

SEGURANÇA E CIDADANIA

BOLETIM
SEGURANÇA E CIDADANIA
MARÇO 2016

21

VIOLÊNCIA E POLÍCIA:
TRÊS DÉCADAS DE POLÍTICAS DE
SEGURANÇA NO RIO DE JANEIRO

SILVIA RAMOS



RESUMO

Neste artigo discute-se o que aconteceu com o Rio de Janeiro nos últimos 30 anos tomando como parâmetro as taxas de homicídio do estado e do país. O Rio, campeão da violência brasileira nos anos 1980, 1990 e em parte da década de 2000, começou a alterar esse quadro a partir da década de 2000 e mais intensamente a partir de 2008. O artigo aborda as características específicas e únicas da violência fluminense, que transformaram o estado em um caso singular no Brasil e com raros paralelos no mundo contemporâneo em termos de criminalidade. O texto busca demonstrar que a variável explicativa mais forte para entender as particularidades e a intensidade da criminalidade e da violência no Rio de Janeiro ao longo de três décadas é a própria polícia e as políticas de segurança levadas a cabo ao longo dos governos desde antes do fim da ditadura. E conclui que esta variável será decisiva para sabermos o que ocorrerá com as dinâmicas de violência e criminalidade nos próximos anos.

Em janeiro de 2016, o Instituto de Segurança Pública, órgão da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, divulgou os dados sobre homicídios no ano de 2015 e revelou que a taxa na cidade tinha sido a menor em 24 anos. A redução dos assassinatos ocorreu no estado que foi, durante anos, recordista do ranking da violência no país. Não é pouco, considerando que o Brasil estacionou há duas décadas entre as dez nações mais violentas, mantendo taxas anuais de mais de 20 assassinatos por 100.000 habitantes, tendo chegado a quase 30 em 2012 com seus quase 60.000 homicídios.

Neste artigo pretendo discutir o que aconteceu com o Rio de Janeiro nos últimos 30 anos para termos nos tornado os campeões de violência do Brasil e como esse quadro foi e vem sendo alterado. Vou tratar das características específicas e únicas da violência fluminense, que transformaram o Rio em um caso singular no Brasil e com raros paralelos no mundo contemporâneo. Buscarei demonstrar que a variável explicativa mais forte para entender as particularidades e a intensidade da criminalidade e da violência no Rio de Janeiro ao longo de três décadas é a própria polícia e as políticas de segurança levadas a cabo ao longo dos governos desde antes do fim da ditadura.

HOMICÍDIOS NO RIO DE JANEIRO E NO BRASIL: PANORAMA DE 30 ANOS

O número de homicídios ocorridos nas sociedades é parâmetro para indicar o grau de violência em países e cidades por duas razões principais. Primeiro, porque são crimes com notificação obrigatória (diferente de outros crimes contra a pessoa e daqueles

contra o patrimônio, que em geral são fortemente subnotificados) e na maioria dos países são recolhidos pelo setor de saúde e não apenas pela área de polícia e segurança pública. O principal ranking mundial de mortes violentas (homicídios, acidentes e suicídios) é baseado em dados da Organização Mundial de Saúde e não em dados das polícias. A segunda razão pela qual se fala de homicídios como uma variável aproximada para violência criminal é que em sociedades nas quais as taxas de mortes intencionais são altas os demais crimes também o são: onde se mata muito, bate-se muito, ameaça-se muito etc. E onde se mata muito por arma de fogo circula muita arma, e crimes violentos contra o patrimônio tendem a ser altos. Em resumo, homicídios são a ponta mais visível e mais dramática das condições de insegurança das sociedades. Como são crimes mais fáceis de contabilizar do que os demais, eles são usados como indicadores universais de violência, ainda que as generalizações devam ser feitas com cautela.

O Brasil manteve taxas anuais de mais de 10 homicídios por 100.000 habitantes desde que o Ministério da Saúde passou a contabilizá-los e a divulgá-los em 1979¹ e chegou a 29 homicídios na taxa publicada em 2014 relativa a mortes ocorridas em 2012. Para termos padrões de comparação, as taxas de países da Europa Ocidental situam-se entre 0,5 e três homicídios por 100.000 habitantes. Os EUA mantêm números em torno de quatro a cinco. Os países asiáticos e a maioria dos países orientais alcançam menos de 1 homicídio por 100.000. Todos os países com altas taxas estão situados na América Latina e no Caribe. O Brasil apresenta um patamar acima de 20 por 100.000 há vários anos e mantém-se, também há longo tempo,

SILVIA RAMOS

É CIENTISTA SOCIAL, COORDENADORA DO CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA DA UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES.

Parte deste texto foi publicada originalmente na coletânea *Uma agenda para o Rio de Janeiro*, organizada por Mauro Osório et al., com o título *Violência e polícia: o que aconteceu com o Rio de Janeiro* (FGV Editora, 2015).

1. Os dados publicados pelo Datasus, do Ministério da Saúde, referem-se ao SIM, Sistema de Informação de Mortalidade, que reúne informações sobre todas as mortes. A classificação desses eventos obedece a uma tabela internacional chamada Classificação Internacional de Doenças (CID). Desde 1996, o Brasil adota a 10ª. versão desta classificação (chamada CID-10).

em 6º. ou 7º. lugar no ranking mundial (comparação com 95 países segundo dados do Sistema de Informações Estatísticas da Organização Mundial de Saúde – WHOSIS). De acordo com a OMS, os países com taxas de homicídio maiores que o Brasil são El Salvador, Guatemala, Trinidad Tobago, Colômbia, Venezuela e Guadalupe.

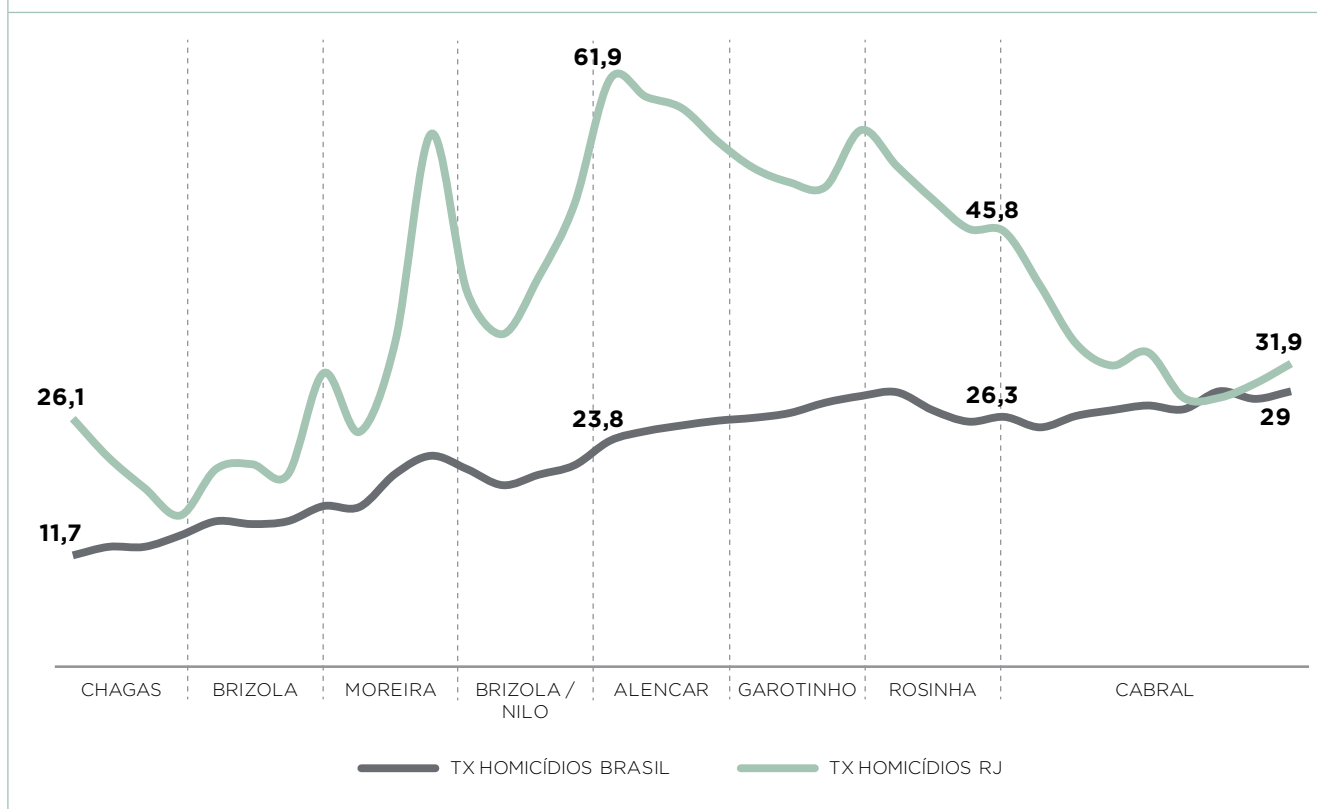
Até a década de 1980, o estado do Rio de Janeiro mantinha suas taxas de homicídio próximas às da média brasileira. Começa a se afastar a partir de 1983 e descreve uma curva ascendente muito acentuada até 1995, apesar de altos e baixos. Em 1983 o Brasil ostentava uma taxa de 13,8 homicídios por 100.000, enquanto a do Rio de Janeiro era de 15,9, ou seja, 16% maior. Já no final do período, a taxa do estado pulou para 62, tendo aumentado 288,8%, o que levou

o Rio de Janeiro a encabeçar, por vários anos, o ranking nacional da violência (Waiselfisz, 2012).

De 1995 até 2006, houve uma redução do número de mortes, mas o estado se mantém com taxas em patamares ainda altíssimos (na casa de 50 e 40 por 100.000). A partir de 2007, as taxas anuais começam a cair, com uma queda ainda mais acelerada de 2008 em diante (Waiselfisz, 2012). Em 2012, pela primeira vez em 32 anos, o número de homicídios no Rio de Janeiro ficou abaixo da média no Brasil (28 no RJ e 29 no Brasil). Isto porque a taxa do Rio de Janeiro manteve-se estável em relação ao ano anterior e a taxa média do país aumentou (Veja a tabela completa das taxas ano a ano correlacionadas aos governos estaduais no final deste capítulo).

GRÁFICO 1_ TAXAS DE HOMICÍDIO BRASIL E RJ DE 1980 A 2014 E GOVERNOS ESTADUAIS

FONTE: DADOS DO SIM-DATASUS/MS. COLETADOS POR WASELFSZ (1980 A 2012) E FBSP (2013 E 2014)



Uma das características constantes do Rio de Janeiro é o fato de que a explosão e a posterior manutenção das taxas em patamares altos são puxadas pela capital e a Região Metropolitana, sendo que o interior do Rio de Janeiro permanece com taxas comparativamente baixas (Musumeci, 2002). Waiselfisz (2012) observa que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) funcionou como motor-chefe da escalada de homicídios, tendo crescido 345,8% entre 1983 e 1995. Este número fez com que a RMRJ também liderasse o conjunto das RMs do país no período, tendo atingido, em 1995, 70,6 homicídios por 100.000 habitantes.

Outra característica muito particular da composição de mortes intencionais no Rio de Janeiro são os altos números de mortos pela polícia.

Quando observamos os dados da Secretaria de Segurança, que desagrega as mortes intencionais em homicídios dolosos e autos de resistência,² vemos que as mortes provocadas pela polícia chegaram a representar 21,7% das ocorridas no RJ em 2007, no pico da série histórica de mortes por ação policial. Quando os homicídios começam a cair, a participação da polícia neles cai mais acentuadamente, representando 15,3% do conjunto das mortes intencionais no estado em 2015. Ou seja, de 2008 a 2015 (tomando 2008 como marco, pois em 2009 teve início o programa de implantação das UPPs), os homicídios no estado caíram 26,5% e os autos de resistência, 43,3%. Em outras palavras, a redução de mortes provocadas pela polícia liderou a queda das mortes intencionais no Rio de Janeiro,

2. Em 2012, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos recomendou a abolição do termo “auto de resistência” e outros e a sua substituição por “Homicídio Decorrente de Intervenção Policial”. Em 13 de outubro de 2015, a Resolução Conjunta nº 2 do Ministério da Justiça e outros órgãos federais de polícia definiu os procedimentos a serem adotados em todo o território nos casos de ocorrências de morte ou ferimento de opositor em ações policiais. O ISP adotou a nova nomenclatura a partir de 2013. Contudo, a forma de contabilizar essas mortes em ação policial ainda carece de precisão no Rio de Janeiro. Veja discussão sobre o tema no Relatório da Anistia Internacional: <https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/voce-matou-meu-filho/>.

GRÁFICO 2_HOMICÍDIOS DOLOSOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 2000 A 2015

FONTE: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - RJ

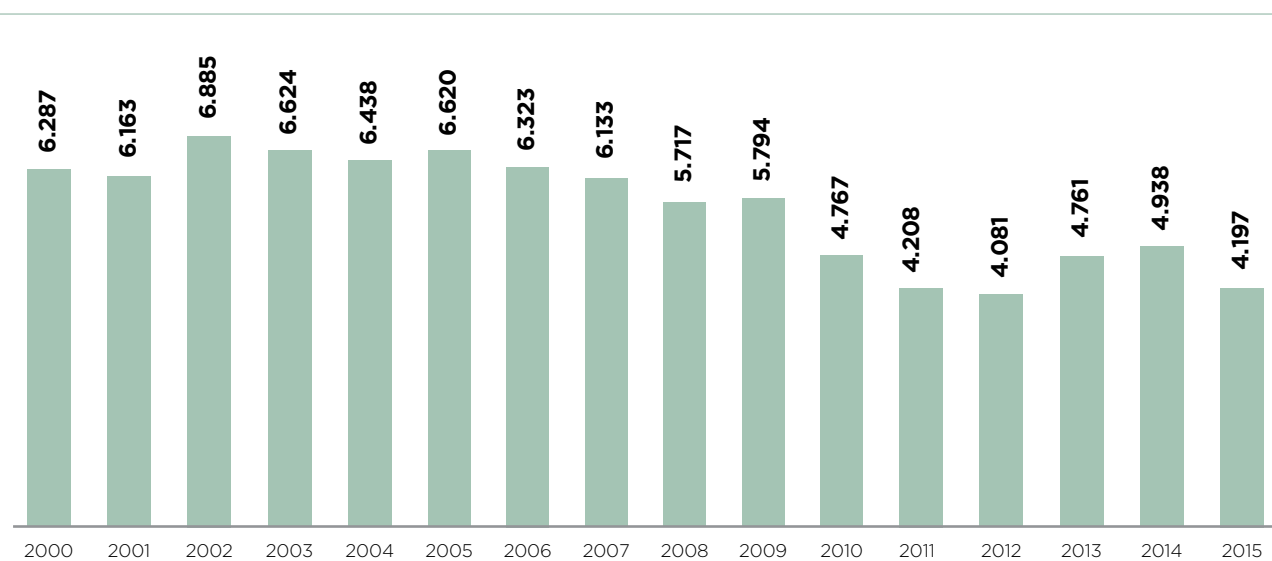
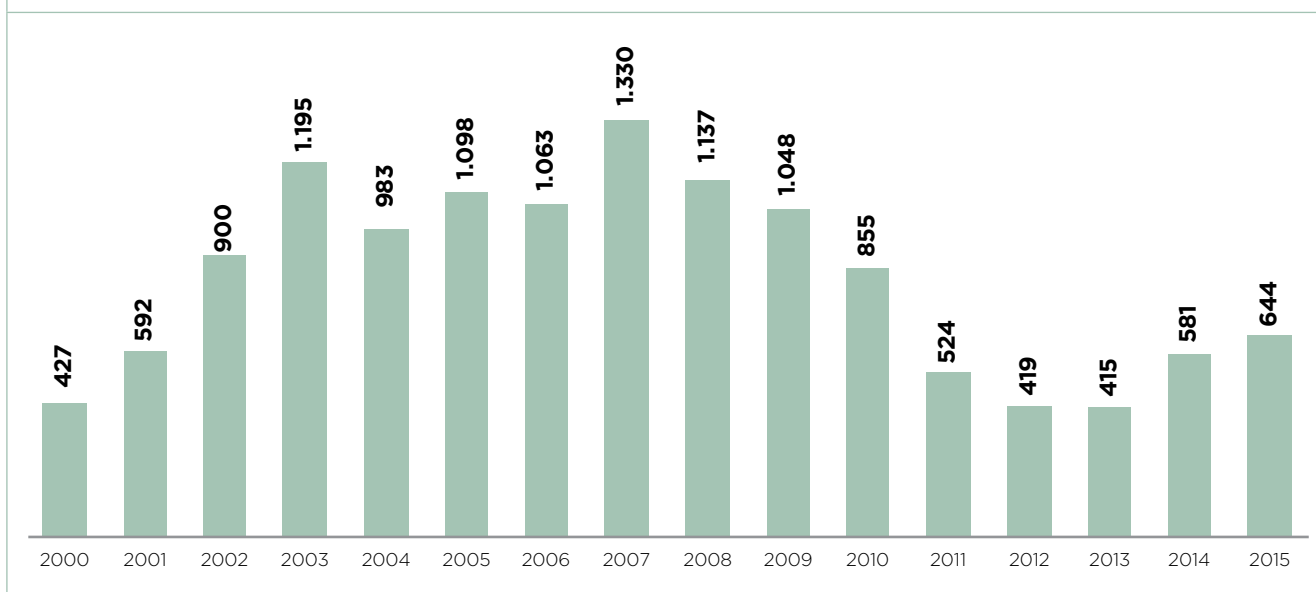


GRÁFICO 3_AUTOS DE RESISTÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - 2000 A 2015

FONTE: INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - RJ



mostrando que as dinâmicas de mortes por uso da força policial são sensíveis a comandos de polícia e a orientações das políticas de segurança.³

De acordo com o Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015), baseado em dados fornecidos pelas polícias das Unidades da Federação, quando tomamos todos os estados, 3.022 pessoas foram mortas por policiais no país em 2014, o que corresponde a oito pessoas mortas por agentes do Estado a cada dia. No mesmo ano, 398 policiais foram mortos. Ainda que consideremos o padrão brasileiro de uso excessivo da força letal generalizado nas polícias, a quantidade de mortes provocadas por elas do Rio de Janeiro desafia as estatísticas nacionais e internacionais, sendo a maior do país e com raros paralelos internacionais.

Um dos indicadores de uso excessivo da força é a relação entre mortos, feridos e presos. Estudos de Cano (1997) no município do Rio, a partir de dados de janeiro de 1993 a julho de 1996, indicaram que nesse período, para cada opositor ferido, a Polícia

carioca matou 2,7, e para cada opositor preso sem ferimentos, matou 3,3. Além de excessiva e frequentemente ilegal – com evidências, em diversos casos, de que as vítimas foram executadas à queima-roupa depois de rendidas, ou foram mortas pelas costas enquanto tentavam fugir – a violência policial mostrou-se altamente seletiva: mais nas favelas do que no asfalto, proporcionalmente mais negros do que brancos, muito mais nos bairros pobres do que nos bairros ricos da cidade (Musumeci, 2002). Como veremos, estranhamente, a revogação da “gratificação faroeste” – que vigorou na administração Marcello Alencar (1995 a 1998) e que previa que policiais que prendessem ou matassem criminosos passariam a incorporar um pecúlio aos seus salários – não se traduziu em queda dos autos de resistência. Pelo contrário, a prática foi incorporada como característica persistente da polícia fluminense, tendo atingido seu auge nos anos 2000 nas administrações Anthony Garotinho (1999 a 2002) e Rosinha Garotinho (2003 a 2007) e nos dois anos iniciais da

3. Outro exemplo expressivo das respostas rápidas a determinações de comandos nas dinâmicas de mortes por intervenção policial ocorreu em São Paulo. Entre 2009 e 2012, Antonio Ferreira Pinto, oficial aposentado da PM, atuou como secretário da Segurança Pública e colocou a Rota na linha de frente da repressão ao PCC (Primeiro Comando da Capital). Em 2012, a estratégia deu início a uma guerra, na qual o crime organizado matou pelo menos 26 PMs na Grande SP, enquanto a ação de policiais fardados e de grupos de extermínio provocou centenas de mortes na periferia. Num único mês (maio de 2013) da gestão do novo secretário de Segurança, Fernando Grella, as mortes por intervenção policial caíram 84% na capital (Ver www.soudapaz.org). Ainda assim, em 2015, chacinas praticadas com participação de policiais em vários estados da Federação (Osasco e Barueri em São Paulo com 18 mortos; Messejana no Ceará com 12 mortos; Cabula na Bahia com 12 mortos e Amazonas com 34 mortos) demonstram como setores da polícia estão fora de controle dos comandos.

primeira administração Sérgio Cabral (2007 a 2011), como mostra o gráfico 3.

As demais características da composição de mortes intencionais no Rio acompanham o quadro nacional: muito mais homens do que mulheres (mais de 90% das vítimas de homicídios são do sexo masculino), altamente concentrada entre jovens, especialmente na faixa de 15 a 29 anos, e entre os classificados como “pretos” e “pardos” (Musumeci, 2002; Waiselfisz, 2014). O perfil faz com que no Rio de Janeiro as características de sexo, idade e cor no que se refere à morte intencional coincidam com as do Brasil, isto é, muito desigual. Em relação à *geografia da morte*, os achados são contundentes: as taxas de homicídios segundo regiões do estado (divididos por Áreas Integradas de Segurança Pública) mostram que áreas da Zona Sul da cidade têm taxas próximas às norte-americanas e europeias, estando as taxas de áreas da Zona Oeste próximas às venezuelanas.

As diferenças são ainda mais acentuadas quando comparamos áreas do município do Rio com áreas da Baixada e São Gonçalo. E há ainda outra especificidade geográfica, as favelas. Em trabalhos de georreferenciamento dos homicídios na cidade do Rio de Janeiro, desenvolvidos por Patricia Rivero (2010) e Rute Imanishi e Patricia Rivero (2012), ficou comprovada a intensa concentração das mortes intencionais nos territórios de favelas da cidade. Como procurei mostrar antes (Ramos, 2007), a distribuição altamente desigual dos homicídios por idade, cor e geografia – atingindo seletivamente os mais pobres e com menor capital social – explica em grande medida o pequeno impacto que os números escandalosos de mortes violentas têm tido nos sucessivos governos federais e estaduais e

mesmo nas organizações da sociedade, com algumas exceções. As surpreendentes tolerância e indiferença com que temos tratado como nação as mortes por assassinato, ano após ano, provavelmente são baseadas na distribuição desigual de suas principais vítimas.⁴

Como veremos na próxima seção, ainda que homicídios sejam um fenômeno multicausal e com comportamentos que muitas vezes tornam difícil estabelecer razões de causa e efeito, como mostram diversos estudos (ver, entre outros, Musumeci, 2002; Cano & Santos, 2001; Kahn, 2007; Manso, 2012; Risso, 2014), pretendo demonstrar que há forte correlação entre mudanças nas políticas de segurança no Rio de Janeiro nas últimas três décadas e movimentos na curva das taxas de homicídios.

Uma observação importante é que algumas cidades mantêm taxas de homicídios muito altas, mas o efeito das mortes cotidianas na coletividade é comparativamente pequeno, pois os assassinatos podem estar extremamente concentrados nos bairros pobres e ocorrerem a partir de dinâmicas que atingem, de forma silenciosa, jovens frequentemente envolvidos com o crime. Ou seja, a naturalização das mortes produz alheamento e indiferença tanto entre autoridades como nos meios de comunicação, que ajudam a formar a agenda de políticas públicas. É o caso, por exemplo, no momento presente, de cidades do Nordeste, como João Pessoa ou Maceió. Um fenômeno diferente é o que ocorre em Salvador, que conta com um movimento negro jovem e ativo, que reiteradamente faz denúncias a respeito da violência policial e do extermínio da juventude negra. Rio de Janeiro e São Paulo são casos em que as taxas de homicídio vêm caindo ao longo dos últimos anos, mas alguns

4. *Surpreende sobretudo a inação na administração Dilma Rousseff (iniciada em 2011). Os poucos programas existentes em âmbito nacional voltados para a prevenção da violência foram desativados e nem mesmo a promessa de lançamento de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios havia sido cumprida após o primeiro ano de seu segundo mandato.*

homicídios produzem picos de mobilização, especialmente quando as intervenções policiais são excessivas, brutais ou ilegais, como nos casos de chacinas ou mortes de crianças. Portanto, as taxas de homicídios de cada local não podem ser analisadas isoladamente, mas devem ser pensadas no contexto de outras variáveis, como a existência de políticas voltadas para a sua redução, a presença de veículos de mídia que sejam críticos e, muito especialmente, a atuação de ativistas de direitos e grupos de jovens de periferia mobilizados em seus territórios e nas redes sociais.

POLÍCIA E VIOLÊNCIA COM FINS LUCRATIVOS COMO MÉTODO

Em seu livro *Cidade Partida* (1994), Zuenir Ventura recupera por meio de pesquisa em jornais a trajetória do general Kruel. Ela é emblemática do que ocorreria no Rio de Janeiro nas décadas seguintes. Em 1958, quando era chefe de polícia do Distrito Federal e foi pressionado pela Associação Comercial do Rio de Janeiro, que afirmava que a cidade estava “infestada de facínoras”, Kruel criou o Serviço de Diligências Especiais (SDE), que tinha carta branca para tomar “medidas drásticas” contra o crime. Na ocasião, o general declarou que, se fosse preciso, autorizaria “o extermínio puro e simples dos malfeitores”. Foi criado um grupo de elite dentro da polícia que tinha em seus quadros egressos da Polícia do Estado Novo. O *Jornal do Brasil* dizia que “nenhuma restrição foi imposta a suas missões”. O grupo do SDE, ao qual foi dado o direito de matar se fosse preciso, ficou conhecido como Homens de Ouro, Turma da Pesada e Esquadrão da Morte. Esses homens tinham como missão subir

morros, invadir barracos, desentocar assaltantes e “limpar a cidade” (Ventura, 1994, p. 34-35).

Em 1959, o famoso general, o exterminador de bandidos, o “duro contra o crime”, foi descoberto como o principal beneficiário de caixinhas do bicho, lenocínio, hotéis, cartomantes, ferro-velho, economia popular, aborto, drogas e cassinos. O operador era seu filho, Nei Kruel. As denúncias foram feitas pelo jornalista Edmar Morel, que as sustentou diante de uma CPI e afirmou que o general inaugurava “a invasão do crime nos quadros do Departamento Federal de Segurança Pública” (p. 49). Kruel acabou demitido, mas recebeu a solidariedade de delegados, detetives e de seu substituto, o coronel Crisanto Figueiredo. À saída da Secretaria, desceu as escadarias do prédio carregado nos ombros de comissários e investigadores.

O mesmo general voltaria à cena com o golpe de 1964, quando ocupava o poderoso comando do II Exército em São Paulo. Era amigo pessoal de Jango, foi seu chefe de gabinete e seu ministro da Guerra. Jango acreditava em sua lealdade, mas na noite de 31 de março, Kruel aderiu ao golpe. Cecil Borer, antigo auxiliar de Kruel, era o homem forte no setor de segurança no governo Carlos Lacerda (Ventura, 1994, p. 52).

Poucos meses depois do golpe, em agosto de 1964, um dos membros do grupo que formava o chamado Esquadrão da Morte, o detetive Milton Le Cocq, foi morto quando tentava matar o bandido Cara de Cavalo. Após esse episódio, a perseguição ao criminoso mobilizou 2 mil homens de todas as delegacias e divisões da Secretaria de Segurança. Na noite de 3 de outubro de 1964, quando Cara de Cavalo foi apanhado nos arredores de Cabo Frio, de

bermudas, arrastando uma sandália, sem carro e sozinho, recebeu cem tiros de metralhadora. Alguns dos policiais que estavam na tropa de fuzilaria eram Sivuca, Hélio Vígio, Luis Mariano e Euclides Nascimento (Ventura, 1994, p. 46). Vários personagens que participaram da caçada ao Cara de Cavalo reapareceriam em postos importantes na segurança pública e na política do Rio de Janeiro nas duas décadas seguintes.

Zuenir Ventura sustenta a tese de que no Rio dos anos dourados de 1950, na cidade bossa nova, foi inaugurada na polícia uma mentalidade que de certa forma institucionalizou-se e cuja característica principal seria a combinação de violência e corrupção. Luiz Eduardo Soares (2000, 2005, 2010) retomou este tema em diversos trabalhos. Ventura tenta demonstrar que o que aconteceria na favela de Vigário Geral em agosto de 1993, 29 anos depois do assassinato de Cara de Cavalo pelos homens do Esquadrão da Morte, teve suas raízes nos anos 1950 e 1960. A referência é a Chacina de Vigário, em que policiais militares que participavam de um grupo intitulado Cavalos Corredores – a temida tropa do 9º. Batalhão – entraram na favela e mataram 21 pessoas. Como se sabe, o episódio ocorreu precisamente a partir de dinâmicas que combinaram licença para matar com práticas cotidianas de extorsão de traficantes.⁵

Elizabeth Leeds (2006), em seu texto clássico *Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira*, publicado originalmente em 1996, explica que o surgimento de facções do crime no Rio de forma relativamente organizada teve origem na convivência de presos comuns com presos políticos, iniciada no presídio da Ilha Grande nos anos 1970. Ali apareceria a Falange Vermelha, depois intitulada Comando

Vermelho. Leeds (p. 239) argumenta que, no final dos anos 70, o advento da cocaína como nova mercadoria altamente lucrativa modificou radicalmente as perspectivas para o crime. A chefia do Comando viu no tráfico de cocaína um meio de manter altos lucros sem ter que pagar propina à polícia, geralmente exigida por assaltos a bancos. Também a repressão aos assaltos a bancos, especialmente em um período do governo Moreira Franco (no início de sua administração, em 1987 e 1988), estimulou ainda mais o negócio com a cocaína. Em fins dos anos 1980 surgiu um negócio suplementar, o sequestro, sendo o dinheiro dos resgates usado para comprar cocaína nos países produtores vizinhos. Mais uma vez, a polícia entrou no negócio dos sequestros.⁶ Em 1994, os grupos de tráfico de drogas, já plenamente instalados nas favelas, entraram nos negócios dos armamentos sofisticados. Traficantes das favelas situadas nas proximidades do aeroporto e da zona portuária começaram a especializar-se na venda de armas aos traficantes de outras favelas que queriam se proteger da polícia e dos grupos rivais. As armas poderiam ser roubadas de arsenais militares ou importadas, em geral, com a cumplicidade de funcionários da alfândega.

O fato é que no final dos anos 70 e início dos anos 80 os líderes da Falange Vermelha já se encontravam nas favelas. Os chefes viam as favelas como um reduto relativamente seguro, onde contavam com algum apoio comunitário. Willian da Silva Lima, fundador da Falange Vermelha, teria declarado: “começamos a nos instalar nas favelas por uma questão de segurança. Respeitávamos as comunidades e éramos bem recebidos” (Leeds, 2006, p. 261). De fato, o tráfico de maconha já existia

5. *Dois dias antes da chacina, quatro policiais do 9º. BPM tinham sido emboscados e mortos na praça Catolé do Rocha, próxima à favela, por homens de Flávio Negão, o chefe do tráfico de Vigário Geral. Os policiais tinham ido à praça “mineirar” os traficantes, pois tinham a informação de que estes receberiam uma grande carga de cocaína. A informação era falsa e tinha sido propositalmente divulgada por Flávio Negão, que pretendia dar uma lição nos policiais. Dois dias depois, numa ação de vingança, um grupo de policiais do 9º. Batalhão entrou em Vigário e matou às cegas 21 pessoas, nenhuma delas ligadas ao tráfico de drogas* (Ventura, 1994, p. 66-68).

6. *É famosa a frase do delegado Hélio Luz quando foi nomeado para chefiar a Delegacia Anti Sequestros (DAS), no governo Marcello Alencar: “de hoje em diante, a Anti Sequestro não sequestra mais”, declarada ao Jornal do Brasil em maio de 1995* (Caldeira, 1997).

há décadas, sendo as *bocas de fumo* uma constante na vida das favelas. Mas o poder propiciado pelos ganhos financeiros obtidos com a cocaína conferiu aos traficantes uma importância sem precedentes (p. 239).

A autora afirma que durante o período em que pesquisou nas favelas cariocas, de 1988 a 1995, a presença do tráfico só aumentou. De fato, 20 anos depois da publicação de *Cocaína e poderes paralelos*, como sabemos, os grupos de tráfico continuaram aprofundando e universalizando seu controle nos territórios de favelas. Na década de 2000 não só comandavam a venda de drogas em todas as favelas, conjuntos habitacionais e em diversos bairros da periferia da cidade do Rio de Janeiro, mas também a venda, o aluguel e a posse de armas; e dessa forma assumiam o poder de mando sobre outros crimes nos territórios adjacentes, por exemplo, roubos de cargas e veículos. Além disso, em nível local, os grupos de tráfico tornaram-se, muito frequentemente, donos ou sócios de serviços que eles monopolizavam, como venda de botijão de gás, transporte por motos ou kombis, venda de sinal de televisão a cabo e internet, taxas de água e outros. Ao mesmo tempo, controlavam ou tentavam controlar associações de moradores, organizações não governamentais, grupos comunitários e religiosos e, em especial, as atividades de cabos eleitorais em períodos de eleição (Zaluar, 1994; Machado da Silva, 2008).

Luiz Eduardo Soares, MV Bill e Celso Athayde (2005) discutem como e por quais razões o tráfico de drogas, normalmente nômade, tornou-se sedentário no Rio de Janeiro. O fenômeno curioso, que teria grandes consequências, se deu principalmente pela

proximidade das favelas com bairros de classe média. Essa vizinhança possibilitou a venda de droga em polos fixos, as bocas, sem que isto excluísse a circulação de “aviões”, que servem os consumidores em domicílio ou em outros pontos da cidade – reproduzindo o modelo internacional típico de venda de drogas no varejo. O sedentarismo do comércio varejista implicou a valorização do território e passou a exigir investimento de segurança do ponto. O controle do ponto passou a ser patrimônio valioso e recurso estratégico na lógica do mercado. Isto requeria armas para dissuadir a tomada do território por falanges rivais e propina para a polícia. Em uma palavra, a organização sedentária do comércio varejista levou a que traficantes se estabelecessem como um poder sustentado no domínio territorial (Soares et al., 2005, p. 249).

Os mesmos autores explicam como a presença das armas nas favelas, em quantidades e modelos muito superiores às necessidades, gerou um fenômeno de corrida armamentista, mas também um excedente de armas que passou a ser usado em crimes contra o patrimônio. Quando um relógio é subtraído com a presença de uma arma poderosa ou um carro é roubado com um fuzil, elevam-se ao máximo as ocorrências letais, inclusive as motivadas por acidentes, balas perdidas ou imperícia. Assim, o problema do tráfico de drogas converteu-se já desde o começo dos anos 1980, quando a curva de homicídios do Rio de Janeiro começou a afastar-se da curva média do Brasil, num problema menor diante do uso indiscriminado de armas de fogo, que não correspondiam a qualquer adequação funcional às práticas criminais ou às necessidades técnicas das cenas de crime.

As armas passaram a ser o cerne da barbárie do Rio. Sua presença espetacular nas favelas, a ostentação de fuzis de guerra por garotos de 14, 15 ou 16 anos, os tiroteios – apenas lúdicos, ou para intimidar, ou para advertir sobre o poderio bélico – tornaram-se trilha sonora da capital durante duas décadas e se transformaram na marca registrada da violência no Rio. Ou seja, um modelo de violência em que áreas urbanas se viram cada vez mais controladas militarmente por grupos armados, configurando um modelo único de desenvolvimento criminal no Brasil e raro em termos internacionais. Não estamos falando de zonas rurais ou de alguns conjuntos habitacionais, ou de áreas distantes nas bordas da cidade. Estamos falando de centenas de favelas em todos os pontos da metrópole, dos bairros mais ricos aos mais pobres, sob o domínio de grupos de traficantes, que passaram a impor leis, a regular o funcionamento da vida coletiva e a enfrentar a polícia e os grupos rivais com poder altamente letal.

As polícias, conscientemente ou não, impuseram o ritmo da corrida armamentista e muitas vezes eram os agentes dessa dinâmica, ora vendendo armas e munições, ora revendendo armamentos capturados em confronto com traficantes, ora fazendo vista grossa para a entrada de fuzis, metralhadoras e munições nas favelas. É bom lembrar que a figura emblemática que primeiro ostentou uma metralhadora como símbolo de poder foi Tenório Cavalcanti, que circulava em Caxias e outras áreas da Baixada Fluminense com sua famosa “Lurdinha”, exibida como acessório inseparável. Tenório era recordista de votos, prócer da UDN e dominou a região durante a década de 1950. Quando foi acusado do assassinato do delegado de Caxias Albino

Imparato, em 1953, crime que ele teria executado pessoalmente, o Homem da Capa Preta refugiou-se em sua fortaleza. No momento em que a polícia tentou invadi-la, parlamentares da UDN se reuniram no seu interior em “vigília cívica”. Adversário de Vargas, Tenório gozava de prestígio na UDN, justamente o partido que denunciava o “mar de lama” no país (Ventura, 1994, p. 23).

Em livros de ficção sobre o tráfico no Rio de Janeiro e em entrevistas com jovens do tráfico ou com líderes comunitários, surgem muitas histórias sobre amor, predileção ou obsessão de chefes do tráfico pelas armas de guerra. Alguns são “inseparáveis” de suas armas preferidas e muitos encomendam automáticas depois que as veem nas mãos de policiais de elite ou de delegados famosos. A presença das armas nas favelas tem também uma função simbólica de reforço de autoridade. Não por acaso, inúmeras letras de funks “proibidos” cantam em prosa e verso os nomes das armas que estão presentes em cada favela, inclusive aquelas que não são usadas para seus fins, como fuzis para abater aviões.⁷ Da mesma forma, há relatos de comandantes da polícia militar de que soldados ficam nervosos sem o fuzil e que a resistência para retirar essa arma da corporação – mesmo quando a possibilidade de uso de fuzis é pequena, como nas vias da cidade – é em grande parte “psicológica”. Em conversas com a equipe de pesquisa do CESeC, mais de uma vez oficiais mencionaram que alguns soldados “se sentem nus sem o fuzil”.

Uma vez fixado o novo modelo do tráfico no Rio de Janeiro, cuja base é o domínio territorial, ele se desgarrava de seus determinantes geográficos e se generaliza, tornando-se a forma por excelência da organização dos grupos

7. *Alguns funks “proibidos” são expressivos do fascínio que as armas exercem sobre alguns jovens e moradores das favelas: Sou da Penha sim/ Família CV/ falo pra você/ quem ta na boca até o dia amanhecer/ 762 nois tem/ AK nois tem/ G3 nois tem aqui/ é o bonde do Tota/ Então desce, desce, vai lá no Caveirão/ Então desde desce vai lá nos alemão. Ou: Morro do Dendê é ruim de invadir/ Nois, com os Alemão, vamo se diverti/ Porque no Dendê eu vô dizer como é que é/ Aqui não tem mole nem pra DRE/ Pra subir aqui no morro até a BOPE tremer/ Não tem mole pro exército, civil nem pra PM/ [...] Vem um de AR15 e outro de 12 na mão/ Vem mais um de pistola e outro com tresoião/ Um vai de URU na frente escoltando o camburão/ Tem mais dois na retaguarda, mas tão de Glock na mão/ Lá vem dois irmãozinho de 762/ É que eles são bandido ruim e ninguém trabalha/ De AK47 e na outra mão a metralha/ Quem é aqueles cara de M16/ Nas entradas da favela já tem ponto 50/ E se tu toma um pá, será que você grita/ Seja de ponto 50 ou então de ponto 30/ [...] Acabo com o safado dou-lhe um tiro de Pazã [...] E se não for de revólver eu quebro na porrada/ E finalizo o rap detonando de granada (letra de autoria desconhecida) (Soares da Silva, 2014).*

de varejo de drogas cariocas. Mesmo onde não há “necessidade” de armas de guerra para defender o território de facções rivais ou da polícia, o tráfico se estabelece antecipadamente neste modelo. É isto que verificamos a partir de 2012, quando grupos de traficantes da capital, expulsos de seus territórios de origem pela chegada de UPPs, impõem novos padrões de criminalidade, com armas de fogo e todo o repertório das gangues do Rio, às vezes em regiões quase rurais da região metropolitana. Beato e Zili (2014), mesmo reconhecendo diferenças importantes no formato do tráfico carioca, procuram identificar fases de estruturação comuns à organização social do crime em cidades brasileiras. Os elementos estruturantes da organização criminal teriam aspectos semelhantes em toda parte.

A contribuição da polícia no aprofundamento e na radicalização do modelo de criminalidade e nas dinâmicas de violência letal que se desenvolveram nas últimas três décadas tem sido discutida exaustivamente em vários trabalhos a partir de diversos pontos de vista. Entre eles, vale mencionar Zaluar (1994), Ventura (1994), Rafael (1998), Leeds (2006), Misse (1997), Soares (2000, 2005, 2006, 2010), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) e Rodrigues (2014). Os observadores concordam num ponto: não há tráfico e domínio territorial do tráfico sem participação policial. Seja na forma de omissão, negociação de meios, seja com informação ou proteção. Na verdade, as formas de participação da polícia no negócio do crime no Rio de Janeiro foram se sofisticando. No contexto das favelas, as mais frequentes são a prisão e o sequestro de traficantes para serem vendidos a facções inimigas ou à própria facção, e a revenda

a traficantes de armas capturadas em operações policiais. A mais universal é a propina semanal apanhada na boca de fumo por policiais que distribuem a semanada entre colegas do Batalhão, na mais fiel tradição das antigas “caixinhas” do jongo bicho.⁸

As doses de violência e letalidade para sustentar os métodos foram aumentando ao longo dos anos. O crescimento do número de autos de resistência (gráfico 3) é expressivo da escalada. O “arrego”, isto é, a “quebra de arrego”, tem sido a causa principal de chacinas, banhos de sangue e excessos policiais que o Rio de Janeiro conheceu durante 30 anos (Soares et al., 2010). A dinâmica é simples, ainda que contraintuitiva. Os policiais “duros contra o crime”, os mais intransigentes, as tropas mais violentas, aqueles que não têm dó nem piedade de criminosos são precisamente os mais inclinados ao uso da força letal e, ao mesmo tempo, à eventual negociação quanto ao direito de matar. Como numa guerra, o objetivo é matar os inimigos. Mas se é permitido matá-los... bem, é possível negociar a vida dos menos importantes. Afinal, como dizem muitos policiais, *não adianta prendê-los, pois em pouco tempo estarão soltos*. Há uma lógica seletiva acionada por grupos de policiais violentos e corruptos: prender os criminosos importantes e negociar a vida dos peixes pequenos. Dar o máximo nas apreensões de grandes carregamentos de armas e drogas e negociar os pequenos carregamentos. São essas lógicas que regem os cálculos cotidianos de intervenção policial, que tantas vezes acabam em tragédias.

Naturalmente, entre os autos de resistência existem efetivamente condições em que os policiais usaram da força letal em situações de legítima



HÁ UMA
**LÓGICA
SELETIVA**
ACIONADA
POR GRUPOS
DE POLICIAIS
VIOLENTOS E
CORRUPTOS:
PRENDER OS
CRIMINOSOS
IMPORTANTES
E NEGOCIAR A
VIDA DOS PEIXES
PEQUENOS”

8. Em um texto publicado em 2006, o jornalista Xico Vargas expõe o sistema de transferência de dinheiro arrecadado em delegacias do Rio para gabinetes da Assembleia Legislativa, dando conta do grau de institucionalização da corrupção nas polícias fluminenses. Vargas afirma que o sistema já existia na gestão de Marcello Alencar, mas sofisticou-se nos dois mandatos do casal Garotinho (Vargas, Xico, “O Caminho do Ouro”, 01.05.2006, jornal No Mínimo). Soares, em *Meu casaco de general* (2000), já havia chamado as delegacias de “apitâncias hereditárias” e mostrado que as titularidades eram negociadas em gabinetes da ALERJ e no próprio Palácio Guanabara. Nesse sentido, pode-se dizer que, no caso do Rio, de modo geral, as práticas de corrupção na PM se concentram no varejo (e por isso são mais letais) e as da PC, no atacado, isto é, “por cima”.

defesa ou quando não havia outra solução (por exemplo, ao serem obrigados a entrar em uma área dominada por grupos armados para resgatar um colega ferido ou uma guarnição encurrada). Mas há em meio àqueles números desde situações híbridas de força excessiva, quando teria sido possível prender o opositor, ou desleixo em prestar socorro a um ferido, até atos inequívocos de execução.

Há também erros, precipitações e balas perdidas. Os erros ocorrem quando policiais atiram e matam pessoas pensando que eram traficantes. Ao descobrirem que cometeram um erro e mataram um inocente (que era “estudante” ou “trabalhador”, como se diz nas favelas), via de regra tentam fraudar a cena do crime e colocam uma arma na mão da vítima para caracterizar que o jovem os recebeu com tiros. Nesses momentos, os moradores, que conhecem a vítima, se revoltam e saem da favela para protestar, muitas vezes ateando fogo em pneus, fechando ruas e queimando ônibus. O enredo, encenado no Rio centenas de vezes nos últimos 20 anos, em geral diz respeito a “inocentes” mortos pela polícia. Mas o fato é que os “culpados”, isto é, os traficantes, também não deveriam ser mortos pela polícia, pois é exatamente a licença tácita que os policiais do Rio de Janeiro sentem que têm para “matar traficantes” que gera a maior parte da violência excessiva. Olhando apenas os últimos 10 anos, de 2006 a 2015, a polícia do Rio matou 9.019 pessoas. Estes números são da própria polícia – pessoas mortas em confronto por policiais em serviço – e não incluem execuções fora de serviço, desaparecimentos nem a atuação de grupos de extermínio.⁹

Os depoimentos de moradores de favelas sobre a polícia conseguiram, ao

longo de anos, conquistar a unanimidade. A polícia desrespeita, humilha, bate, fere e às vezes mata. Os traficantes também, mas em geral *quem não se mete com o tráfico não é molestado* (Zaluar, 1994; Ramos, 2009). Leeds (2006) situa os problemas com o tráfico e a polícia nas favelas e nos bairros pobres como o dilema da democracia brasileira, já que a governança democrática local é fundamental para a democratização da sociedade organizada.

Resta ainda mencionar outro fenômeno específico do Rio de Janeiro, também uma variante dos problemas de violência e corrupção nas polícias fluminenses, que se estruturou no início dos anos 2000: as milícias. Em março de 2005, a jornalista Vera Araújo, do jornal *O Globo*, publicou uma reportagem intitulada “Policiais cariocas montam milícias e expulsam tráfico das favelas”, que dava conta da existência de 11 grupos atuando em 42 favelas da região da Barra e Jacarepaguá, seis deles chefiados por policiais militares. Vera denominou-os “milícias”, expressão que se tornou corrente nos anos seguintes. Em decorrência desta matéria, a jornalista foi ameaçada, obrigada a deixar a cidade e a viver um período de quarentena. Em 2008, um grupo de jornalistas do jornal *O Dia* foi torturado quando fazia uma reportagem sigilosa na favela do Batan, na Zona Oeste do Rio.

Os grupos de milicianos, formados com a participação de policiais, ex-policiais, bombeiros, agentes penitenciários e outros, multiplicaram-se rapidamente pela cidade, dominando grandes áreas, principalmente na Zona Oeste. Em alguns casos, os grupos retomaram áreas antes sob o poder do tráfico, em outros, simplesmente passaram a controlar áreas que estavam livres de qualquer domínio. Mais recentemente, a

9. *Os policiais do Rio de Janeiro também são vítimas de violência letal em proporções muito acima da média das polícias do mundo. Em 2011, foram mortos sete policiais da PM e cinco da PC. Em 2012, foram 14 PMs e quatro PCs. Em 2013, foram 16 PMs e quatro PCs. Em 2014, foram 16 PMs e, em 2015, foram 23 PMs e três PCs. Apesar de os números parecerem pequenos quando comparados com os de civis mortos, estudos de Souza e Minayo (2013) mostram que quando se pondera os policiais mortos em função do contingente da polícia, o Rio de Janeiro ostentava uma das maiores taxas de mortes em serviço do país: 85 no caso dos policiais civis e 137 dos policiais militares. Os valores são extremamente altos para todos os padrões internacionais considerados. Além disso, não deve ser desprezado o fato de que algumas mortes de policiais envolvem dinâmicas que espalham insegurança, terror e finalmente ódio em toda a tropa, como nos casos de policiais baleados covardemente em atentados de surpresa quando se encontravam parados em pontos fixos de patrulhamento. Esses atentados contribuem para reforçar na polícia e na sociedade a ideia de que “estamos em guerra”. Nas guerras, o objetivo é aniquilar o inimigo.*

partir da década de 2010, começaram a submeter ao seu poder conjuntos residenciais do programa Minha Casa, Minha Vida. Em geral, a milícia vende “segurança” por meio de cobrança de taxas a comerciantes e, em algumas áreas, a moradores, indo de casa em casa. Além disso, na medida em que têm o controle armado sobre o território, milicianos passam a explorar e a monopolizar outros negócios, como transporte alternativo, água, gás, sinal de TV a cabo e internet, e também transações imobiliárias (cobrando percentuais sobre vendas que ocorrem dentro da área controlada) e, às vezes, agiotagem. Cano (2008) observa que as milícias se estruturaram sobre cinco eixos comuns: domínio territorial; coação; empreendimento lucrativo; discurso de legitimação baseado na luta contra o tráfico, as drogas e a desordem; e presença de agentes armados do Estado em posições de comando. Além disso, outra característica de alguns desses grupos foi o investimento em controle de currais eleitorais, além da alta letalidade nas ações de manutenção do poder territorial.

O que motivou o surgimento e a rápida proliferação desses grupos foi a percepção, por parte de policiais que viviam de propina recebida de traficantes, de que eles poderiam fazer o mesmo e receber todo o dinheiro de um determinado território, e não uma parcela dos negócios de terceiros. Além disso, diferente do tráfico, poderiam desenvolver um discurso moralista com o objetivo de assegurar legitimidade e adquirir apoio comunitário. No início da década de 2000, vários grupos de milícias, especialmente na Barra da Tijuca, receberam apoio de moradores e autoridades. O prefeito do Rio, Cesar Maia (2001-2009), denominou

os grupos de Ligas de Auto Defesa (Cano, 2014). Da mesma forma, o chefe de Polícia nos governos Garotinho e Rosinha, Álvaro Lins, foi acusado de ter sido eleito em 2006 com grande apoio das milícias da Zona Oeste, bem como Marcelo Itagiba, secretário de Segurança de Garotinho, eleito deputado federal em 2006.¹⁰ Ambos, Lins e Itagiba, foram acusados na CPI das Milícias da ALERJ, presidida, em 2008, pelo deputado Marcelo Freixo. Lins acabou entre os 218 indiciados pela CPI.

Com a repercussão do caso do jornal *O Dia*, as denúncias da CPI das Milícias e a condenação crescente sobre o fenômeno nos meios de comunicação, muitos líderes políticos abandonaram a ambiguidade e o primeiro governo Sergio Cabral (2007-2011) tomou medidas fortes, reunindo investigação, desarticulação e punições. Em pouco tempo, centenas de membros das milícias – começando pelos que possuíam cargos eletivos – foram processados, presos e condenados. No entanto, as milícias têm demonstrado grande capacidade de adaptação. Atuam de forma mais discreta, menos ostensiva, em áreas menores, exercendo um controle de território que deixou de ser armado nas entradas e nas saídas, à moda do tráfico, mas que nem por isso é menos violento. As áreas de milícias continuam com altos índices de mortes por agressão, além das evidências de que sempre que possível optam pelo sumiço dos corpos (Cano, 2014, p. 330).

Também é bom lembrar que a modalidade “milícia” ocorre simultaneamente a outros fenômenos com participação de grupos de policiais que unem violência e fins lucrativos, como é o caso dos grupos de extermínio e a chamada polícia mineira. Os grupos de extermínio nunca deixaram de ser um fenômeno

10. Álvaro Lins foi condenado por crime de corrupção e não assumiu seu mandato de deputado estadual na ALERJ, tendo sido preso. Foi cassado em 2008.

importante na Baixada Fluminense e parecem ter uma participação não desprezível na subida das taxas de homicídio que se observam naqueles municípios a partir de 2012, com a expansão das UPPs na capital. Por outro lado, a instalação da Delegacia de Homicídios da Baixada (em janeiro de 2014) e a queda dos assassinatos em 2014 e 2015 parecem estar relacionadas, considerando que os grupos de matadores deixaram de atuar livremente.

POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA DEMOCRATIZAÇÃO: BRUTALIDADE E CORRUPÇÃO CONCENTRADAS NAS FAVELAS

Quando olhamos as políticas de segurança adotadas pelos governos fluminenses após a ditadura, verificamos, sobretudo nas primeiras décadas, uma alternância na ênfase dada aos direitos humanos (dois governos Brizola e Nilo Batista e início de governo Garotinho) e às estratégias declaradas de guerra ao crime (Moreira Franco e Marcello Alencar). Posteriormente, os governos Garotinho e Rosinha foram marcados pelo discurso ambíguo em prol de direitos e o descontrole proposital das polícias. Soares (2000) chamou de movimento de pêndulo o que ocorreu até a década de 2000. Mas, como veremos, as corporações policiais fluminenses nunca superaram de fato a cultura de brutalidade e corrupção, especialmente contra os pobres e dentro das favelas. Afinal, equação dureza contra o crime com fins lucrativos encontra raízes bem estabelecidas e institucionalizadas na polícia do Rio de Janeiro desde antes da ditadura militar, ou seja, pelo menos desde os anos 1950.

O primeiro governo de Leonel Brizola (1983-87) procurou afastar-se das políticas autoritárias e dos “resquícios da ditadura” fazendo um discurso declarado contra a violência policial, com ênfase nas palavras “direitos” e “respeito aos favelados”. Brizola queria justamente distanciar-se da política que já havia décadas preconizava “desentocar bandidos das favelas” e “limpar a cidade subindo os morros”. Um dos gestos ousados de Brizola foi nomear, logo no início de seu primeiro governo, um comandante da Polícia Militar que não era oriundo das Forças Armadas. À provocação de não nomear um general para comandar a PM, como era tradição, Brizola acrescentou um detalhe que chocou os militares e surpreendeu a sociedade. O coronel Carlo Magno de Nazareth Cerqueira não apenas era um coronel oriundo da PM como era negro.

Leeds (2006) registra a frustração de Nazareth Cerqueira – um intelectual sofisticado, com ideias avançadas, responsável pela introdução das primeiras experiências de policiamento comunitário no Brasil e que inspirou várias gerações de oficiais – por não ter conseguido mudar sua própria corporação. No Plano Diretor da PMERJ (1984-87), o comandante Nazareth Cerqueira publicou o seguinte discurso para a tropa:

A mudança de conduta do Governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum. É necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz respeito às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para prote-

gê-lo, e não para reprimi-lo. Não haverá prisões sem flagrante delito e não se entra nas favelas arrombando portas de barracos, mas, ao contrário, a nova administração vem tentando atuar em colaboração com a comunidade. A manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente.

Anos depois das duas passagens pela administração Brizola, Nazareth Cerqueira reconheceu que subestimou as resistências dentro da polícia. De fato, o primeiro governo de Brizola, que começou com uma taxa de 19 homicídios por 100.000, acabou com 30. O saldo também foi negativo em termos de crimes contra o patrimônio e, sobretudo, da extrema insatisfação dentro das corporações policiais, que reclamavam por “não poderem trabalhar”. Na maior parte dos meios de comunicação ecoaram fortemente as críticas das polícias. Como exemplo do clima que se estabeleceu, é suficiente mencionar que, ao final do primeiro governo Brizola, o delegado Hélio Vígio (um dos componentes do Esquadrão da Morte criado por Kruel), assim se referia à política de segurança pública de Brizola e Nazareth Cerqueira: “Bandido só respeita repressão. Querem fazer do policial um assistente social. Não podemos tocar nas favelas, são reduto dele. Temos coragem de falar porque temos moral. Já vivemos outros regimes políticos, mas nunca fomos tão desrespeitados”. O discurso de Vígio encontra-se na edição do *Jornal do Brasil* de 4 de novembro de 1986 (Silva, 2013, p. 8).

Não por acaso, Moreira Franco (1987-1991) elege-se prometendo “acabar com a violência e o tráfico de

drogas em seis meses”. Mas durante sua gestão, em 1990, o Rio de Janeiro atingiu a taxa recorde até então, chegando a 56 homicídios por 100.000 habitantes. Elizabeth Leeds (2006) conta que o governador, para cumprir a promessa da campanha, e às vésperas da eleição municipal de novembro de 1988, adotou um plano de caça e extermínio de criminosos com o objetivo de livrar as favelas de suas gangues de traficantes. Após um massacre na Rocinha, em que vários traficantes foram mortos, Moreira prometeu dar à favela serviços de saúde, assistência jurídica, banco de empregos e “todo o saneamento básico que faltava há anos”. Tal como outros projetos de “políticas sociais” combinadas com “intervenção policial”, tudo não passou de promessa em véspera de eleições. Meses depois o tráfico voltou e, no ano seguinte, os assessores do governador estavam negociando com os novos traficantes a licença para que os candidatos de Moreira pudessem fazer campanha dentro da Rocinha (p. 254). Na administração Moreira, vários dos personagens que encontramos nos episódios do antigo Esquadrão da Morte reapareceram. Delegados subiam as favelas armados com metralhadoras e jornalistas contam que nessa época a corrida armamentista entre tráfico e polícia intensificou-se como nunca até então.¹¹

O segundo governo Brizola (1991-1994) e de seu sucessor Nilo Batista (1994-1995) terminou com um episódio traumático na história do estado, a Operação Rio (outubro de 1994 a julho de 1995). A decisão do governo federal, à revelia do governo estadual, de enviar tropas do Exército para ocupar favelas foi tomada às vésperas das eleições governamentais e presidenciais de 94.

11. Depoimento do jornalista Luarlindo Ernesto Silva para a pesquisa *Mídia e Violência* (Ramos & Paiva, 2007).

O clima de tensão entre as duas esferas de governo chegou ao grau máximo, e os planos falavam mais uma vez em desarmar as favelas, livrá-las do tráfico, diminuir a criminalidade. Havia também um discurso, por parte do governo Fernando Henrique, sobre a necessidade de integrar as favelas ao resto da cidade. Mas a operação somou uma quantidade impressionante de arbitrariedades e desrespeitos e teve o efeito de ampliar o estigma e a criminalização das favelas (Leeds, 2006; Soares et al., 1996). Em 1993 o Rio chegara ao fundo do poço, chocado com a Chacina da Candelária e meses depois com a Chacina de Vigário Geral. Nilo Batista, na condição então de vice-governador e secretário de Polícia e Justiça, reconheceu nas primeiras horas do massacre de Vigário que aquilo era coisa da polícia. Teria dito “a cultura de extermínio está viva nos porões da polícia e sai como uma fera à noite para matar” (Ventura, 1994, p. 67).

No mesmo ano, como parte de respostas da sociedade civil, o Viva Rio foi criado por iniciativa de intelectuais, líderes empresariais e comunitários. Duas grandes manifestações pela paz pararam uma parte da cidade. O clima de violência e indignação era irrespirável (Ventura, 1994). Nilo terminou o mandato de Brizola acuado, isolado e acusado de receber dinheiro da caixinha do jogo do bicho (acusação que posteriormente se revelou inverídica). Durante o segundo governo Brizola, as taxas de homicídio do estado mantiveram-se em patamares alarmantes, mais 40 por 100.000, sendo que no último ano, em 1995, o estado do Rio de Janeiro apresentou taxa de 49 homicídios por 100.000.

O governo Marcello Alencar (1995-1998) convocou de volta um militar de alta patente para comandar a segurança, um general. Nilton Cerqueira havia estado à frente da ação que resultou na morte de Lamarca na época da ditadura e não se desligara de suas relações com militares que participaram diretamente de repressão à esquerda armada. Além de ter criado a gratificação por bravura (ou gratificação faroeste anteriormente mencionada), o general Cerqueira assumiu o discurso da “guerra ao crime”, incentivou os confrontos, ampliou os tiroteios nas favelas e liberou as operações com licença para matar. Assim que assumiu o comando da Secretaria de Segurança, ele declarou sobre os programas de policiamento comunitário implantados pelo coronel Nazareth Cerqueira na gestão Brizola: “Imagine um cara lá, conversa com a vovó, ajuda o outro a atravessar a rua, isso não resolve, tem que ter um carro com um monte de gente, com cara feia, com umas metralhadoras saindo pela janela, tipo a ROTA, em São Paulo, que é isso que vai diminuir o roubo de bancos e o sequestro” (Silva, 2013, p. 16).

Soares (2006) revela que nesse período do governo Alencar o BOPE deixou de aceitar rendição de bandidos. Quem se rendesse seria executado. Quando o novo procedimento foi introduzido, os criminosos mudaram de atitude e passaram a lutar até a morte; não lhes restava alternativa. O armamento passou a ser comprado e acumulado não apenas para combater quadrilhas rivais, mas sobretudo para enfrentar a polícia. O círculo vicioso fez com que as piores profecias se cumprissem: os bandidos tornaram-se mais violentos e

“

NO GOVERNO DE MARCELLO ALENCAR O BOPE DEIXOU DE ACEITAR **RENDIÇÃO DE BANDIDOS**. QUEM SE RENDESSE SERIA EXECUTADO. OS CRIMINOSOS MUDARAM DE ATITUDE E PASSARAM A **LUTAR ATÉ A MORTE**. A ESCALADA NÃO PAROU ATÉ QUE SE ATINGISSE A MAIOR TAXA DE HOMICÍDIOS EM 30 ANOS”

passaram a antecipar-se, atacando antes, o que levou a polícia a atirar preventivamente (entrar nas favelas atirando). Não é difícil entender que a supressão do direito ao devido processo legal, manifestado na recusa à rendição, acabou se voltando como um bumerangue contra os próprios policiais e indiretamente contra a população. Esse período da década de 1990 produziu um ponto de inflexão na violência do Rio. O tempo de permanência do general Cerqueira legou uma explosão dos autos de resistência e levou o tráfico a investir pesado em armas. A política alucinada do confronto precipitou uma espiral de violência. Os efeitos do conjunto das medidas foram imediatos e o governo Marcello Alencar teve durante três anos o recorde de homicídios no decorrer das três décadas que estamos analisando, com taxas de 62 por 100.000 no estado e de 74 por 100.000 na cidade do Rio.

A despeito de Garotinho (1999-2002) ter sido eleito com um programa de segurança que preconizava a possibilidade de combinar respeito aos direitos humanos e eficiência policial – prometendo escapar do movimento de alternância das quatro administrações anteriores – mergulhou numa crise pouco mais de um ano após seu início. Luiz Eduardo Soares, intelectual e formulador de diversos programas implantados nos primeiros meses (Delegacia Legal, Ouvidoria, reformulação das áreas de segurança, AISP, estabelecimento de metas por áreas, Centros de Referência de Proteção de Minorias e outros) foi demitido de seu cargo de subsecretário de Segurança e acusou Garotinho de ter-se rendido à “banda podre da polícia”. A história desse período está detalhadamente analisada

em *Meu casaco de general* (Soares, 2000) e é antecipatória do que aconteceria no Rio de Janeiro durante os oito anos da gestão do casal Garotinho. De fato, no governo Garotinho e na administração subsequente, de Rosinha Garotinho (2003-2007), o estado isolou-se até o limite, os governantes tendo rompido com os governos municipal e federal, a sociedade civil e com diversos setores do empresariado. A segurança pública foi comandada por criminosos, como Álvaro Lins, que saiu preso da chefatura de polícia. Ele havia comandado a PCERJ nas duas administrações do casal. A corrupção tornou-se um padrão de gestão tanto na Polícia Civil como na Polícia Militar.

Avaliando o conjunto dos oito anos das duas administrações Garotinho, as taxas de homicídio tiveram uma redução não desprezível de 11,5% (de 52 por 100.000 para 46 por 100.000). Em minha opinião, o fenômeno dos homicídios respondeu aos vários novos arranjos nas políticas de segurança durante esses dois governos: modernização da Polícia Civil (informatização, novo sistema de gestão, fim das carceragens, treinamento e renovação dos quadros) por meio do programa Delegacia Legal, que deu início a um processo profundo e bem-sucedido de reforma da Polícia Civil; o sistema de controle e remodelação das Áreas Integradas de Segurança Pública, que articulou uma integração mínima na ação da PM e da PC. Além de programas de metas, nesse período também foi criado o ISP, o Instituto de Segurança Pública, responsável pela coleta e a divulgação dos dados sobre crimes produzidos pelas delegacias.

Ainda assim, a corrupção profunda nas polícias fez com que os autos de

resistência explodissem, passando sistematicamente a mais de 1.000 por ano, indicando a estabilização de uma situação em que brutalidade e corrupção se tornaram um modo de ser da polícia fluminense, concentradamente dentro das favelas. Ao mesmo tempo, a forma espetacular, teatral, ruidosa, ousada e contínua de atuação do tráfico de drogas – com tiroteios em áreas nobres da cidade, ameaças ao espaço aéreo, ampliação do controle de território para fora das bordas das favelas e toques de recolher – revelava um quadro de deterioração da segurança pública que parecia não conhecer limites. A cada dia parecia piorar. O contexto do Rio ensejava matérias diárias na mídia nacional e internacional.

O Rio tornou-se um caso único no Brasil e raro em termos mundiais: uma das poucas cidades de países ricos com extensas e múltiplas áreas controladas por grupos armados ilegais convivendo, simultaneamente, com áreas onde predominavam a prosperidade, a modernidade e a democracia. Não existiam casos similares ao Rio, com exceção de Bogotá e Medellín, que tinham pontos em comum (mas lá o poder dos cartéis se assemelhava ao das máfias, ameaçando o Executivo, o Judiciário e o Legislativo, combinando sequestros, ações terroristas e criminalidade comum). No Rio, os tiroteios diários com armas de guerra só eram comparados a regiões em conflito declarado. As taxas de homicídio não eram tão altas como na gestão Alencar, mas a segurança pública tornou-se um drama.

A cidade e o país perdiam diariamente a batalha para quadrilhas de pequenos bandidos, jovens semianalfabetos, despreparados e cruéis, mas

sem qualquer capacidade para comprar juízes ou ameaçar promotores, sem vínculos políticos e sem raízes comunitárias, como no caso das *maras* e *pandillas* da América Central, ou os conflitos religiosos ou étnicos, como os da Palestina ou Bósnia. Pura criminalidade comum comandada por bandos pouco articulados com o único objetivo de lucrar com a venda de drogas e os roubos. A luta era sistematicamente perdida não porque os traficantes do Rio fossem mais inteligentes ou preparados do que os demais traficantes do Brasil ou do mundo, mas porque as polícias mergulharam no negócio do crime de uma forma sem precedentes. O Rio de Janeiro chegou ao fundo do poço em termos de perspectivas ao fim das duas gestões do casal Garotinho e dos dois mandatos municipais de Cesar Maia (2001-2009).

Sergio Cabral (2007-2014) assume o governo com uma taxa de 46 por 100.000, em um clima de desesperança e pessimismo em relação aos esforços anteriores de enfrentamento do tráfico e da criminalidade no estado. E efetivamente, nos primeiros dois anos de sua administração predominou a política do confronto e as velhas práticas de entrar em favelas atirando. Em 2007, no primeiro ano de seu governo, os autos de resistência chegaram ao ápice de toda a série histórica, com 1.330 vítimas. O escândalo das milícias explodiu em seu segundo ano de governo, 2008, enquanto as respostas dos comandos da PM e da Polícia Civil mantinham-se fracas em relação a denúncias cotidianas de corrupção.

Além disso, algumas tragédias que abalaram a cidade chocaram o país. Entre elas, a morte do menino João Hélio, arrastado por criminosos menores

“

O RIO
TORNOU-SE
UM **CASO ÚNICO**
NO BRASIL
E **RARO**
EM TERMOS
MUNDIAIS:
UMA DAS
POUCAS CIDADES
DE PAÍSES RICOS
COM **ÁREAS**
CONTROLADAS
POR GRUPOS
ARMADOS
CONVIVENDO
COM ÁREAS
ONDE
PREDOMINAVAM
A PROSPERIDADE,
A MODERNIDADE
E A DEMOCRACIA”

de idade que roubaram o carro de sua mãe no bairro de Oswaldo Cruz, em fevereiro de 2007, e o caso de João Roberto, menino de 3 anos morto por policiais que faziam uma perseguição a bandidos nas ruas da Tijuca, em julho de 2008. Este último fato revelou dinâmicas típicas de autos de resistência acidentais: os policiais atiraram em um carro presumindo que ali havia traficantes, pois esta era a orientação dos comandos da PM: eliminar traficantes a qualquer custo. Depois da tragédia, o governador chamou os policiais de “débeis mentais”, mas eles se justificaram dizendo que estavam apenas cumprindo seu dever. Em julho de 2007 a PM, juntamente com a PC, ambas comandadas pela Secretaria de Segurança, fizeram a autodenominada megaoperação de “retomada” do Complexo do Alemão, com 1.350 homens, que resultou na morte de 19 pessoas e em 13 feridos. A operação, com evidências inequívocas de execução, chocou o país e foi questionada pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, pela OAB, por grupos de direitos civis e por parte da mídia. A Força Nacional manteve um cerco nas entradas das favelas, mas em poucos dias os traficantes circulavam ostensivamente armados dentro do Complexo do Alemão e seu poder e sua crueldade tinham se ampliado.¹²

Contudo, mudanças importantes foram percebidas mesmo durante os dois primeiros anos da administração Cabral. A primeira foi a sinalização de que não haveria interferências políticas na gestão das polícias. A negociação de titularidades de delegacias e comandos de batalhões por parte de vereadores, deputados e comerciantes

era uma tradição no Rio de Janeiro. O mesmo em relação aos tenentes-coronéis indicados às vagas de coronel *full*, aos delegados de segunda para irem a delegados de primeira etc. (Soares, 2000; Vargas, 2006). Cabral estabeleceu que a partir de sua administração não haveria interferência político-partidária na vida interna das polícias. Este ponto foi repetido como um mantra pelo governador e por seu secretário de Segurança e, até onde foi possível observar, foi cumprido ao menos em parte e representou um ponto de inflexão na história das polícias fluminenses nas últimas décadas.

Outra decisão importante foi estabelecer na área de segurança o mesmo que havia para outras secretarias: um programa de modernização da gestão com metas que deveriam balizar a ação de todos os servidores, que receberiam bônus caso cumprissem as metas. O programa de gestão parece ter tido impacto na redução de vários índices de criminalidade, inclusive na redução de autos de resistência, que foi incorporado entre os indicadores que deveriam cair em cada AISP (Área Integrada de Segurança Pública), sob a responsabilidade de um comandante da PM e um ou mais delegados. As metas obrigaram a PM e a PC a trabalhar de forma minimamente integrada, pois quando as metas são atingidas, a bonificação é distribuída para todos os policiais civis e militares das respectivas delegacias e batalhão da área. Em janeiro de 2010 foi criada a DH, a Divisão de Homicídios da Capital, depois transformada em Divisão de Homicídios integrando as DHs da Capital, Baixada e Niterói. Finalmente, outra mudança percebida logo no início da gestão Cabral

12. Observações de pesquisa de campo cujos resultados encontram-se, entre outros textos, em Ramos (2007).

foi o tom do discurso da área da segurança. Cauteloso, o secretário Mariano Beltrame reestabeleceu em poucos meses o diálogo que havia sido rompido há anos entre o setor de segurança e líderes comunitários, empresários, mídia, ONGs e pesquisadores.

Em dezembro de 2008, isto é, após dois anos de governo, o secretário Beltrame compareceu pessoalmente ao Morro Santa Marta, em Botafogo, e anunciou que a favela fora ocupada pelo BOPE e que, depois da ocupação, a comunidade receberia uma tropa fixa formada por policiais recém-ingressos na corporação, e que eles ali permaneceriam e respeitariam os moradores. Um mês depois, em janeiro de 2009, esse projeto piloto recebeu o nome de Unidade de Polícia Pacificadora, UPP.

UPP: UM PROGRAMA PARA MUDAR A POLÍCIA

Em mais de uma ocasião, quando apresentei o caso particular da violência criminal no Rio de Janeiro em seminários fora do Brasil e expus o programa das UPPs para mostrar o que estava mudando na cidade, ouvi a pergunta: *mas por que vocês demoraram tanto?* De fato, o Rio de Janeiro levou 30 anos para implantar um programa simples, inspirado nos princípios de policiamento comunitário, para policiar favelas sem infligir às populações locais mais danos que os traficantes infligem. Talvez a resposta à pergunta sobre o porquê de demoramos tanto seja exatamente esta: porque o grande desafio do Rio de Janeiro não está em mudar o crime, mas em mudar as polícias – essas corporações em que cultura e institucionalidade se combinaram por décadas para

reproduzir o binômio violência com fins lucrativos dentro das favelas.

Surpreendentemente, as UPPs não foram um programa de segurança previamente concebido, detalhadamente planejado e posteriormente implementado. Tiveram um formato muito particular de implantação, na medida em que foram se constituindo com grande dose de experimentação e improvisação, a partir de resultados práticos. São escassos os instrumentos de institucionalização e formalização do programa, tanto em sua criação como seis anos após¹³ A estrutura normativa reduzida, composta apenas por três decretos governamentais, se, por um lado, valoriza as experiências práticas, por outro, denota baixa institucionalidade do programa e o torna pendente de um processo de formalização e sistematização que consolide um modelo claro que possa ser mantido ou alterado no futuro (Rodrigues & Siqueira, 2012; Cano, 2012). Além disso, como há baixa padronização de procedimentos, ocorrem duas tendências problemáticas: a primeira é que cada comandante imprime seu próprio estilo nas ações em campo, fazendo com que as favelas dependam desproporcionalmente de suas virtudes e dos seus defeitos. O segundo problema é a tendência quase inercial à deterioração da qualidade de serviços públicos dentro de favelas ao longo do tempo, que caracteriza todos os setores públicos e mais fortemente o setor de segurança. O desvirtuamento é favorecido onde não há procedimentos previamente estabelecidos e padrões escritos a serem mantidos. O terceiro e mais grave problema da baixa institucionalidade é a ausência de avaliação sistemática de metas e de práticas.

13. As UPPs contam com poucos instrumentos de institucionalização: Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009; Decreto-lei nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009; Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011. Os dois decretos de 2009, promulgados pelo governador um mês após o início da experiência no Santa Marta, apenas criam as UPPs e preveem um pagamento de gratificação de R\$ 500 para os policiais lotados nas UPPs. O decreto de 2011, dois anos após a primeira experiência e depois da implantação de mais cinco UPPs, é o primeiro instrumento formal que estabelece de forma enxuta as linhas gerais do programa, suas fases, sua doutrina de policiamento de proximidade e seus objetivos (ver Cano, 2012). Em fevereiro de 2015, o governador Luís Fernando Pezão publicou o Decreto nº 45.146 que “dispõe sobre a institucionalização, planejamento e controle da política de pacificação”. Entre outras providências, o instrumento prevê a articulação de secretarias para a realização de uma “ocupação social” nas favelas “pacificadas” e uma comissão de avaliação permanente para acompanhar cada área, coordenada pelo próprio governador.

Ainda assim, desde as primeiras experiências, algumas características do projeto o tornaram um ponto de inflexão em anos de intervenção em favelas.¹⁴ Além de seus dois únicos objetivos principais – recuperação por parte do estado de territórios dominados por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados – alguns aspectos fundamentais e distintivos do programa foram:

1. A ideia de que uma tropa fixa, inspirada na estratégia de policiamento comunitário, ou policiamento de proximidade, ou policiamento voltado para resolução de problemas, ocupa o território da favela anteriormente dominado por grupos armados e lá permanece;
2. A lógica de policiamento de saturação, em que a razão do número de policiais pelo número de moradores é, em média, quatro vezes maior do que a média da cidade e até oito vezes maior do que a média do estado;
3. A presença permanente de um oficial no campo: um capitão ou tenente é responsável pelos policiais na comunidade, tem razoável autonomia e serve não apenas como supervisor da tropa, mas como um elemento de contato com a população, facilitando o recebimento de reclamações de desvios de conduta de soldados, cabos e sargentos;
4. A determinação, nos primeiros cinco anos da experiência, de compor a tropa fixa com policiais predominantemente recém-formados (Musumeci et al., 2013) e não viciados em práticas antigas da PM nas favelas, como diversas vezes declarou o secretário de Segurança;

5. A valorização do policial que trabalha em UPPs por meio de pagamento de gratificação;
6. Forte estratégia de mídia que acompanhou a instalação das UPPs nos primeiros anos, insistindo na ideia de que se tratava de um programa de governo e não apenas de um programa de polícia.

Talvez, mais estratégicos e radicais do que os objetivos declarados das UPPs sejam os objetivos que não fazem parte do programa: o fim do narcotráfico, a vitória na guerra contra os traficantes, a salvação das favelas. Se a guerra contra o tráfico consistiu o paradigma tradicional da política de segurança no Rio de Janeiro por quase 30 anos dentro das favelas, com poucos períodos de exceção, a aceitação de que o tráfico não necessariamente será derrotado com a implantação das UPPs abre espaço para uma política em que a redução dos confrontos armados e a segurança da população local são as prioridades. E onde não há confrontos sistemáticos não há licença para matar, e são reduzidas, ou mais controladas, as oportunidades de negociação com o crime, a venda de informações sobre operações policiais e a extorsão de traficantes.

Nesse sentido, na medida em que limitam a violência e controlam a corrupção policial, as UPPs são antes de mais nada um programa para mudar a polícia, um programa cujo mérito principal é conter a escalada de violência e corrupção exatamente ali onde elas tinham se institucionalizado, as favelas, e que caracterizaram as polícias fluminenses por três décadas, como vimos. Em outras palavras, as UPPs realmente representam em boa medida um programa de “pacificação da polícia” (Burgos et al., 2011).

14. Não é possível comparar as UPPs ao Mutirão pela Paz, experimentado na favela Pereira da Silva em 1999, ou ao GPAE (Grupo de Policiamento em Áreas Especiais) criado no morro do Cantagalo, Pavão, Pavãozinho em 2000, ou a outras inúmeras experiências típicas de policiamento ou ocupação em favelas ou fora delas vivenciadas no Rio de Janeiro ao longo das décadas anteriores. Isto inclui as duas gestões de Brizola no estado, com a implantação de experiências de policiamento comunitário lideradas pelo coronel Nazareth Cerqueira (ver Silva, 2013; Ribeiro, 2006). Embora todas sejam obviamente inspiradas na doutrina de policiamento comunitário, nenhuma teve nem remotamente a abrangência, a escala e o caráter de política de governo que tiveram as UPPs. Rodrigues (2014) se refere à experiência das UPPs no Rio de Janeiro (com aproximadamente 40 unidades e mais de 9.000 policiais) como uma experiência de policiamento de caráter comunitário sem nenhuma outra comparação no mundo.

Após os primeiros sete anos, com aproximadamente 40 unidades instaladas em mais de 250 favelas, envolvendo aproximadamente 9.000 policiais e beneficiando em torno de 1,5 milhão de pessoas,¹⁵ o balanço é incerto. A redução das mortes nas favelas com UPPs e nas áreas adjacentes (Cano, 2012) foi substantiva nos primeiros cinco anos (tendo atingido seu ponto mais positivo em 2012) e impactou as taxas do estado do Rio de Janeiro. Depois de 30 anos, os homicídios passaram da casa dos 60, 50 e 40 por 100.000 para a casa dos 20 por 100.000. A taxa de homicídios caiu para menos de 20 por 100.000 (na cidade do Rio de Janeiro, ela chegou a 18,6 por 100.000 em 2015). Se a queda das mortes não pode ser atribuída exclusivamente às UPPs, mas também a outras mudanças na área da segurança (DH, programa de metas, aumento do efetivo da PM, focalização nos crimes contra a vida na Baixada e São Gonçalo), é inegável que as UPPs demarcam uma mudança radical nas trajetórias das políticas para a área, no decorrer de três décadas, com o fim do discurso da guerra nas favelas. São essas mudanças que explicam a forte redução dos crimes violentos contra a vida no Rio de Janeiro. Mas a despeito da importância e da magnitude do projeto, maior do que qualquer esforço na área de segurança pública no Rio de Janeiro em 30 anos, alguns problemas tornaram o futuro da experiência preocupante.

Em primeiro lugar, uma das áreas mais frágeis do projeto é a relação entre a comunidade e os policiais. Não houve um esforço de institucionalizar a relação e tornar obrigatórios os encontros e as dinâmicas de escuta e consulta às comunidades por parte da polícia.¹⁶ Este é um aspecto crucial da estratégia de policiamento de proximidade, o que levaria

gradativamente à substituição da força pela legitimidade. Em muitas UPPs percebe-se que o projeto ficou no estágio inicial: o território foi ocupado, policiais foram colocados, mas não se avançou na mudança das relações e no diálogo entre a polícia e a comunidade. Mesmo nos locais onde as UPPs são bem sucedidas, isto é, onde não ocorrem disputas ou tiroteios constantes entre policiais e traficantes, moradores se ressentem de não serem ouvidos, consultados e respeitados como os interlocutores soberanos do local. Especialmente entre os policiais e os jovens, as tensões e as hostilidades são grandes em toda parte. É surpreendente que após sete anos nenhum projeto voltado para a redução dos estigmas e dos preconceitos entre juventude e polícia tenha sido desenvolvido. É ainda menos compreensível que um programa que objetiva a retirada das armas dos territórios não tenha sido acompanhado de qualquer projeto com os jovens que anteriormente participavam dos grupos armados (apoio à integração social, busca de emprego, retomada dos estudos etc., como ocorre com dezenas de programas na Colômbia).

Um segundo aspecto crucial é a ausência de articulação entre o trabalho de policiamento ostensivo e o trabalho de investigação. Uma tropa num terreno, mesmo com um efetivo numeroso, pode pouco se o trabalho de polícia se resumir a grupos parados ou a patrulhas cegas pela favela. Por meio de rádios e celulares, grupos armados se reorganizam facilmente pelas costas dos policiais e passam a controlar faixas do território, num processo já bem conhecido em que o próximo passo é surpreender uma pequena guarnição policial e estabelecer um confronto num terreno que os traficantes conhecem melhor que os policiais. Ao longo de 2013, 2014 e 2015

“

UMA DAS ÁREAS MAIS **FRÁGEIS** DO PROJETO DAS UPPs É A RELAÇÃO ENTRE A COMUNIDADE E OS POLICIAIS. NÃO HOUE UM **ESFORÇO DE ESCUTA E CONSULTA** ÀS COMUNIDADES POR PARTE DA POLÍCIA”

15. Os dados são da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, órgão da PMERJ. O cálculo de moradores beneficiados envolve uma contabilidade própria que soma moradores das favelas ocupadas com um número não especificado de moradores do entorno das favelas. Ver: <http://www.upprj.com/> Acesso em 28.06.2014.

16. Quase seis anos após a primeira experiência na favela Santa Marta, em 2 de setembro de 2014, foi inaugurado o primeiro Conselho de Gestão Comunitária de Segurança de UPP na favela da Mangueira, com a promessa de funcionar nos moldes dos Conselhos Comunitários de Segurança existentes nas AISPs (Áreas Integradas de Segurança Pública), isto é, com reuniões obrigatórias mensais.



A FORMAÇÃO
DOS POLICIAIS
NÃO MUDOU
SUBSTANCIAL-
MENTE NOS
ÚLTIMOS ANOS.
O MODELO
**GUERREIRO
DA TROPA
DE ELITE**
INSPIRADO
NO BOPE
CONTINUA
FORTE
NA POLÍCIA
FLUMINENSE”

houve vários episódios de ataques de traficantes a policial, alguns deles com mortes. Em algumas áreas, correspondentes a aproximadamente um terço do conjunto das UPPs, de acordo com avaliação da PMERJ em 2015, como, por exemplo, Complexo do Alemão, da Penha, Rocinha, Coroa e Fallet, Lins e outras, tiroteios tornaram-se diários, criando situações constantes de tensão e revolta na população local. Segundo relatos de moradores, em algumas dessas áreas a insegurança tornou-se pior do que na época em que traficantes tinham domínio absoluto do território.¹⁷

Depois de décadas de fracassos, não deveria haver sombra de dúvida de que os grupos armados nas favelas têm que ser controlados e desmobilizados com investigação, inteligência e antecipação, e não aceitando o convite de criminosos para a guerra com tiroteios e confrontos. Mas o trabalho de polícia investigativa parece ausente do projeto. A desarticulação da PMERJ, da PCERJ e da PF aparentemente só se intensificou ao longo dos anos, quando se esperava o contrário. Os policiais vivem situação de isolamento e solidão nas UPPs, gerando sentimentos de abandono e pessimismo.

O terceiro problema estrutural das UPPs é a ausência de avaliação sistemática sobre o que está dando certo e o que não funciona em cada UPP (Rodrigues, 2014). As experiências locais são heterogêneas e cambiantes ao longo do tempo (Mourão, 2013). Daí ser ainda mais necessário um programa permanente de avaliação conjunta entre policiais e moradores sobre os resultados da ação da polícia em cada favela. Seja como for, está claro que, de modo geral, nas comunidades menores as UPPs tendem a ter mais sucesso, e o modelo parece ser adequado para a maioria das favelas pequenas ou para

as favelas isoladas. Mas nos grandes conjuntos de favelas e nas de grandes dimensões, a experiência vem encontrando muitas dificuldades. Basicamente, essas áreas não foram desarmadas, o que tem levado a tiroteios sistemáticos, com diversos episódios de mortes de pessoas consideradas inocentes pelos moradores. Há balas perdidas, erros e excessos na atuação policial (com alguns casos emblemáticos e rumorosos, como o desaparecimento do pedreiro Amarildo na Rocinha em 2013, o assassinato do dançarino Douglas da Silva, da TV Globo, em 2014, e a morte do menino Eduardo, em abril de 2015, no Complexo do Alemão).

Também tem havido casos traumáticos de mortes de policiais que são emboscados em serviço, quando caminham em torno da sede da unidade ou em confrontos nas vielas. As respostas dos comandos a esses erros, em geral, têm sido lentas e hesitantes, o que tem contribuído para desgastar o projeto não apenas nessas áreas. Cada tragédia reacende a memória traumática da cidade sobre a velha polícia que atira antes de perguntar, que é violenta ou ineficiente, ou que procura fraudar as evidências para que o jovem morto pareça um traficante, e assim por diante, em *scripts* conhecidos. As favelas em que a UPP não conseguiu desarmar os traficantes, retomar o território e onde os confrontos são constantes antecipam de forma simbólica o temido desvirtuamento de todo o programa, como se fosse uma profecia a se cumprir.

Em quarto lugar, a formação dos policiais não mudou substancialmente nos últimos anos. O modelo guerreiro da tropa de elite inspirado no BOPE continua forte na polícia fluminense, e mesmo entre muitos policiais das UPPs (Musumeci et al., 2013; Mourão, 2013; Rodrigues, 2014). Ainda que nas UPPs

17. Em junho de 2015, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora classificava as UPPs da forma que segue. **Vermelhas** (com 14 a 49 confrontos nos cinco meses anteriores): Nova Brasília, Parque Proletário, Alemão, Rocinha, Vila Cruzeiro, Cidade de Deus, Mangueira, Lins, São Carlos, Caju, Turano, Camarista/Meier E São João); **Amarelas** (com cinco a 13 confrontos nos cinco meses anteriores): Mandela, Coroa/Fallet e Fogueteiro, Chatuba, Macacos, Adeus/Baiana, Ladeira dos Tabajaras, Providência, Salgueiro, Fazendinha, Manguinhos, Andaraí, Pavão/Pavãozinho, Mangueirinha, Vila Kennedy; **Verdes** (com menos de quatro confrontos nos cinco meses anteriores): Formiga, Borel, Jacarezinho, Cerro Corá, Batan, Chapéu Mangueira/Babilônia, Prazeres/Escondidinho, Vidigal, São Carlos, Formiga, Barreira/Tuiuti, Jacarezinho, Santa Marta, Fé e Sereno.

estejam envolvidos quase 10.000 policiais – parte expressiva e jovem da tropa da Polícia Militar do estado – elas não se tornaram um modelo alternativo e concorrente de polícia, como se esperaria de um projeto que teve o apoio do governo, da mídia e da sociedade, o que ocorreu nos cinco primeiros anos. Embora as resistências dentro da polícia às práticas de policiamento comunitário e de proximidade sejam previsíveis e universais (Skolnick & Bayley, 2002; Ribeiro, 2014; Rodrigues, 2014), um número não desprezível de policiais das UPPs continua identificado com um ideal de polícia obsessivamente voltado para a derrota dos criminosos e, inclusive, para o confronto armado. Pesquisas realizadas pelo CESeC com policiais que trabalhavam nas UPPs em 2010, 2012 e 2014 indicaram que ao longo dos anos práticas que visam à proximidade foram sendo substituídas por procedimentos que objetivam o combate (como a criação de grupamentos táticos, o aumento das abordagens e a redução das atividades comunitárias), como mostra análise de Musumeci (2015).

Por último, um aspecto fortemente problemático das experiências das UPPs diz respeito às intervenções sociais que supostamente se seguiriam à retomada das favelas das gangues armadas. O desenho de *UPP Social* baseado em coordenação e articulação de políticas sociais nos territórios ocupados, estabelecido inicialmente no âmbito do governo estadual (ver Henriques & Ramos, 2011), foi interrompido antes que completasse seis meses. Sua transferência para a esfera municipal foi suficiente para que o programa social não fosse inteiramente encerrado, mas o projeto enfrentou ao longo dos anos seguintes de existência dificuldades e descontinuidades.¹⁸ Na

verdade, o conjunto de políticas para as favelas sofreu interrupção ou enfraquecimento após as reeleições dos governos estadual (2010) e municipal (2012) de Cabral e Paes. O mesmo se verificou com a interrupção do PAC das Favelas, do Morar Carioca ou do projeto Pouso, entre outros. A única intervenção pública forte em favelas – seja em âmbito federal, estadual ou municipal – que se mantém em pleno vigor após sua implantação é o projeto de polícia. E esta ocorre isoladamente. Por esta razão, muitos líderes comunitários afirmam que os governos só veem as favelas como espaços perigosos que devem ser controlados, e que a única política social que as elites oferecem para as comunidades é a polícia. Pela mesma razão, isto é, porque apenas as polícias entraram nas favelas por meio das UPPs e não as contrapartidas sociais na proporção que se esperava, moradores e também policiais perguntam se as UPPs serão mantidas após os grandes eventos do Rio de Janeiro.

CONCLUSÕES

O estado do Rio de Janeiro, especialmente sua região metropolitana, foi durante muitos anos recordista da violência no Brasil – lembrando que o Brasil se mantém há anos entre os dez países mais violentos do mundo, tomando por base as taxas anuais de homicídios. O ápice da violência fluminense ocorreu nos anos 1990, quando o estado atingiu taxas de homicídios de mais de 60 por 100.000 habitantes, enquanto o Brasil permanecia na faixa dos 20 por 100.000. Nos anos 2000, as taxas recuaram para um patamar ainda altíssimo, de 50 a 40 homicídios por 100.000 habitantes, com o agravante

18. Em setembro de 2014, o nome UPP Social foi alterado para Rio + Social. O programa continuou sob a gestão do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão do Município do Rio de Janeiro. Em fevereiro de 2015, o governo do estado publicou um decreto que dispunha sobre “institucionalização, planejamento e controle da política de pacificação no Estado do Rio de Janeiro”, identificando o governador como o coordenador das ações de 15 secretarias envolvidas com a prestação de serviços em favelas com UPPs, mas até meados de 2016 não se tinha notícias da atuação desse modelo coordenado.

de que a modalidade da violência em algumas favelas cariocas se universalizou para todas as favelas e se enraizou nos morros, conjuntos habitacionais e em muitos bairros pobres, tornando o Rio um caso particular, com poucos paralelos em termos de violência e criminalidade. Centenas de áreas dentro da região metropolitana, em favelas situadas nas áreas ricas ou pobres, foram controladas por gangues que fizeram desses territórios não apenas locais de venda de drogas. O tipo de mando sobre as populações dessas favelas inviabilizou a governança democrática local. Os traficantes se tornaram provedores de serviços públicos e privados que eram monopolizados e as armas passaram a ser um negócio bem mais preocupante e letal que as drogas.

Como isso foi acontecer em uma região que é a segunda mais rica de um país que tem uma das maiores economias do mundo? Como se explica que traficantes passaram a mandar em áreas dentro de regiões entre as mais abastadas do Brasil, como Ipanema e Copacabana? Não há nada de muito específico nos traficantes cariocas e fluminenses. Seu único objetivo é a venda de drogas, os roubos, o crime comum. Os grupos não têm conotação ideológica, religiosa ou étnica, como ocorre em situações complexas de violência em diversas partes do mundo. As quadrilhas são formadas por jovens com baixíssima escolaridade, que circulam pelas gangues em alta rotatividade devido às mortes e às prisões em quantidades que se contam na casa dos milhares por ano. Eles apresentam pequena ou nenhuma capacidade de ameaça ou articulação junto aos poderes Judiciário ou Legislativo, como acontece com as máfias ou os cartéis. Os traficantes cariocas se valem apenas

da capacidade de negociar com fornecedores de drogas no atacado e com contrabandistas de armas, e também de corromper a polícia no varejo da venda das drogas nas favelas. Além disso, usam a violência como uma linguagem permanente de poder a ponto de torná-los donos, patrões e chefes absolutos dos territórios que ocupam, algumas vezes com crueldade desmedida.

O que houve de particular no Rio de Janeiro foi a combinação profunda, sofisticada e diversificada de brutalidade autorizada contra as populações mais pobres e extorsão praticada por policiais contra criminosos por décadas nas favelas cariocas e em outras áreas pobres da Região Metropolitana, como a Baixada Fluminense e São Gonçalo. Pelo menos desde os anos 1950, com raros períodos de exceção, como nas duas gestões de Leonel Brizola, essas práticas foram acobertadas por discursos oficiais sobre a guerra contra o crime. Muito frequentemente as práticas policiais foram acompanhadas pela promessa de limpeza da cidade por meio do extermínio de facínoras, com caráter heroico que emoldurou o convite para a guerra, aceito por tantos policiais honestos. Junto com a naturalização da violência policial, o direito tácito de matar concedido a policiais que sobem os morros, o fechar os olhos aos casos de desvios de conduta e a glorificação da ideologia da *tropa de elite*, o Rio de Janeiro conheceu outras especificidades. Entre elas, a interferência constante da política partidária na política de segurança, chegando ao limite de vereadores e deputados indicarem delegados titulares e comandantes de batalhões, através dos quais mantinham negociações com o mundo do crime.

As políticas de segurança, isto é, as “soluções” para acabar com o crime, sempre estiveram no centro dos debates

“

O QUE HOUE DE PARTICULAR NO RIO DE JANEIRO FOI A **COMBINAÇÃO SOFISTICADA** DE BRUTALIDADE AUTORIZADA CONTRA AS POPULAÇÕES MAIS POBRES E EXTORSÃO PRATICADA POR POLICIAIS CONTRA CRIMINOSOS NAS FAVELAS”

eleitorais do Rio de Janeiro, ainda que os investimentos na polícia e na modernização da gestão da segurança tenham sido pouco expressivos ao longo de décadas. O bordão “bandido bom é bandido morto” foi originalmente usado em campanha eleitoral pelo delegado Sivuca, um dos 12 “homens de ouro” que, junto com outros componentes do chamado Esquadrão da Morte, matou o bandido Cara de Cavalo na década de 1960 e posteriormente criou a Escuderie Le Cocq. A frase, usada frequentemente em campanhas eleitorais, continua elegendo bancadas da bala na ALERJ e na Câmara de Vereadores, embora o fenômeno não seja exclusivo do Rio de Janeiro. A despeito da intensa politização do tema da segurança, até pouco tempo os salários da PM do RJ estavam entre os piores do país.

Paralelamente a isso, a sociedade fluminense viveu mais de 30 anos um esquema ciclotímico que combinava indiferença pelo que se passava cotidianamente nas favelas com o susto provocado de tempos em tempos por cada tragédia que extravasava os limites dos morros. A maioria dessas tragédias envolveu policiais como protagonistas, como as chacinas e as execuções por vingança decorrentes do rompimento do esquema de propinas. Outras foram devidas a acidentes e equívocos, como erros de avaliação por parte de policiais e balas perdidas. De outro lado, criminosos passaram a atirar e a executar policiais mesmo em ocasiões em que não havia confrontos. O Rio de Janeiro chegou, no final da década de 2000, a uma situação do tipo *ardil 22*: se a polícia não fazia nada nas favelas, permitia ao tráfico ampliar seu poder, inclusive aumentando o controle de território para fora das favelas e ameaçando até o espaço aéreo; se fazia algo,

causava danos ainda maiores aos moradores e às regiões no entorno, com o fechamento de escolas, tiroteios traumáticos, mortes de traficantes, de moradores e de policiais. O último degrau desse processo foram as milícias, grupos de policiais e ex-policiais que passaram a copiar o sistema de controle de território de traficantes para oferecer segurança e serviços que eles monopolizavam. No Rio de Janeiro, as polícias foram fundo nos negócios do crime e a sensação que predominava em meados da década de 2000 era que o Rio de Janeiro não tinha jeito.

Em dezembro de 2008, o governo do estado deu início a uma experiência de retomada dos territórios das favelas que estavam sob o controle das gangues armadas – sem que as fases de intervenção tática e estabilização priorizassem a morte ou a captura de traficantes, mas sim a segurança da população local – o que alterou de forma inédita o quadro anterior. As Unidades de Polícia Pacificadora foram capazes de acabar com os tiroteios em muitas áreas, reduzir de forma expressiva os homicídios dentro das comunidades e no entorno e controlar alguns crimes contra o patrimônio, como roubos de veículos e de cargas. De lá para cá, as taxas de homicídio caíram 26,5% e os autos de resistência recuaram 43,3%.

A redução das mortes no estado do Rio de Janeiro não pode ser atribuída exclusivamente às UPPs. Observadores indicam que a queda de homicídios nas áreas em que UPPs foram implantadas explicam aproximadamente 10% das mortes que deixaram de ocorrer no estado. Outras mudanças nas políticas de segurança passaram a ser desenvolvidas, como o estabelecimento de um sistema de gestão por metas, ao qual todos os batalhões e delegacias estão

submetidos, a criação da Divisão de Homicídios e a determinação de interromper a tradição de interferência política em áreas técnicas de segurança. Meu ponto é que o conjunto de novas políticas de segurança e as novas determinações dadas às polícias foram as principais variáveis responsáveis pelos distintos patamares das taxas do estado, ainda que outros fatores possam ter influenciado esse movimento.

A principal pergunta para entender o Rio de Janeiro é por que demoramos 30 anos para criar respostas simples e óbvias para reduzir o controle de território por gangues, os tiroteios e as altas taxas de mortes. As UPPs e outras políticas implantadas a partir de 2008 são intervenções baseadas em noções de policiamento de proximidade e na ideia de substituir a força pela legitimidade. Elas protagonizam aquilo que especialistas e observadores defenderam durante décadas: que é possível controlar a violência de grupos armados nas favelas com inteligência, planejamento, policiamento efetivo e respeitoso em relação às populações locais, trocando o temor pela confiança. A chave da questão está na polícia e na política, e não nos criminosos ou nos moradores das favelas. Demoramos porque tem sido difícil mudar a polícia, alterar sua cultura e suas práticas ancoradas na brutalidade com os jovens negros e os mais pobres e na tolerância com a extorsão de criminosos, práticas que no caso do Rio de Janeiro datam dos anos 1950 e foram criativamente sendo reinventadas nas décadas seguintes.

Demoramos 30 anos e não sabemos se as mudanças até aqui serão sustentáveis ou se o processo iniciado pelas UPPs será revertido, porque o governo do estado, mesmo tendo tido coragem para implementar um importante programa

de segurança que não se baseasse na lógica da guerra contra o crime, não teve até agora lucidez, disposição ou coragem para liderar uma reforma da polícia, especialmente da Polícia Militar, que aposente os velhos e os novos oficiais que defendem o modelo passado, que estabeleça sistemas modernos e ágeis de controles de gestão e reduza a corrupção, que modifique definitivamente a formação de oficiais e praças e que aposte na proximidade como padrão de polícia em todas as áreas do estado. Temos experiências de sobra para entender que comandos bem intencionados e honestos e até mesmo eficientes no QG da Polícia Militar não garantem que os soldados que servem à população e seus comandantes nos batalhões respeitem a filosofia que vem de cima enquanto esta for apenas uma filosofia. Para que a PMERJ vire uma página em relação à tradição que manteve nos últimos 30 anos, serão necessários um processo profundo de modernização e mudanças, que têm que se dar de fora para dentro, com a participação de cientistas, técnicos e lideranças sociais.¹⁹

A experiência nas UPPs chegou a reunir em seus primeiros anos uma quantidade de resultados positivos, apoios e aplausos a ponto de a inversão de expectativas ter feito a polícia, a mídia e parte da sociedade minimizarem os problemas que o modelo carrega e a necessidade de avaliações e ajustes, como em qualquer experiência de polícia, sob pena de sua falência. Segundo análise que desenvolvi neste artigo, as três principais fragilidades das UPPs são as escassas práticas de diálogo permanente entre polícia e moradores das favelas; o isolamento da Polícia Militar no território, sem o apoio de inteligência e trabalho investigativo profissional da Polícia Civil e Federal, com o consequente aumento



A PRINCIPAL PERGUNTA PARA ENTENDER O RIO DE JANEIRO É POR QUE **DEMORAMOS 30 ANOS** PARA CRIAR **RESPOSTAS ÓBVIAS** PARA REDUZIR O CONTROLE DE TERRITÓRIO POR GANGUES, OS TIROTEIOS E AS ALTAS TAXAS DE MORTES”

19. Similar ao processo ocorrido na PCERJ há uma década e meia atrás, quando teve início, em 1999, o programa de Delegacias Legais.

de episódios de tiroteios entre policiais e traficantes; a ausência de programas para a reintegração de jovens envolvidos com os grupos armados que desejam sair das gangues. Além disso, as UPPs são uma parte apenas das políticas de segurança. Elas dizem respeito aos territórios dominados por quadrilhas. Tem havido respostas lentas a um conjunto de outras fragilidades estruturais de polícia no Rio de Janeiro, como a baixa taxa de esclarecimentos de crimes, inclusive de homicídios, a formação dos policiais ainda voltada predominantemente para o modelo guerreiro e não para o modelo comunitário, e outras.

Durante as duas gestões da administração Cabral e no primeiro ano da gestão Luiz Fernando Pezão (iniciada em 2015) acompanhamos uma política bipartida de segurança. Para as favelas com UPPs, a recomendação de respeito e trabalho de proximidade. Para as favelas sem UPPs prevalece a autorização para matar, os tiroteios, os excessos, as balas perdidas na hora da saída da escola, os helicópteros



GESTORES DE SEGURANÇA TIVERAM A OUSADIA DE ALTERAR O DISCURSO SOBRE A VIOLÊNCIA E NÃO REPETIRAM O **MANTRA DA GUERRA** AO CRIME E MORTE AOS TRAFICANTES, MAS TÊM SIDO OMISSOS NOS DISCURSOS DE QUE **É IMPERIOSO MUDAR A PRÓPRIA POLÍCIA**”

perseguindo traficantes e atirando do alto, ou seja, em vez de a UPP mudar a polícia convencional, parece que está ocorrendo o oposto. Se os gestores de segurança tiveram a ousadia de alterar o discurso sobre a violência e não repetiram o mantra da guerra ao crime e morte aos traficantes – e isto tem feito diferença na sociedade, nas favelas e nos comandos das polícias – as mesmas autoridades têm sido omissas nos discursos de que é imperioso mudar a própria polícia. Como procurei demonstrar aqui, esta variável será decisiva para sabermos o que ocorrerá com as dinâmicas de violência e criminalidade no Rio de Janeiro nos próximos anos.

**TABELA 1 TAXAS DE HOMICÍDIOS BRASIL E RIO DE JANEIRO
E RESPECTIVOS GOVERNOS ESTADUAIS - 1980 A 2014**

ANO	TX HOMICÍDIOS BRASIL	TX HOMICÍDIOS RJ	GOVERNOS ESTADUAIS
1980	11,7	26,1	
1981	12,6	22,0	Chagas Freitas
1982	12,6	18,8	
1983	13,8	15,9	
1984	15,3	20,8	Leonel Brizola
1985	15,0	21,3	
1986	15,3	20,2	
1987	16,9	30,9	
1988	16,8	24,7	Moreira Franco
1989	20,3	34,2	
1990	22,2	56,1	
1991	20,8	39,5	
1992	19,1	35,0	Brizola / Nilo Batista
1993	20,2	41,0	
1994	21,2	48,7	
1995	23,8	61,9	
1996	24,8	60,0	Marcello Alencar
1997	25,4	58,8	
1998	25,9	55,3	
1999	26,2	52,5	
2000	26,7	51,0	Garotinho / Benedita
2001	27,8	50,5	
2002	28,5	56,5	
2003	28,9	52,7	
2004	27,0	49,2	Rosinha Garotinho
2005	25,8	46,1	
2006	26,3	45,8	
2007	25,2	40,1	
2008	26,4	34,0	
2009	27,0	31,7	
2010	27,5	33,1	Sergio Cabral
2011	27,1	28,3	
2012	29,0	28,3	
2013	28,2	29,8	
2014	29,0	31,9	

FONTE: DADOS DO SIM-DATASUS/MS. COLETADOS POR WAISELFISZ (1980 A 2012). DADOS DE 2013 E 2014 FORNECIDOS PELO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DE DADOS PRELIMINARES DO SIM-DATASUS/MS PUBLICADOS EM 23/12/2015.

REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2014. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.
- BEATO, Cláudio e ZILLI, Luis Felipe. Organização social do crime. In Lima, Renato Sergio; Rattton, José Luiz e Azevedo, Rodrigo (orgs). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo, Editora Contexto, 2014.
- BURGOS, Marcelo Baumann; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, nº 11, ago/dez, 2011, pp. 49-98.
- CALDEIRA, Cesar. Segurança Pública e sequestros no Rio de Janeiro, 1995-1996. *Tempo Social Revista de Sociologia da USP*, São Paulo 9(1), pp. 115-153, 1997.
- CANO, Ignacio (coord). Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) no Rio de Janeiro. Fórum Brasileiro de Segurança Pública / LAV-UERJ, 2012.
- CANO, Ignacio e DUARTE, Thais. Milícias. In LIMA, Renato Sergio; RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo (orgs). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo, Editora Contexto, 2014.
- CANO, Ignacio e SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Sete Letras, 2001.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER, 1997.
- CANO, Ignacio. *Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro. Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2008, pp. 48-103.
- HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação. In URANI, André e GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011, pp. 242-254.
- IMANISHI, Rute e RIVERO, Patricia Silveira. Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006). *IPEA, Texto para Discussão*, 1698, fevereiro de 2012.
- KAHN, Túlio. *Homicídios dolosos em São Paulo*. Texto produzido para a coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP), 2007.
- LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local. In ZALUAR e ALVITO. *Um século de Favela*. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. *Vidas sob cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2008.
- MANSO, Bruno Paes. *Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010 – uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime*. Tese apresentada à Universidade de São Paulo, 2012.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Ednilsa Ramos e CONSTANTINO, Patrícia. *Missão prevenir e proteger*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2008.
- MISSE, Michel. As ligações perigosas: mercado informal legal, narcotráfico e violência no Rio. *Contemporaneidade e Educação*, Salvador, FAEBA/UNEB, v. 2, n. 1, 1997.
- MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas* 8(3), Porto Alegre, 2008, pp. 371-85.
- MOURÃO, Barbara Musumeci. *UPPs: uma polícia de que gênero?* Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2013.
- MUSUMECI, Leonarda et al. Ser policial de UPPs: aproximações e resistências. *Boletim Segurança e Cidadania*, ano 12, n. 14, 2013.
- MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*, CESeC, 2002.
- RAFAEL, Antonio. *Um abraço para todos os amigos. Algumas considerações sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, EDUFF, 1998.
- RAMOS, Silvia. Meninos do Rio. Jovens, violência armada e polícia nas favelas cariocas. CESeC, *Boletim Segurança e Cidadania*, 2009.
- RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, 211, XLIX (2º), 2014, pp. 272-309.
- RISSO, Melina. Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1): 19, pp. 12-12, 2014.

- RIVERO, Patrícia. Segregação urbana e distribuição da violência: Homicídios georreferenciados no município do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n° 9, jul./ago./set. 2010, pp. 117-142.
- RODRIGUES, André e Siqueira, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. In Rodrigues, André; Siqueira, Raíza e Lissovsky, Mauricio (coords.). *Unidades de Polícia Pacificadora: Debates e reflexões. Comunicações do Iser*, ano 31, n. 67, 2012, pp. 9-52.
- RODRIGUES, Robson. The Dilemmas of Pacification: News of War and Peace in the “Marvelous City”. *Stability: International Journal of Security and Development*, [S.l.], v. 3, n. 1, p. Art. 22, may 2014.
- SILVA, Bruno Marques. *A Polícia é o público e o público é a Polícia: o policiamento comunitário e a política de segurança brizolista no Rio de Janeiro (1983-1994)*. In XXVII Simpósio Nacional de História, 2013, Natal. Conhecimento histórico e diálogo social, 2013.
- SKOLNICK, Jerome e BAYLEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo, Edusp, 2002.
- SOARES DA SILVA, Luciana. Agora abaixe o som: UPPs, ordem e música na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos CRH*, v. 27, n° 70, Salvador, jan./abr. 2014.
- SOARES, Luiz Eduardo et al. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1996.
- SOARES, Luiz Eduardo; BILL, MV e ATHAYDE, Celso. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2005.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro, Lumem Juris, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública*. Rio de Janeiro, Cia das Letras, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo; FERRAZ, Cláudio; BATISTA, André e Pimentel, Rodrigo. *Tropa de elite 2*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2010.
- SOUZA, Ednilsa Ramos e MINAYO, Maria Cecília de Souza. Vitimização de policiais civis e militares brasileiros. In *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, 2013, pp. 110-117.
- VARGAS, Xico. O caminho do ouro. Site *No Mínimo*. 01.05.2006.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro, Cia. das Letras, 1994.
- WAISELFIZS, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil – Excerto Rio de Janeiro*. Brasília, Instituto Sangari, 2012.
- WAISELFIZS, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2014. Os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro, FLACSO, 2014.
- ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. *Um século de Favela*. Rio de Janeiro, FGV, 2006.
- ZALUAR, Alba. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro, Revan, UFRJ, 1994.

**CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA
E CIDADANIA (CESEC)**

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

RUA DA ASSEMBLEIA, 10, SALA 810
CENTRO - RIO DE JANEIRO - RJ
BRASIL - 20011-901

(55) (21) 2531-2033
(55) (21) 2232-0007

www.ucamcesec.com.br
cesec@candidomendes.edu.br

ISSN 1807-528 2

cesec



APOIADORES:

