial com o Maracanã e o fato de que suas datas de ocupação e instalação diferem das unidades inauguradas na região classificada como Centro, optamos por incluí-la, em nossa tipologia, na região do Cinturão de Segurança, da Grande Tijuca.

Possui grande concentração de museus, prédios públicos históricos e pontos turísticos. Além disso, constitui um ponto nodal na rede de transportes da cidade. Em seus bairros e entorno, estão a estação das barcas, o aeroporto Santos Dumont e a Zona Portuária, alvo de um amplo projeto urbanístico de revitalização.

A favela do morro da Providência (7<sup>a</sup> UPP) foi a primeira instalada na região, justamente por conta da requalificação urbana da Zona Portuária. Em seguida, no ano de 2011, foram instaladas outras três unidades, concentradas em bairros das regiões administrativas do Rio Comprido e Santa Tereza. Coroa, Fallet e Fogueteiro (15<sup>a</sup> UPP), Morro dos Prazeres e Escondidinho (16<sup>a</sup> UPP) e o Complexo do São Carlos (17<sup>a</sup> UPP) tiveram sua ocupação iniciada numa mesma ocasião, em fevereiro de 2011. As duas primeiras unidades foram instaladas nesse mesmo mês, enquanto a UPP do São Carlos foi inaugurada em maio do mesmo ano.

**d)** A partir de 2012, uma vez que a Zona Sul, o Centro e a Tijuca estavam incorporadas na sua totalidade, a expansão das UPPs abarcou favelas de outra região dos subúrbios da Zona Norte, conhecida como subúrbio da Leopoldina.<sup>17</sup> Esta região está localizada nas proximidades de vias expressas importantes, como a Avenida Brasil e a Avenida Presidente João Goulart (Linha Vermelha), utilizadas nos acessos ao aeroporto internacional e a equipamentos olímpicos na Zona Oeste da cidade. O subúrbio da Leopoldina abriga favelas das regiões administrativas de Ramos, Penha e Vigário Geral, incluindo os complexos do Alemão, da Penha e da Maré.

Os complexos do Alemão e da Penha foram ocupados em novembro de 2010 por uma força militar federal, mas apenas em abril de 2012 as UPPs começaram a ser inauguradas. Neste ínterim, o Exército foi responsável pela manutenção da ocupação, tendo encerrado oficialmente suas atividades em julho de 2012. Nesse ano, foram instaladas nessa região oito unidades: Fazendinha (20<sup>a</sup> UPP), Nova Brasília (21<sup>a</sup> UPP), Morro do Adeus e Baiana (22<sup>a</sup> UPP), Morro do Alemão e Pedra do Sapo (23<sup>a</sup> UPP), no Complexo do Alemão; e Morro do Sereno e da Fé (24<sup>a</sup> UPP), Chatuba e Caixa D’Água (25<sup>a</sup> UPP), Parque Proletário (26<sup>a</sup> UPP) e Vila Cruzeiro (27<sup>a</sup> UPP), no Complexo da Penha.

O ano de 2013 foi marcado pela expansão das UPPs neste eixo do Subúrbio da Leopoldina. O foco neste novo momento foram comunidades mais próximas ao centro da cidade e da Zona Portuária. As unidades de Manguinhos (29<sup>a</sup> UPP), Jacarezinho e Rato Molhado (30<sup>a</sup> UPP), Complexo do Caju (31<sup>a</sup> UPP), Barreira do Vasco e Tuiuti

<sup>17</sup> Subúrbio da Leopoldina contempla bairros servidos pela antiga Estrada de Ferro da Leopoldina – vide nota 19.

(32<sup>a</sup> UPP) e Parque Arará e Mandela (34<sup>a</sup> UPP) foram inauguradas. Cabe destacar que localidades particularmente violentas da região, como as favelas do Complexo da Maré e de Vigário Geral, não receberam UPPs até agora.

Esses foram os quatro grandes blocos de intervenção que ocorreram nos primeiros cinco anos do projeto das UPPs. Analisando sua configuração espacial, fica evidente que a seleção dos locais foi fortemente pautada pela agenda da organização dos grandes eventos, fundamentalmente a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, bem como pelo projeto de tornar a cidade do Rio um centro internacional de turismo e negócios. O entorno do estádio do Maracanã, as principais áreas turísticas e o centro da capital foram priorizados, tanto no que tange à alocação e à concentração das unidades quanto no que diz respeito à ordem cronológica com que essas unidades foram implementadas.

Nesse contexto, a lógica da distribuição dos recursos no campo da Segurança passa não apenas pelo compromisso olímpico e pela garantia da circulação de turistas em ambientes seguros, mas também, como aponta Barreira (2013, p. 135), pela necessidade da criação de uma nova “imagem de segurança” para a cidade do Rio de Janeiro, tornando “o cenário atrativo para investimentos de grande porte”.<sup>18</sup> A “política de pacificação” é também uma política simbólica, que pretende impactar percepções e reduzir a sensação de insegurança da população, prioritariamente nos territórios estratégicos que viabilizem o projeto da cidade olímpica.

Em suma, a vitória da candidatura do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos, e a do Brasil para sediar a Copa do Mundo, possibilitaram o aumento do investimento e o contexto de cooperação interinstitucional que alavancaram o projeto das UPPs e permitiram sua expansão até sua dimensão atual.

O resultado prático do modo como se sucedeu esse processo foi a concentração das UPPs em territórios da capital, negligenciando municípios do restante da região metropolitana e do interior do estado, e a exclusão, no âmbito da capital, de regiões inteiras dos subúrbios da Zona Norte e de quase toda a Zona Oeste, áreas de alta incidência de violência letal. De fato, no contexto do novo projeto do Rio de Janeiro como centro internacional de turismo, negócios e serviços, espaços periféricos como a Zona Oeste, os subúrbios ou a Baixada Fluminense, são praticamente irrelevantes.

<sup>18</sup> Uma das propostas sobre Segurança que constava no dossiê de candidatura aos Jogos Olímpicos de 2016 era o aumento do efetivo da Polícia Militar de 38 mil para 54 mil até 2012. O documento apontava que este incremento visava a “garantir uma presença policial permanente nas zonas de alto risco nas comunidades”.

Nos primeiros meses do projeto, antes de sua consolidação como uma das principais políticas de segurança do governo do estado, Cidade de Deus e Jardim Batan (ambas na Zona Oeste) receberam unidades. A UPP da Cidade de Deus (2ª UPP) foi criada em fevereiro de 2009, aparentemente aproveitando a iniciativa de um comandante local.<sup>19</sup> Por sua vez, a UPP do Jardim Batan (3ª UPP) foi criada como resposta ao impacto da atuação de milícias naquele local, mais precisamente após um episódio em que milicianos torturaram membros de uma equipe do jornal *O Dia* no ano de 2008. Assim, essas duas regiões, até muito recentemente as únicas da Zona Oeste a receberem UPPs, responderam a circunstâncias particulares e se beneficiaram de um momento embrionário do projeto.

A seletividade geográfica na instalação das UPPs vem sendo apontada desde 2009. Algumas das críticas enfatizavam a elevada importância dada pelo projeto às pautas dos grandes eventos, outras apontavam que as UPPs favoreciam regiões mais abastadas da capital, com menores níveis de vitimização, em detrimento de áreas mais pobres da cidade e do estado, que concentravam altas taxas de criminalidade violenta. Em contrapartida, o principal argumento do governo, nesse primeiro momento, era que tal priorização seguia uma lógica operacional, na qual eram incluídas favelas relativamente menores da Zona Sul por ainda não se dispor de um efetivo suficientemente grande para atuar em territórios mais amplos e complexos.

De fato, como mostra o Mapa 3, entre 2008 e 2013 as áreas com maior violência letal do estado se concentraram na Região Metropolitana, sobretudo nos municípios da Baixada Fluminense, com taxas de vitimização maiores do que cinquenta mortes por 100 mil habitantes.<sup>20</sup> Outros municípios com altas taxas, entre quarenta e cinquenta mortes por 100 mil habitantes, foram São Gonçalo e Niterói, na Região Metropolitana, e municípios do norte e noroeste fluminense. Nenhuma dessas áreas, até 2013, recebeu uma UPP.

Dentro do município do Rio de Janeiro, as regiões com maiores taxas de violência letal são tradicionalmente a Zona Oeste e a Zona Norte, proporcionalmente menos contempladas pelo programa das UPPs.

O Mapa 4 apresenta a disposição espacial das UPPs sobre uma superfície de densidade construída a partir de dados dos locais de ocorrência de homicídios, para o ano de 2007.<sup>21</sup> É interessante notar

<sup>19</sup> Embora a Cidade de Deus esteja próxima da Barra da Tijuca, onde estão localizados alguns dos equipamentos construídos para os Jogos Olímpicos, há evidências de que sua implementação foi anterior ao planejamento da priorização de territórios apresentado neste artigo.

<sup>20</sup> Os polígonos do Mapa 3 representam Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que podem agregar mais de um município do estado ou, na capital, agregar diversos bairros. Algumas AISPs tiveram de ser agregadas, pois os seus limites geográficos mudaram com o tempo.

<sup>21</sup> Os dados utilizados provêm do estudo “Análise espacial dos locais de ocorrência e dos



que a distribuição espacial da vitimização letal na cidade do Rio de Janeiro tem se mostrado bastante estável, independentemente do ano observado, da fonte de dados utilizada ou do uso dos locais de ocorrência do fato ou de residência das vítimas. Os estudos publicados até agora, entretanto, referem-se a momentos anteriores ao início das UPPs.<sup>22</sup> De qualquer forma, o Mapa 4 revela alta concentração dos homicídios em praticamente toda a Zona Norte (e seus subúrbios), e em pontos específicos da Zona Oeste e do centro da cidade.

Na Zona Norte, uma maior exposição ao risco de vitimização letal foi observada numa faixa territorial entre o norte do Subúrbio da Central (em bairros como Madureira, Vaz Lobo e Vicente de Carvalho) e a região do Subúrbio da Linha Auxiliar (nos bairros de Costa Barros, Barros Filho e Rocha Miranda, entre outros). Nessa vasta faixa apresentada nesse mapa, nenhuma UPP foi inaugurada. Negligenciar essa região parece ser um dos maiores contrassensos de uma política que tem como uma de suas metas reduzir os conflitos armados.

Outras áreas da Zona Norte, entretanto, como a região da Grande Tijuca e bairros do Subúrbio da Leopoldina, foram contempladas. Dessa forma, a instalação de UPPs em locais como Mangueinhos, Jacarezinho, Morro dos Macacos e os Complexos do Alemão e da Penha, áreas com grande concentração de violência letal, foram escolhas condizentes com os objetivos do projeto. O mesmo pode ser dito da Cidade de Deus, na Zona Oeste, mostrada no mapa como outra região com alto risco de vitimização.

Monteiro (2013) apresentou a correlação entre características das favelas e o fato destas terem ou não sido priorizadas pela “política de pacificação” (até 2013). Resumidamente, as favelas com maior chance de receber uma UPP eram “aquelas mais inclinadas, mais próximas às vias principais e localizadas em bairros com maior densidade populacional” (MONTEIRO, 2013, p. 11).

Em relação à escolha de áreas com proximidade a vias de comunicação importantes, Zaluar e Barcellos (2009) apontam o fato de que o tráfico de drogas também possui um incentivo econômico para escolher esses locais, o que poderia intensificar a disputa pelo território e os níveis de violência local:

Isso [o conflito continuado pelo controle dos pontos de venda] torna os custos das operações cada vez mais onerosos, visto que é preciso comprar mais e mais armas de combate e aumentar

locais de residência das vítimas de crimes na cidade do Rio de Janeiro”, realizado pelo Laboratório de Análise da Violência (CANO, 2009).

<sup>22</sup> Cano (2008, 2009) analisou dados de 2000 e 2007; Zaluar e Barcellos (2009) mostraram dados de 2006 e 2009; e Rodrigues e Rivero (2009) apresentaram dados entre 2002 e 2006.

o contingente de corrupção entre os agentes da lei. Por isso mesmo, o domínio de favelas mais próximas de locais onde ocorrem efetivamente as transações – portos, aeroportos, vias importantes de circulação (avenidas Brasil, Presidente Dutra e Washington Luís), que ligam a cidade ao interior e a outros estados do Brasil – vem se constituindo numa estratégia para diminuir os gastos com transporte e segurança das mercadorias, compensando as despesas geradas por conflitos armados entre os comandos, e entre estes e a polícia. (ZALUAR e BARCELLOS, 2009, p. 30)

Retornando ao trabalho de Monteiro (2013), os resultados mais interessantes da análise, para além do foco em áreas bem comunicadas e de maior densidade, foram as correlações positivas e significativas encontradas entre a chance de receber uma UPP e as variáveis renda *per capita* dos bairros e quantidade de confrontos nas favelas, entre 2003 e 2008.<sup>23</sup> No que tange aos confrontos, a autora estimou que onze das trinta favelas mais conflituosas do município do Rio de Janeiro receberam UPPs. Dessa forma, a autora destaca que a política de pacificação vem, de modo geral, atuando em favelas onde os confrontos armados eram rotineiros, porém com preferência para as áreas mais ricas da cidade.

Assim, considerando os resultados de Monteiro (2013) sobre a correlação entre o número de confrontos entre traficantes e a entrada da UPP, bem como a análise visual da sobreposição entre os mapas de risco da violência letal e a localização das UPPs, é possível afirmar que o argumento de que a política de pacificação deixou em segundo plano justamente as áreas mais violentas da região metropolitana, pelo menos no que tange aos bairros da cidade do Rio de Janeiro, deve ser problematizado.

Em suma, a evidência não deixa lugar a dúvidas sobre a seletividade social e territorial das UPPs. Dentro do critério geral de seleção dos locais (comunidades pobres e violentas, dominadas por grupos armados e sujeitas à informalidade), o processo de expansão priorizou áreas mais ricas, turísticas, centrais ou posicionadas junto a vias bem comunicadas, e vinculadas aos megaeventos e ao projeto de cidade que pretende tornar o Rio um centro internacional de turismo, negócios e serviços. A violência foi sempre um critério secundário, até o ponto de que, como os mapas revelam, quase parece

<sup>23</sup> A variável utilizada para representar os confrontos armados foi o número de dias em que foram realizadas denúncias entre traficantes. Não foram incluídas as denúncias de tiroteios em incursões policiais ou que envolvessem milícias. Os dados utilizados eram do Disque-Denúncia.

existir uma correlação negativa entre os níveis locais de violência e a probabilidade de introdução de UPPs. Essa correlação parece mais intensa ainda quando se considera a ordem no tempo, ou prioridade, na implantação das respectivas unidades no território. Nesse sentido, um dos argumentos utilizados pelos gestores de segurança é a sua preferência por “pacificar” territórios adjacentes de grande extensão, liberando-os dos confrontos armados e do risco de balas perdidas, para só depois progredir para outras áreas da cidade ou da Região Metropolitana. O argumento só vem sublinhar o fenômeno descrito, pois, obviamente, esses “cinturões” coincidem com os territórios que possuem as características acima mencionadas.

Por outro lado, a incorporação da taxa de homicídios local como um dos critérios de seleção de novas áreas para UPPs, junto aos atualmente existentes, além de provocar uma maior redução na taxa global de homicídios, serviria para enviar um sinal às organizações criminosas no sentido de que quem atuar com mais violência acabaria perdendo o seu território. Considerando que o controle territorial é a base do seu negócio, isso poderia induzir os grupos criminosos a operar com menores níveis de violência e, dessa forma, poderia ajudar o programa a atingir um efeito sistêmico para além das suas áreas diretas de intervenção.

Outro elemento importante é que as pesquisas (CANO et al, 2012) mostraram, como já foi apontado, que o impacto benéfico das UPPs não se limita ao território das comunidades intervindas, mas se estende também ao seu entorno imediato, pelo menos até uma distância de 1.500 metros ao redor do seu perímetro. Portanto, a concentração espacial das UPPs em regiões reduzidas diminui o impacto potencial do programa, na medida em que o entorno dessas unidades são geograficamente superpostos. Em outras palavras, provavelmente mais vidas seriam salvas se as UPPs estivessem melhor espalhadas no território.

Outro tipo de seletividade das UPPs remete ao fato de que, até o presente momento, as unidades estão lotadas quase exclusivamente em territórios antes dominados pelas facções do tráfico. Apenas uma área de milícia (Jardim Batan) foi ocupada pela polícia, em função de circunstâncias muito particulares já mencionadas. Assim, não há uma estratégia no âmbito das políticas de segurança para lidar com o domínio territorial e o crescimento das atividades de outros tipos de grupos armados organizados, como milícias e grupos de extermínio. Basicamente, os últimos cinco anos mostraram que as UPPs constituem uma iniciativa contra o domínio do tráfico.

Na prática, as UPPs alteraram muito pouco os domínios das

milícias e outros grupos. Esse enfraquecimento unidimensional de um tipo específico de grupo armado organizado deve provocar alterações na economia política e na configuração espacial do crime na cidade e estado do Rio de Janeiro. As consequências dessas mudanças devem ainda ser analisadas.

Zaluar e Barcellos (2013) mostraram a evolução dos domínios das diferentes facções e grupos armados entre 2005 e 2010, na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com os autores, houve uma rápida ascensão do controle territorial das milícias (mensurado pelo número de favelas ocupadas e pela população residente nas favelas), concomitante à queda do domínio do Comando Vermelho. Em 2010, com a intensificação da política de pacificação, esta última facção perdeu ainda mais territórios. A maioria dos novos locais dominados pela milícia consistiu em territórios menos importantes dentro da hierarquia urbana da cidade, fora do Centro e da Zona Sul, e distantes de vias importantes de circulação, como a Avenida Brasil. O Comando Vermelho, por outro lado, mantinha sob domínio favelas maiores, em áreas abastadas e pontos estratégicos, próximos a vias importantes e da infraestrutura de transporte da cidade. Essas áreas vêm sendo sistematicamente ocupadas pelas UPPs nos últimos anos.

## **7. O investimento social e econômico nas UPPs**

Embora esse não seja o ponto central do presente trabalho, a discussão sobre seletividade e desigualdade nos leva, inevitavelmente, a tecer algumas reflexões sobre os impactos econômicos e sociais das UPPs.

O projeto gerou a expectativa de que após a ocupação policial haveria uma entrada significativa de programas e políticas sociais, bem como a regularização de serviços urbanos.

O programa UPP Social, lançado em 2010, foi concebido originalmente no âmbito da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), justamente para atender a essas expectativas e para conferir um caráter intersetorial à “política de pacificação”. Entretanto, no início de 2011, o programa foi transferido para o governo municipal do Rio de Janeiro, ficando sob a coordenação do Instituto Pereira Passos (IPP), que é o órgão responsável pela produção de dados do município. Paralelamente, as ações da SEASDH nas áreas pacificadas foram reunidas no chamado Programa de Gestão Social em Territórios Pacificados.

A atuação desses programas é bastante similar e consiste sobretudo no mapeamento participativo de demandas das comunidades com a intenção de integrar ações de diferentes órgãos e secretarias

(municipais e estaduais), para promover o desenvolvimento urbano, social e econômico dos territórios. Ambas as iniciativas, entretanto, por diferentes motivos, apresentaram dificuldades de implementação e tiveram alcance reduzido. Nesse sentido, as grandes expectativas geradas com o início da “política de pacificação” foram frustradas em muitas comunidades. Além disso, os projetos competem por espaço e legitimidade junto aos mesmos atores e colaboram pouco entre si. Por outro lado, o contato institucional entre os policiais militares das UPPs e as equipes responsáveis pelo trabalho social é limitado.

Nesse sentido, as UPPs continuam sendo até hoje um projeto basicamente policial e o seu componente de investimento social pode ser considerado muito limitado e muito desigual.

De qualquer forma, para além das limitações do seu alcance prático, a lógica desse investimento merece ser discutida e problematizada. Um argumento comum nos gestores públicos que conduzem ou apoiam a “política de pacificação” é a ideia de que, uma vez liberado das restrições impostas pelos grupos armados, o Estado poderia finalmente investir nesses territórios e gerar melhoras urbanísticas, econômicas e na cidadania dos seus moradores. No limite, uma ação vigorosa poderia sonhar em integrar plenamente esses territórios à cidade, acabando com a segregação e desterrando a ‘cidade partida’. Implícito nesse raciocínio está uma atribuição da responsabilidade pela segregação e pela desigualdade à violência dos grupos armados.

Essa lógica apresenta várias contradições. A primeira é que a história da cidade e da Área Metropolitana está cheia de exemplos de projetos urbanos (Favela-Bairro, PAC, etc.) e reformas significativas mesmo num contexto de domínio territorial pelos grupos criminosos. Isto é, a “pacificação” não é condição necessária (muito menos suficiente, como acabamos de ver) para o investimento social. A segunda contradição é mais sutil e paradoxal. Se o investimento econômico em favelas que são objeto do programa condiz plenamente com a reivindicação tradicional de vários setores da sociedade (incluindo o Secretário de Segurança) no sentido de que o “Estado não pode entrar na favela só com polícia” se quiser realmente transformar a realidade, o direcionamento preferencial de investimentos às áreas “pacificadas” pode drenar recursos de outras áreas menos favorecidas tanto no sentido da segurança quanto no sentido econômico, aumentando a desigualdade.

No limite, correr-se-ia o risco de substituir o modelo de micro-segregação espacial característico do Rio de Janeiro (exemplificado pelas favelas no meio de áreas ricas) por um modelo tradicional de centro-periferia, com um centro “pacificado” e desenvolvido e uma

periferia violenta, pobre e esquecida.

## **8. Considerações Finais**

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) implicam a substituição da velha estratégia das invasões policiais periódicas e temporárias nas favelas, que frequentemente resultavam em confrontos armados, pela presença continuada de um contingente policial fixo, composto pelos mesmos policiais e inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária, de interlocução com os moradores.

Avaliações exploratórias apontaram o êxito da intervenção em seus principais objetivos: a redução dos conflitos armados e a retomada do controle territorial em lugares anteriormente dominados por grupos criminosos. Uma das reduções mais significativas foi a das mortes de pessoas em confronto com a polícia. Nesse sentido, um dos principais efeitos da iniciativa seria a “pacificação” da própria atividade policial. Por outro lado, há um aumento nos registros da criminalidade não letal e não armada, que em alguma medida podem refletir apenas uma diminuição do sub-registro, e subsistem inúmeros problemas de segurança nas comunidades, que dizem respeito, por exemplo, à relação entre a polícia e os moradores e à regulação das condutas do cotidiano, sobretudo as relacionadas ao lazer.

Todos os atores locais coincidem em afirmar que as atividades dos traficantes de drogas nos territórios continuam, mas, em geral, com níveis significativamente inferiores de controle territorial e violência armada. Essa é uma tendência positiva, que remete à potencial alteração do padrão do comércio de drogas, para um registro no qual a venda possa ser dissociada do uso de armas de fogo. Essa tendência, no entanto, precisa ser induzida e reforçada pela própria política.

Apesar dos êxitos, o projeto vem enfrentando inúmeros desafios e, no início de 2014, o cenário é de crise. Estende-se o temor de que os avanços logrados poderiam ser revertidos no futuro imediato. Alguns dos elementos e sintomas desse panorama sombrio são os seguintes:

a) ataques recentes contra algumas UPPs e mortes de policiais em confronto, especialmente no Alemão;

b) confrontos armados e mortes de civis em certas UPPs, entre elas algumas onde a situação foi de tranquilidade durante um tempo, o que sublinha a dificuldade de se sustentar o impacto positivo em alguns casos;

c) denúncias de abuso policial em muitas comunidades, que geram deslegitimidade para o trabalho policial. O exemplo mais conhecido foi a tortura, o assassinato e o desaparecimento do corpo do pedreiro Amarildo de Souza por policiais da UPP da Rocinha em junho de 2013, que teve um grande impacto negativo na percepção do

projeto, não apenas naquela comunidade, mas de uma forma geral;

d) a continuidade da falta de legitimidade interna do projeto. Pesquisas realizadas pelo CESeC nos últimos anos (MUSUMECI et al, 2013) mostraram que entre 60% e 70% dos policiais das UPPs prefeririam trabalhar em outras unidades da Polícia Militar. As razões para isso são diversas, entre elas as condições mais duras de trabalho nas UPPs, a deficiência da infraestrutura disponível em muitas das unidades, o atraso e os descontos no pagamento da gratificação, o tempo adicional gasto pelos policiais que precisam passar pelo batalhão antes e depois do seu trabalho na unidade, a hostilidade de muitos moradores, e, especialmente, a sobrevivência da doutrina que considera que policiamento “de verdade” equivale a enfrentamento ao crime, o que leva à ideia de que as UPPs não exercem um “verdadeiro” papel de polícia;

e) deficiências no treinamento específico dos policiais que são lotados nas UPPs, que continua sendo limitado no tempo, nos conteúdos abordados e na metodologia;

f) as dificuldades e resistências encontradas para alterar o modelo geral de polícia, por um lado, e a falta de progresso na tentativa de formular uma estratégia para integrar as UPPs, a médio prazo, ao resto do policiamento, considerando que a situação atual de uma dicotomia entre dois tipos de polícia não pode se perpetuar eternamente. Nesse sentido, é importante frisar que o velho modelo da “guerra ao crime” continua plenamente vigente em outros territórios da cidade e do estado e que a “pacificação” não é ainda um princípio inspirador do conjunto das políticas de segurança. Em função disso, há analistas que acreditam na impossibilidade de apostar no futuro das UPPs sem que haja uma reforma profunda das polícias (SOARES, 2000/2011);

g) a diminuição do apoio econômico recebido pelo programa por parte de um grupo de empresários próximos ao governo do Estado, em função de problemas financeiros. O caso mais emblemático é o do empresário Eike Batista que, antes da crise e segundo o que foi divulgado, contribuía com um aporte de 20 milhões de reais por ano;<sup>24</sup>

h) discrepâncias na cúpula da segurança pública do Estado, que resultaram na saída e substituição de algumas das suas lideranças ao longo do processo, particularmente na Polícia Militar.

Na verdade, a crise atual das UPPs se insere numa crise mais ampla da segurança do estado. Após uma redução significativa da taxa de homicídios entre 2009 e 2012, a violência letal começou a crescer em 2012 em algumas regiões, notadamente na Baixada Flu-

<sup>24</sup> “Empresa de Eike interrompe injeção de R\$ 20 milhões em UPPs no Rio”, reportagem de 10 de agosto de 2013, disponível no portal de notícias G1: <[www.g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/empresa-de-eike-interrompe-injecao-de-r-20-milhoes-em-upps-no-rio.html](http://www.g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/empresa-de-eike-interrompe-injecao-de-r-20-milhoes-em-upps-no-rio.html)>.

minense, e de forma geral no conjunto do estado em 2013. Da mesma forma, a evolução positiva da incidência dos roubos também se inverteu. Por outro lado, as prioridades da área de segurança mudaram a partir de 2013, em função dos grandes protestos de junho e do desgaste da própria polícia nesse processo, acusada ora de cometer excessos, ora de omissão. Assim, no ano de 2014, a prioridade na agenda de segurança pública passa a ser a Copa do Mundo e as possíveis manifestações que ocorram em função dela.

Entretanto, para além da crise conjuntural, é preciso olhar para o impacto potencial do programa das UPPs a longo prazo, analisando diversos cenários de maior ou menor sucesso a partir do quadro atual. Mesmo no cenário mais otimista, a questão da seletividade do programa precisa ser enfrentada.

A princípio, a seletividade é um componente inevitável, na medida em que há um limite econômico para o número de UPPs passíveis de serem instaladas. Não é factível, e provavelmente também não seria conveniente, multiplicar o contingente policial por oito ou por nove, o que equivale à razão entre a taxa de policiais por habitantes nas comunidades intervindas e a mesma taxa no conjunto do estado. Consequentemente, há consenso geral sobre a impossibilidade de estender a política a todas as comunidades do estado que sofrem violência armada, o que implica necessariamente que a iniciativa deverá ter um caráter seletivo e não universal.

A questão que se coloca, então, é a forma de escolher os critérios de seleção das comunidades e a distribuição delas no território e na população. Este trabalho apresentou evidências claras de que, até agora, as UPPs revelaram uma forte seletividade social e territorial, privilegiando bairros turísticos e abastados da Zona Sul, Zonas Centrais e áreas associadas às principais vias de comunicação e aos grandes eventos esportivos, tudo isso com o objetivo estratégico de promover um projeto específico de cidade como centro internacional de turismo, negócios e serviços. Isso pôde ser verificado a partir do mapeamento das unidades e da análise de seu padrão não apenas espacial, mas também temporal.

Assim, o projeto teve início na Zona Sul do município do Rio de Janeiro, em bairros onde estão presentes muitos dos principais pontos turísticos e hotéis da cidade. De 2008 a 2013, as unidades foram implantadas apenas na capital do estado e segundo quatro grandes blocos de intervenção, ocupando progressiva e cronologicamente: Zona Sul, Zona Portuária, entorno do estádio do Maracanã, Centro e bairros do chamado subúrbio da Leopoldina, na Zona Norte. Áreas mais pobres e periféricas do estado e da capital, mesmo aquelas com



maior incidência de vitimização letal, ficaram em segundo plano. Além disso, as unidades estão localizadas quase exclusivamente em territórios antes dominados pelas facções do tráfico e o estado do Rio não possui uma estratégia para eliminar o controle de outros grupos armados, particularmente as milícias, talvez porque elas tenham se expandido sobretudo em áreas relativamente pouco importantes na hierarquia urbana da cidade e irrelevantes para o projeto de cidade anteriormente mencionado.

Em suma, a “política de pacificação”, mesmo se bem sucedida nos seus próprios termos, corre o risco de acirrar o padrão de desigualdades locais e regionais já existentes no Rio de Janeiro. Dessa forma, o projeto contribuiu para revalorizar sobretudo territórios bem localizados, mas tradicionalmente devaluados pela violência, como as favelas da Zona Sul. O projeto das UPPs implicará alterações na distribuição da exposição à violência, na economia política dos grupos criminosos e na geografia do acesso a direitos e oportunidades da cidade e do estado, incluindo entre eles o direito à segurança. É imprescindível o cuidado para que o processo não resulte no aumento do abismo social e geográfico entre áreas desenvolvidas e seguras e outras pobres e violentas.

## Referências

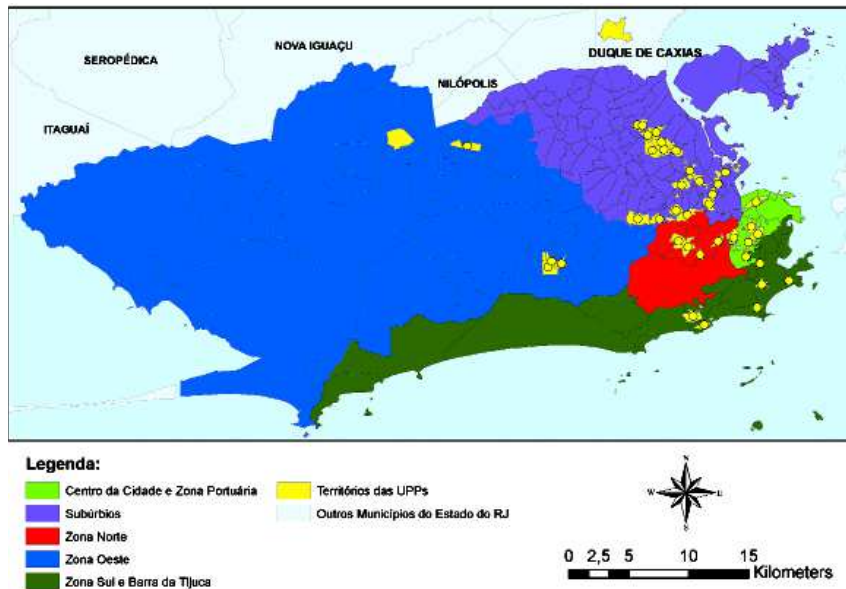
- ALEIXO, Josinaldo. Os grupos de extermínio em Duque de Caxias, Baixada Fluminense. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- ALVES, J. C. S. *Dos Barões ao Extermínio: Uma História da Violência na Baixada Fluminense*. 1 ed. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003.
- ALVES, José Cláudio Souza. “Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro”. In JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- ALVES, José Cláudio Souza. “Violência e política numa região: caso dos grupos de extermínio”. In CESEC; FASE et al. (Orgs.). *Impunidade na Baixada Fluminense*. Brasília: Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- BARREIRA, Marcos. “Para além da ocupação do território: notas sobre o discurso da ‘pacificação’ e seus críticos”. *Revista Continentes*, v. 2, n. 2, 2013, p. 124-146.
- CANO, Ignacio. *Determinantes Sociais e Ambientais da Violência Letal na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2008 (Relatório Pesquisa).

- \_\_\_\_\_. Análise espacial dos locais de ocorrência e dos locais de residência das vítimas de crimes na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime”. *Sur Revista Int. Direitos Humanos*, vol. 3, n. 5, 2006, p. 136-155.
- \_\_\_\_\_. “Seis por meia dúzia?: um Estudo Exploratório do Fenômeno das chamadas Milícias no Rio de Janeiro”. In JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro*. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 2008, p. 48-103. ISBN: 978-85-S49.
- \_\_\_\_\_. “Segurança para além das Olimpíadas”. In: MERLINO, T. e MENDONÇA, M. L. (Ed.). *Direitos Humanos no Brasil 2010: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010.
- \_\_\_\_\_; BORGES, Doriam e RIBEIRO, Eduardo (Orgs.). *“Os Donos do Morro”*: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 1 ed. 2012.
- \_\_\_\_\_. “Seis por meia dúzia?: um estudo Exploratório do fenômeno das Chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro”. In: JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.
- \_\_\_\_\_; DUARTE, Thais. *No Sapatinho*: a evolução das milícias no Rio de Janeiro [2008-2011]. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.
- \_\_\_\_\_; SENTO-SÉ, João Trajano; RIBEIRO, Eduardo e SOUZA, Fernanda Fernandes de. O impacto da violência no Rio de Janeiro. Laboratório de Análise da Violência. Rio de Janeiro, 2004 (Relatório de Pesquisa).
- CECCHETTO, F. e FARIAS, P. “‘Tu mora onde?’ Território e produção de subjetividade no espaço urbano carioca”. In CARNEIRO, S. D. S. e SANT’ANNA, M. J. G. (Ed.). *Cidade: olhares e trajetórias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- COMITÊ ORGANIZADOR DOS JOGOS RIO 2016. Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, vol. 3, Rio de Janeiro, 2009.
- CRUZ-NETO, Otávio e MINAYO, Maria Cecília de S. “Extermínio: Violentação e Banalização da Vida”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, n. 1, 1994, p. 199-212.

- DATA FAVELA; DATA POPULAR. Pesquisa Data Popular em Comunidades 2013. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[www.data-favela.com.br/wp-content/uploads/2013/11/pesquisa-data-favela.pdf](http://www.data-favela.com.br/wp-content/uploads/2013/11/pesquisa-data-favela.pdf)>. Acesso em: fevereiro de 2014.
- DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003.
- FERRAZ, Cláudio e OTONI, Bruno. Presença Policial, Crime e Violência: medindo os impactos da política de pacificação no Rio de Janeiro. Seminários IBRE: Cidadania e Segurança – Os Resultados e Futuro da Política de Pacificação do RJ. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2013. (Apresentação realizada no Seminário).
- FERREIRA, Álvaro. “Favelas do Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales/Universidad de Barcelona*, v. 14, n. 828, jun. 2009, p. 742-98.
- LOPES, Jorge Antonio Paes e FIGUEIRA, Luiz Eduardo. “Os sentidos da categoria ‘policiamento comunitário’ no contexto das práticas institucionais de policiamento no Estado do Rio de Janeiro”. In JUNIOR, J. A. D. O.; MENDES, R. L. T. et al. *Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas*. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 201-228.
- MINAYO, Maria Cecília de S. e SOUZA, Edinilsa R. de. “Violência para Todos”. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 9, n. 1, jan./mar. 1993, p. 65-78.
- MISSE, Michel. “O movimento: a constituição e reprodução de redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência”. In BAPTISTA, M; CRUZ, M. S. e MATIAS, R. (Orgs.). *Drogas e Modernidade: faces de um tema proscrito*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro”. *Civitas*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, set.-dez. 2008, p. 371-385.
- \_\_\_\_\_. “Crime Organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, 2011, p. 13-25.
- MONTEIRO, Joana. “Os Efeitos da Política de Pacificação sobre os Confrontos entre Facções de Drogas no Rio de Janeiro”. Seminários IBRE. *Cidadania e Segurança – Os Resultados e Futuro da Política de Pacificação do RJ*. Rio de Janeiro/São Paulo: IBRE/FGV, 2013.
- MUSUMECI, Leonarda; MOURÃO, Barbara Musumeci; LEMGRUBER, Julita e RAMOS, Silvia. “Ser policial de UPP: aproximações e resistências”. *Boletim segurança e cidadania, CESeC*, n. 14, nov. 2013.

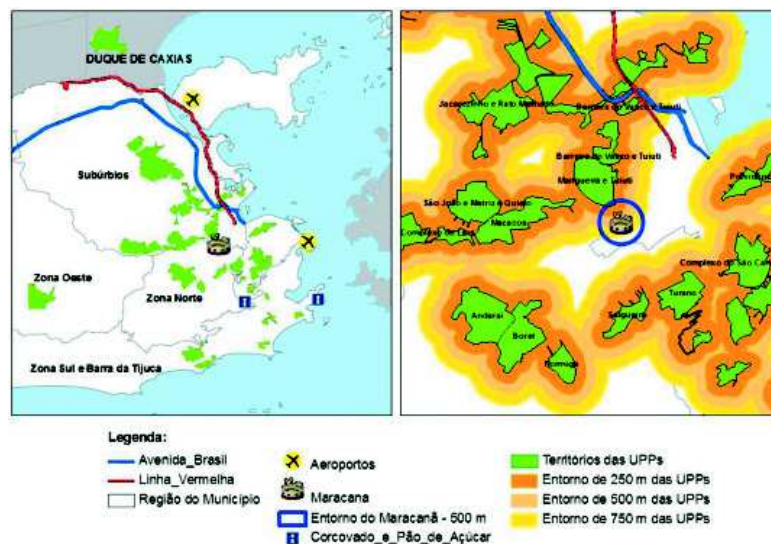
- REVISTA FÓRUM. “UPP: os cinco motivos que levaram à falência o maior projeto do governo Cabral”, fev. 2014. Disponível em: revistaforum.com.br. Acesso em: 10 de março de 2014.
- RIO COMO VAMOS. Pesquisa de Percepção – Edição 2013: Tabelário. *Pesquisas de Percepção do Movimento Rio Como Vamos (RCV)*, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <www.riocomovamos.org.br/portal/arquivos/RCV\_Pesquisa%20Quantitativa\_2013tabelario.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2014.
- RODRIGUES, Rute Imanishi e RIVERO, Patrícia Silveira. Indicadores de Proteção e Risco para a Instrumentação de Políticas Públicas em Favelas. Rio de Janeiro: IPEA-FAPERJ, 2009. (Relatório Final de Pesquisa).
- SOUZA E SILVA, Jailson; FERNANDES, Fernando Lannes e BRAGA, Raquel Willadino. “Grupos criminosos armados com domínio de território. Reflexões sobre a territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. In JUSTIÇA GLOBAL (Org.). *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008, p. 16-24.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. “Além do bem e do mal na cidade sitiada”. *Jornal Estado de São Paulo*, Caderno Aliás, São Paulo, 2011.
- ZALUAR, Alba e BARCELLOS, Christovam. “Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013, p. 17-31. ISSN 0102-6909.

**Mapa 1:** Localização das UPPs instaladas até março de 2014 na Cidade do Rio de Janeiro



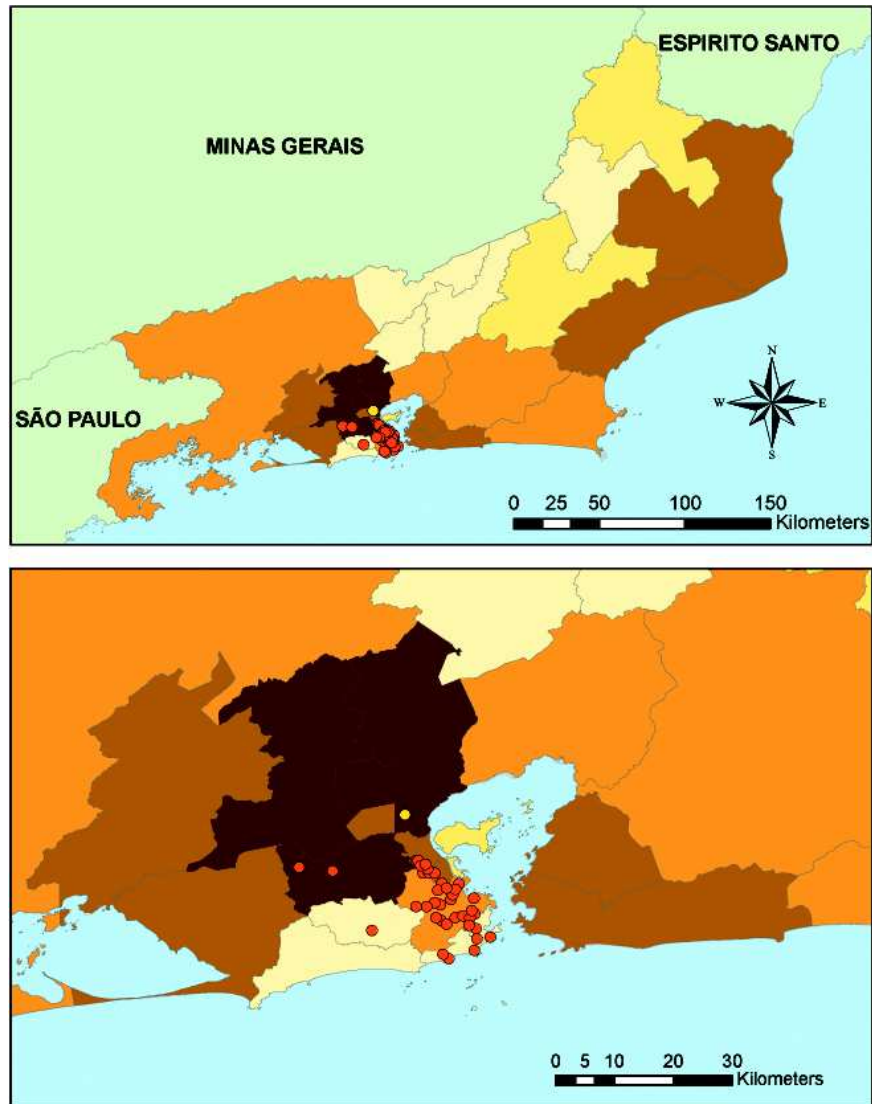
**Fonte:** IBGE (malhas municipais); IPP (malha de bairros) CPP (local das UPPs).  
Elaboração própria.

**Mapa 2:** Configuração das UPPs no Entorno do Maracanã



**Fonte:** IBGE (malhas municipais); IPP (limites dos bairros, localização dos pontos turísticos e aeroportos, malha de logradouros); CPP (local das UPPs); LAV (buffer das UPPs).  
Elaboração própria.

**Mapa 3:** Taxa de mortes violentas por 100.000 hab. por AISP no Estado e Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 2008 a 2013



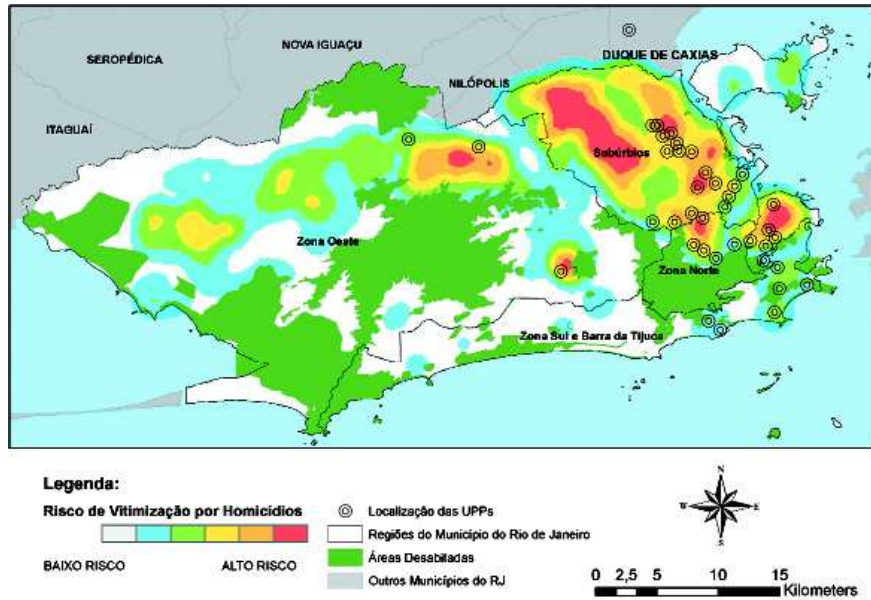
**Legenda:**

● UPP fora da Capital	<b>Mortes por 100.000 hab.</b>	■ Mais de 30 a 40
● UPPs na Capital	■ 20 ou menos	■ Mais de 40 a 50
■ Outros estados	■ Mais de 20 a 30	■ Mais de 50

**Fonte:** IBGE (malhas municipais e estaduais); IPP (limites dos bairros); CPP (local das UPPs); ISP (dados sobre mortes violentas); LAV (especialização das mortes). Elaboração própria



**Mapa 4:** Risco de vitimização por homicídios em 2007 (Kernel com banda 2 Km) e Localização das UPPs



**Fontes:** IBGE (malhas municipais); IPP (limites dos bairros e áreas protegidas); CPP (local das UPPs); ISP (dados sobre homicídios e mortes violentas); LAV (local das mortes). Elaboração própria.