

**MESTRADO**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
DISSERTAÇÃO

AS UPPs DEZ ANOS DEPOIS: UMA ANÁLISE DO MODELO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA APLICADO NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.

CARLOS EDUARDO WERNECK OREIRO

OUTUBRO - 2019

**MESTRADO**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**AS UPPs DEZ ANOS DEPOIS: UMA ANÁLISE DO MODELO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA APLICADO NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.**

**CARLOS EDUARDO WERNECK OREIRO**

**SUPERVISÃO:**  
**DOUTORA SIMONE FRANGELLA**

**OUTUBRO - 2019**



## GLOSSÁRIO

BOPE – Batalhão de Operações Especiais

ISP – Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

RJ – Rio de Janeiro

SEASDH - Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

UPP – Unidades de Polícia Pacificadora

## RESUMO

Esta dissertação é uma reflexão acerca do modelo de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) implementado na cidade do Rio de Janeiro a partir do ano de 2008, bem como uma análise dos impactos do referido modelo pacificador nos territórios e no cotidiano dos moradores das favelas cariocas “beneficiados” pelas UPPs. Com o intuito de romper com a imagem histórica de brutalidade e violência com que a atuação das forças de segurança do Rio de Janeiro nas favelas é associada, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro desenvolveu um modelo de segurança pública baseado no conceito de polícia de proximidade que rompesse com o ciclo de violência e abandono para com os moradores das favelas. Todavia, devido a inúmeros problemas que serão aqui relatados, o modelo das UPPs se revelou uma política que pouco promoveu desenvolvimento social sustentável para as comunidades cariocas. Dessa forma, o objetivo desta dissertação é analisar os impactos negativos e as contradições existentes no programa das UPPs. Buscar-se-á responder se o referido modelo de segurança gerou desenvolvimento social sustentável para as favelas pacificadas ou se apenas contribuiu ainda mais para o reforço de um modelo de Estado que pune as populações mais pobres e desfavorecidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** segurança pública, desenvolvimento social sustentável, favelas, pacificação, violência, militarização.

## ABSTRACT

This dissertation is a reflection on the public safety model of the Pacifying Police Units (UPPs) implemented in the city of Rio de Janeiro from the year 2008 onwards, as well as an analysis of the impacts of the aforementioned pacifier model in the territories and daily life of the favelas residents "benefited" by the UPPs. In order to break with the historical image of brutality and violence with which the performance of the Rio de Janeiro security forces in the favelas is associated, the Rio de Janeiro State Security Secretariat developed a public safety model based on the concept of "proximity police" that aimed to break with the cycle of violence and abandonment towards the favelas. However, due to innumerable problems that will be reported here, the UPPs model has proved to be a policy that didn't promoted significant social sustainable development for the Cariocas communities. Therefore, the objective of this dissertation is to analyze the negative impacts and contradictions in the UPPs program, aiming to understand whether the safety model implemented has generated social sustainable development for the pacified favelas or if ended up reinforcing a state model that punishes the poorest and most disadvantaged populations.

**KEY WORDS:** Public Safety, sustainable social development, favelas, pacification, violence, militarization.

## ÍNDICE

Glossário.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice.....	iv
Tabela de figuras.....	v
Agradecimentos.....	vi
1. Introdução.....	7
2. Metodologia.....	9
3. Revisão de literatura.....	10
3.1 O surgimento das favelas.....	10
3.2 A história da Segurança Pública no Rio de Janeiro.....	13
3.2.1 O modelo neoliberal.....	13
3.2.2 A herança de atuação das forças de segurança.....	16
3.3 As Unidades de Polícia Pacificadora.....	17
4. Análise de Resultados.....	21
4.1 Impactos na redução da criminalidade.....	21
4.2 O relacionamento entre os policiais e os moradores.....	24
4.3 Impactos socioeconômicos.....	28
4.3.1 As UPP Sociais.....	28
4.3.2 A especulação imobiliária.....	30
4.3.3 A limpeza da cidade para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.....	31
5. Conclusão.....	34
Referências Bibliográficas.....	37
Anexos.....	41

## TABELA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b> – Processo de Expansão de UPPs e o número de pessoas afetadas pelo Programa.....	39
<b>FIGURA 2</b> – Impacto das UPPs na série mensal de criminalidade em 13 comunidades entre 01/2006 a 06/2011 .....	39
<b>FIGURA 3</b> – Vítimas de mortes violentas intencionais registradas por mês no Município do RJ: comunidades com UPP x resto da cidade .....	40
<b>FIGURA 4</b> – Vítimas de auto de resistência por mês no Município do RJ: comunidades com UPP x resto da cidade .....	40
<b>FIGURA 5</b> – Taxa de letalidade violenta: Município do RJ x áreas com UPPs .....	41
<b>FIGURA 6</b> – Civis suspeitos mortos pela polícia e policiais mortos em serviço.....	41
<b>FIGURA 7</b> – Composição do indicador de letalidade violenta em áreas de UPP .....	42
<b>FIGURA 8</b> – Série de preços de imóveis de um quarto por preço de venda .....	42
<b>FIGURA 9</b> - Localização aproximada de todas as UPPs instaladas na cidade do RJ...31	
<b>FIGURA 10</b> – Mapa turístico oficial impresso pela RioTur e distribuído aos turistas esconde diversas favelas da cidade do RJ.....	43
<b>FIGURA 11</b> – Barreiras acústicas construídas pela Prefeitura do Rio de Janeiro.....	44
<b>TABELA 1</b> – Unidades de Polícia Pacificadora instaladas no Rio de Janeiro .....	45

## AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Simone Frangella gostaria de agradecer imensamente pela orientação, motivação, apoio e paciência. Agradeço todo o conhecimento transmitido que foi fundamental para a realização desta dissertação.

Ao Professor Doutor Luis Mah agradeço o apoio e a disponibilidade na coorientação desta dissertação.

À todas as famílias e mães das vítimas que morrem no fogo cruzado dos conflitos cariocas. Que esta dissertação contribua como uma voz de resistência. Seguiremos presentes e manifestantes até que todos sejam tratados de forma justa e humana.

À todos os meus amigos que compartilharam momentos de felicidade e apreensão ao longo dos últimos meses em que esta dissertação esteve a ser elaborada. Agradeço o apoio, o incentivo e a motivação para que eu não desistisse deste trabalho.

Às minhas irmãs Mariana Oreiro e Ana Luísa Oreiro por serem as pessoas maravilhosas que são. São muitas histórias, alegrias, risadas, cervejas e momentos juntos. Vocês sempre estiveram presentes em todos os momentos mais importantes da minha vida.

Um agradecimento especial aos meus avós Dona Fernanda e Seu Manuel, Dona Milu e Seu Tônico. Tenho muito orgulho de todos vocês e tenho vocês sempre em memória. Agradeço também à minha prima Manuela Oreiro a quem considero uma irmã.

Mais um agradecimento e muitíssimo especial. Débora Bevilaqua, companheira, namorada, parceira e exemplo de mulher dedicada e guerreira. O processo de elaboração de uma tese é exigente, angustiante e fez com que eu estivesse ausente em diversos momentos importantes. Obrigado por sempre me escutar, motivar e me dar forças para seguir com este processo. Amor, obrigado!

Por último, e mais importante, agradeço eternamente aos meus pais, Carlos Aurélio e Teresa Cristina. Graças a eles sou o que sou hoje. Máximo orgulho e respeito pela pessoa que vocês são e pela pessoa que vocês construíram em mim. Muito obrigado, de todo o meu coração.

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, as favelas que permeiam a “cidade maravilhosa” do Rio de Janeiro têm sido objeto de abandono, violência e rígido controle por parte dos órgãos governamentais de segurança pública do Estado. Por força de um inexistente regime de Justiça de Transição no Brasil com o fim da Ditadura Militar, aliado ao crescimento do modelo de economia neoliberal nos finais da década de 1980, a estrutura e a forma de atuação das forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro foram sempre muito militarizadas, repressivas e autoritárias.

Para reverter esta imagem negativa historicamente associada a atuação dos órgãos de segurança pública nas favelas cariocas, ocupadas majoritariamente por populações pobres, negras e que se encontram à margem do crescimento econômico global, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG) concebeu um novo modelo de gestão da segurança pública que promovesse o desenvolvimento social sustentável, visando possibilitar a rutura do ciclo de pobreza e violência inter geracional existente nas favelas cariocas.

Nesse sentido, a intervenção do Governo do RJ criou, por meio das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), um modelo de segurança baseado em uma polícia de proximidade que acabasse com o controle territorial dos traficantes de drogas, reduzisse os índices de violência e letalidade nas favelas e que, principalmente, promovesse uma integração plena entre os moradores das favelas e o restante da cidade. Todavia, ao longo dos anos, o modelo de segurança das UPPs se revelou uma política pública com falhas que dificultaram a efetivação dos objetivos pré-estabelecidos aquando da criação das UPPs. Os interesses financeiros, políticos e a construção de uma cidade vendável aos interesses imobiliários e à realização de megaeventos esportivos se revelaram, sob um discurso assistencialista e de integração social, a prioridade do Governo do Estado do RJ.

Diante desse contexto, esta dissertação busca analisar os impactos negativos advindos do modelo de segurança pública das UPPs com o objetivo de responder à questão central desta investigação: *o modelo das UPPs foi capaz de promover um desenvolvimento social sustentável aos moradores e ao território das favelas pacificadas ou apenas serviu como um reforço do Estado Penal?*

Assim, esta investigação buscará, em sua revisão literária, analisar historicamente o processo de surgimento das favelas cariocas, bem como analisar os principais motivos e razões que permeiam a criação do modelo de segurança pública das UPPs. Em seguida, buscar-se-á analisar quais foram os principais impactos negativos deixados pelo programa de pacificação que evidenciam a perpetuação de uma política pública de segurança que não promove o desenvolvimento social sustentável e acaba por, mais uma vez, construir um modelo de Estado que pune as populações mais pobres e desfavorecidas que habitam as favelas cariocas.

É importante ressaltar que alguns impactos positivos trazidos pela implementação das UPPs existiram e que, de alguma forma, o programa abriu caminhos para progressos no que diz respeito à acessibilidade e a à provisão de serviços públicos nas favelas pacificadas. A redução dos homicídios; a redução do confronto entre policias e traficantes; e o acesso formal aos serviços de água e esgoto, são alguns impactos positivos que merecem ser realçados (Valente, 2014).

Entretanto, tendo em consideração o que era previsto e o que foi alcançado, esta dissertação terá como foco principal analisar os impactos negativos das UPPs para a realidade dos moradores de favela. Além disso, a limitação de escrita desta investigação não permite, infelizmente, que uma análise mais abrangente dos impactos positivos advindos do programa das UPPs seja realizada. Dessa forma, o foco será dado aos impactos negativos uma vez que com o fim das Olimpíadas, o Estado do Rio de Janeiro adentrou em uma violenta crise financeira e securitária, aumentando as desigualdades sociais e levando à desativação temporária do modelo das UPPs.

Relativamente à metodologia, esta dissertação se fundamentou em pesquisa bibliográfica procurando identificar as necessidades e as realidades das favelas cariocas que receberam as UPPs. A pesquisa foi desenvolvida tendo por base artigos, documentos e livros científicos; documentos oficiais divulgados pelos órgãos governamentais relevantes; e relatórios de instituições de pesquisa e organizações não governamentais relacionados aos temas da segurança pública e da violência nas favelas. Almeja-se assim dar continuação ao debate do modelo de segurança públicas das UPPs, buscando-se sistematizar conhecimentos já existentes na área com o objetivo final de agregar saberes que levem à plena integração das favelas ao restante da cidade do Rio de Janeiro.

## 2. METODOLOGIA

O objetivo desta dissertação prende-se com a análise do modelo de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora, implementado na cidade do Rio de Janeiro no final do ano de 2008. Busca-se compreender se o referido modelo de “polícia de proximidade” gerou um desenvolvimento social sustentável às comunidades que vivem nas favelas cariocas, ou se as UPPs apenas serviram como um modelo que reforçou o Estado Penal para com os favelados.

A nível metodológico utilizar-se-á uma investigação do tipo qualitativa e descritiva no campo das ciências sociais com o objetivo de compreender melhor os impactos associados a implementação das UPPs como um programa de segurança pública. Buscar-se-á compreender as razões do acontecimento, bem como refletir sobre o atual ponto de situação da mesma (Quivy e Campenhoudt, 2005). É também uma análise holística no sentido em que busca desenvolver um diagnóstico abrangente da problemática em questão, apresentando diversas perspetivas, indicadores e fatores que influenciam no tema em questão (Creswell, 2014).

Na primeira parte desta dissertação consolida-se a revisão literária com uma análise de conceitos relevantes e pesquisa bibliográfica de autores que dominam o estudo do desenvolvimento social, da segurança pública e das favelas brasileiras dentro do campo das ciências sociais. Buscar-se-á assim tratar e cruzar informações de uma forma seletiva e crítica com o intuito de estabelecer um melhor entendimento dos conceitos e uma melhor compreensão do tema foco desta investigação.

O uso da recolha de dados documentais e secundários é adequado uma vez que este método busca analisar um fenómeno macrossocial, o seu desenvolvimento histórico e as mudanças sociais associadas (Quivy e Campenhoudt, 2005). Para isso, foram analisados diversos dados estatísticos e relatórios realizados por pesquisadores, por organizações não-governamentais e governamentais. Serão analisadas também notícias veiculadas pelos meios de comunicação (*medias*) que discorrem sobre o tema central desta dissertação, uma vez que a imprensa tem a sua importância ao chamar a atenção para as diversas anomalias existentes na atuação do Estado, bem como, por outro lado, ser a responsável pela construção do imaginário social das favelas.

Em seguida serão apresentados alguns dos principais impactos do programa das Unidades de Polícia Pacificadora já analisados por diversos pesquisadores e teóricos relacionados ao tema. Tendo em consideração a abrangência do tema, a análise de resultados foi elaborada de forma qualitativa buscando-se compreender os problemas a partir da avaliação dos constrangimentos econômicos e estruturais, por um lado, e do efeito dessas políticas na realidade dos moradores das favelas por outro lado. Assim, a análise de resultados buscará agrupar diferentes fatores impactantes, articulando-os de uma forma que atenda aos desígnios desta dissertação.

Com um viés descritivo e com o suporte de dados estatísticos recolhidos por diversos pesquisadores, esta dissertação buscará construir uma análise crítica ao modelo das UPPs, tendo em conta toda a complexidade e as diferentes variáveis relacionadas a segurança pública na cidade do Rio de Janeiro. Tendo em consideração a abrangência dos assuntos associados ao tema da segurança pública no Rio de Janeiro e a limitação textual a ser desenvolvida, não foi possível realizar um estudo de caso para esta investigação.

### **3. REVISÃO DE LITERATURA**

#### **3.1 O surgimento das favelas**

Para darmos início ao tema desta dissertação se faz importante conceitualizarmos, de uma forma mais ampla, consensual e inclusiva o que se entende como *favelas*. Pela grande visibilidade turística e por suas belezas naturais, a “cidade maravilhosa” do Rio de Janeiro foi responsável também pela globalização do conceito e do território que comumente designamos como favelas. Entretanto, é preciso entender que esses territórios se constituem como uma realidade bastante mais complexa e diversa do que mostram as imagens que correm o mundo.

Em 2009, com o objetivo de agregar opiniões distintas e contribuir para uma definição ampla e abrangente do que são as favelas, o Observatório de Favelas (2009) elaborou uma declaração, com base em diversos conceitos de autores especializados no tema, que conceitualiza o termo “*favela*” mediante perfis sociais, políticos, econômicos e culturais. Assim, para o Observatório, as favelas se constituem como um território de incompletudes políticas do Estado historicamente recorrentes. São territórios dominados

pelo mercado informal, pelo subemprego e pelo baixo investimento imobiliário e financeiro. Em termos urbanísticos, as favelas são locais de edificações verticalizadas, precárias e que não respeitam padrões urbanos normativos do Estado. São apropriações sociais ilegais configuradas para fins de moradia e que revelam as condições de desigualdade socioeconômica que predominam no Brasil. Em termos culturais, as favelas são territórios ocupados majoritariamente por negros em suas lutas por sobrevivência identitária, direito de habitar a cidade, acessibilidade e respeito.

Uma vez definido o que esta dissertação entende como *favelas* e com o objetivo de compreendermos o atual estágio em que se encontra a política de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora, é de importância fundamental conhecermos como se deu o processo de surgimento das favelas cariocas em meados do século XIX. É preciso conhecer quem são as pessoas que historicamente ocuparam esses territórios; qual a visão que as favelas imprimem no restante das classes sociais que não vivem ali; e porque as favelas são consideradas em geral como territórios da violência e de “classes perigosas”<sup>1</sup> (Leite, 2012).

De acordo com o relatório UPP – Veio para Ficar (2012)<sup>2</sup>, os primeiros registros de residências precárias sendo construídas ilegalmente nos morros da cidade do Rio de Janeiro datam de 1860. Até então, as camadas populares pobres compostas principalmente por imigrantes, ex-escravos negros, trabalhadores braçais e migrantes internos que buscavam viver na metrópole carioca se estabeleciam em cortiços ilegais nas zonas centrais da cidade. Com a Reforma Urbanística implementada pelo prefeito Francisco Pereira Passos, nos finais do século XIX, deu-se início uma operação de demolição de todos os cortiços existentes na cidade para que a cidade ganhasse ares de modernidade e beleza. As populações marginalizadas e pobres expulsas desses cortiços juntamente com os trabalhadores das obras da dita Reforma Urbanística passaram a se estabelecer nos morros e encostas das zonas centrais do Rio de Janeiro (Instituto de Segurança Pública, 2012).

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Louis Chevalier no livro *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, de 1959 (Cunha e Mello, 2011)

<sup>2</sup> Este relatório esteve disponível, até a data de 02/02/2019, no *website* oficial das UPPs disponibilizado pelo Instituto de Segurança Pública. Todavia, o governo atual do Rio de Janeiro optou por encerrar o site oficial. Sendo assim, este documento não está mais disponível de forma *online*.

Durante o período do início do século XX até finais da década de 1970, as favelas cariocas passaram a ser tratadas pelo poder público como um problema dentro da cidade do Rio de Janeiro (Valladares, 2005). Eram considerados locais de elevada pobreza, degradação sanitária e moral ocupados por populações pobres e marginalizadas “... *que recusavam o trabalho honesto, produziam uma cultura e uma sociabilidade próprias, não aceitavam as normas sociais e desafiavam as leis e as autoridades públicas.*” (Leite, 2012:377).

A política pública adotada à época foi, portanto, a de demolição dos barracos<sup>3</sup> e remoção dos moradores que ali residiam. Ao invés de buscar implementar serviços públicos para gerar desenvolvimento social aos moradores, os governantes optaram pela via da brutalidade com o objetivo de remover à força essas pessoas destes locais. Assim, as ações violentas e as políticas segregacionistas implementadas no Rio de Janeiro criavam uma maior sensação de segurança para as elites cariocas e estimulavam o “embelezamento” da cidade, ao mesmo tempo em que perseguiram e expulsavam as populações pobres dos seus locais de moradia (Maia, 2017).

De acordo com Leite (2012), os moradores das favelas, tidos como “favelados”<sup>4</sup>, detinham um potencial disruptivo associado aos conflitos de classe. Eram considerados “classes perigosas” para com os quais as políticas públicas praticadas focalizam primeiramente a garantia da segurança das classes mais abastadas por meio da contenção das favelas e seus moradores, do que a promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo para os moradores dos morros.

Como argumenta Valladares (2005), as favelas como *locus* da marginalidade social serviam como justificativa ideológica para operações de remoção de favelas em diversos governos de 1962 a 1974. Entretanto, a falta de políticas públicas desenvolvimentistas e a crise econômica que atingia o Brasil contribuíram para o

---

<sup>3</sup> Termo depreciativo referente as moradias informais contruídas de forma precária por pessoas pobres, sem qualquer projeto arquitetônico.

<sup>4</sup> O termo “favelado” pode ser conceitualizado de duas formas. Diz respeito ao conceito da ocupação geográfica por populações que residem nas favelas. Ao mesmo possui uma conceitualização cultural mais ampla, que não se limita às pessoas que moram nas favelas. Assim, pode se referir a qualquer pessoa que possua características físicas, do modo de se vestir, do modo de agir, de se expressar, de conjugar os verbos e de gostos musicais que sejam associados aos moradores das favelas, mesmo que não vivam ali.

alastramento e surgimento de novas comunidades<sup>5</sup> nos morros cariocas. A política de remoções forçadas foi uma estratégia claramente equivocada e favoreceu o surgimento de novas favelas.

De acordo com o relatório do ISP (2012), os anos 80 e 90 foram muito marcados pela degradação econômica do Estado do Rio de Janeiro; pelo fortalecimento militar dos traficantes de drogas associados aos cartéis internacionais; e pelas políticas populistas de segurança pública equivocadas. A retração econômica e o aumento da força dos narcotraficantes fez estourar uma onda de violência e medo (assaltos, sequestros, tiroteios, disputas entre traficantes) que marcou profundamente a sociedade carioca nas décadas de 1980 e 1990. O domínio dos traficantes nas favelas era tão presente que diversos governos da época proibiram incursões policiais nas comunidades. Os anos de ausência do poder público nas favelas como garantidor da ordem e da provisão de recursos contribuiu enormemente para a consolidação das favelas como territórios de violência e marginalidade no imaginário social.

De acordo com Rodrigues (2014), os anos 80 e 90 foram responsáveis pelo estabelecimento de um conflito específico entre policiais e a favela, por conta dos traficantes de drogas, que se intensificou e se tornou constante no cotidiano do Rio de Janeiro. Como resultado desse conflito, veio o aumento das taxas de homicídios e violência, e conseqüentemente, a relevância da pauta da segurança pública.

## **3.2 A história da Segurança Pública no Rio de Janeiro**

### **3.2.1 O modelo neoliberal**

Diversos são os fatores históricos que contribuem e têm impacto no modelo de segurança pública aplicado ao longo dos anos dentro das favelas cariocas. Esta dissertação defende que dois deles têm um impacto estrutural mais marcante na realidade social das favelas e na construção da política de segurança. São eles: (1) o modelo de economia neoliberal e (2) a herança histórica de atuação das forças de segurança do Estado.

---

<sup>5</sup> Termo utilizado normalmente com o objetivo de embelezar o território das favelas e/ou para desconstruir o pensamento social de que as favelas são territórios perigosos e hostis. Assim, o termo “comunidade” cria uma ideia de um território pacífico com grande diversidade interna no qual suas populações estabelecem laços de apoio e convívio.

Com o fim da Guerra Fria, o panorama político-económico mundial estimulou a manutenção do modelo económico vigente no Ocidente. O *keynesianismo* e sua lógica de Estado como provedor de assistencialismo e bem-estar social perdera forças e se mostrava um modelo desgastado. Para ocupar esse “vácuo de poder”, o pensamento neoliberal ganhava cada vez mais consistência e surgia como uma alternativa ao *status quo*.

O conceito de neoliberalismo prima, entre diversos pontos, pela economia de mercado; pela privatização das instituições e pelos cortes nos gastos sociais como forma de recuperar o crescimento económico, reduzindo a inflação e os gastos públicos. Defende que o papel do Estado não é de promotor de políticas sociais, e sim de garantir o funcionamento da economia global, criando incentivos ao investimento privado em serviços que estavam nas mãos do Estado (Franco, 2014).

Acompanhando a evolução da conjuntura internacional existente na época, a reforma gerencial proposta pelo neoliberalismo ganhou forças e se consolidou no Brasil durante os governos da década de 80-90. Em 1995 se propõe uma reforma do Estado Brasileiro, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), através da criação do Plano Diretor da Reforma do Estado, visando implementar políticas e diretrizes neoliberais no Brasil (Franco, 2014).

Não cabe aqui teorizar sobre todas as considerações e impactos do neoliberalismo no país. Entretanto, se faz importante ressaltar os impactos do Plano Diretor para as comunidades pobres e marginalizadas. De acordo com Franco, no tocante à Segurança Pública, o novo modelo gerencial introduzido por FHC levou ao estabelecimento de novos investimentos privados e outras formas de contratos e controlo. Segundo ela, uma vez que as metrópoles, como o Rio de Janeiro, passaram a ser administradas em torno do capital privado, o interesse público passou a estar sob os interesses empresariais das elites. Com isso, os investimentos realizados reforçaram as desigualdades sociais e enfraqueceram o desenvolvimento de uma política de segurança sustentável (Franco, 2014).

Além disso, o modelo neoliberal, em defesa do crescimento económico e dos resultados como parâmetro de avaliação, peca também pelo fortalecimento do aparato penal do Estado. Dessa forma, o modelo neoliberal levou ao deslocamento da lógica de reabilitação e assistência aos desfavorecidos, para uma lógica de armazenamento de

indivíduos que não fazem parte da globalização. A expansão do modelo de Estado Penal visa, portanto, conter as desordens sociais geradas nas camadas pobres pela desregulamentação do mercado de trabalho e pelo aumento das disparidades económicas (Wacquant, 2015).

Assim, ainda de acordo com Wacquant, o modelo neoliberal acaba por penalizar duplamente as camadas sociais mais pobres uma vez que (1) reduz o papel assistencialista do Estado e (2) adota um modelo de contenção punitiva para com aqueles que não se integram ao modelo económico globalizado regido pelo poder de compra (Franco, 2014). Com isso, o Estado neoliberal acaba por incentivar aquilo que Zygmunt Baumann conceitualiza como a criminalização da pobreza:

*“...há provas esmagadoras da íntima vinculação da tendência universal para uma radical liberdade do mercado ao progressivo dismantelamento do estado de bem-estar social, assim como entre a desintegração do estado de bem-estar social e a tendência a incriminar a pobreza.”*

*In: Baumann, 1998:60*

Esta dissertação argumenta que o modelo neoliberal existente nos Estados Unidos e suas consequências analisadas por Wacquant, muito se assemelha com a política neoliberal adotada no Brasil. A defesa pelo crescimento econômico em prol do assistencialismo social, aliada a desigualdade social historicamente enraizada na sociedade brasileira, acabou por afetar duplamente as populações que residem nas favelas cariocas. Os “favelados” são pertencentes a classe social que mais sofre com a retração do papel assistencialista do Estado, e são também os mais afetados pela amplitude punitiva das forças de segurança, uma vez que as favelas do Estado do RJ são maioritariamente compostas por pessoas pobres e negras. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2016, no Rio de Janeiro 72% dos presos são negros. E no Brasil, 64% dos presos são negros<sup>6</sup> (Dalapola, 2017).

---

<sup>6</sup> De acordo com o estudo *Retratos do Cárcere*, cerca de 66,5% dos presidiários são negros e pardos, sendo a população negra e carcerária 2,6 vezes relativamente maior que a população total da cidade do Rio. (CPS/FGV, 2006)

### 3.2.2 A herança de atuação das forças de segurança

A criminalização da pobreza, por parte do novo Estado, impacta diretamente na atuação das forças de segurança nas favelas, pautada pelo preconceito que os favelados são seres avessos à lei e à moralidade que precisam ser contidos para garantir a defesa do resto da sociedade e o funcionamento da economia elitista (Cunha e Mello, 2011). Cria no imaginário social das restantes classes sociais, o argumento de que a brutalidade aplicada nos territórios das favelas é “justificável” em prol da segurança nacional.

A autora Joana Ferraz (2007-2008) sustenta que, historicamente, a concentração da violência policial sobre as populações mais pobres tem um significado mais profundo. Para ela, o Estado determinou, desde sempre, aos policiais, a tarefa de reprimir as populações, derrubando barracos, removendo comunidades e moradias ilegais, e prendendo traficantes de drogas. *“A função da polícia para essa parcela pobre e habitante ‘ilegal’ da cidade, portanto, não é de garantidora dos direitos da população, mas de repressora, em nome da necessidade de impor a ordem. A violência é interpretada como um ‘mal necessário’.”* (Ferraz, 2007-2008:195).

De acordo com a autora, esse “mal necessário” cria um “estado de exceção”, tal como indicado por Giorgio Agamben<sup>7</sup>, onde as forças policiais têm uma autorização para agirem de forma violenta e fora da lei. Assim, a autora afirma que o que existe no Estado do Rio de Janeiro é um estado de exceção permanente, com início nas décadas de 50 e 60 por meio dos grupos de extermínio (grupamentos especiais e secretos dentro da Polícia), passando pela brutalidade da repressão policial na ditadura militar, até chegar aos dias de hoje com o Batalhão de Operações Especiais (BOPE)<sup>8</sup> (Ferraz, 2007-2008).

Consolidam-se assim braços armados, que não fazem parte da política formal dos Governos, compostos por agentes de segurança com liberdade total de ação, sem controle por parte dos órgãos regulatórios. E, contam com o apoio dos meios de comunicação que formulam uma imagem de que estes grupos atuam em prol da ordem e da moralidade (Ferraz, 2007-2008).

---

<sup>7</sup> Filósofo italiano com diversos estudos e investigações sobre os conceitos de estado de exceção.

<sup>8</sup> O BOPE se constitui como uma força de operações especiais pertencente a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tem sua origem no ano de 1978 quando foi criado com o intuito de ser uma força de segurança de elite para atuar em situações extremo risco e alta importância.

Com apoio de governantes e dos *media*, os grupamentos especiais da polícia entram nas favelas com elevado poderio militar, agindo com violência e brutalidade. Os policiais especializados aplicam a força da lei com base em critérios próprios e sentenciam à morte aqueles a quem consideram delinquentes e associados à criminalidade. Tal *modus operandi* deve-se, principalmente, à construção social e histórica das favelas, em que se associa o lugar e seus moradores a territórios do crime e a criminosos em potencial. Assim, a ação dos policiais, em grande parte das vezes, baseia-se em avaliações arbitrárias.

Outra característica marcante que explica a herança de atuação violenta das forças de segurança é a ausência de um regime transitório de Justiça no pós-Ditadura Militar. O regime autocrático teve fim no Brasil no ano de 1985, todavia as polícias brasileiras, e também a do estado do Rio de Janeiro, estabeleceram-se com as mesmas diretrizes militarizadas e repressoras do Regime Militar. A ausência de uma discussão das consequências da militarização das polícias durante o regime militar, juntamente com a criação das *Lei de Segurança Nacional* e *Lei de Anistia*, impediu a penalização dos militares associados ao crime organizado, dificultando assim a reforma do sistema de Justiça brasileira (Zaluar, 2007).

De acordo com Valente (2014), as polícias brasileiras adotaram a mesma filosofia de aprendizado das Forças Armadas, e assim, a formação de segurança pública interna da Polícia é similar ao modelo de guerra adotada na defesa internacional do Estado. Dessa forma, a Polícia Militar<sup>9</sup> do Rio de Janeiro atuou sempre pela lógica de uma política de repressão para derrotar o que consideravam as “classes perigosas”. Essa militarização e violência historicamente adotadas contribuem para a territorialização das favelas como locais de criminalidade e imoralidade.

### **3.3 As Unidades de Polícia Pacificadora**

Durante mais de 30 anos, a política de segurança aplicada na cidade do Rio de Janeiro consistiu, portanto, nas incursões policiais para desestabilizar e dar “fim ao narcotráfico”, e na ocupação provisória das favelas para expulsar ou executar criminosos

---

<sup>9</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1998, a Polícia Militar tem funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. É ela quem coíbe de forma imediata e em flagrante todas as ações ilícitas. Se difere da Polícia Civil que, no Brasil, atua como polícia judiciária e investigativa. Justifica-se assim a razão dos policiais das UPPs serem oriundos da Polícia Militar.

violentos. As estratégias policiais de (1) acabar com a criminalidade nas favelas, (2) impedir o crescimento de habitações irregulares nos morros cariocas e (3) derrotar o comércio ilegal de drogas se mostraram ineficazes uma vez que os três pontos acima referidos se multiplicaram. Este falhanço levou a uma busca por desenvolver políticas públicas que fossem mais progressistas e sustentáveis ao longo dos anos, solucionando os problemas acima mencionados.

Dessa forma, no início dos anos 2000 foi elaborada a iniciativa conhecida como Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) que visava, mesmo que precariamente, lutar contra a violência urbana por meio de um policiamento comunitário. Esse projeto foi implementado majoritariamente nas favelas cariocas. Entretanto, mesmo após alguns resultados positivos relativos a redução de crimes e mortes nas comunidades, a ausência de suporte político e esforço por parte dos governantes, combinado com os inúmeros casos e denúncias de corrupção policial<sup>10</sup>, fizeram com que o projeto não tivesse continuidade (Werling, 2014).

Em 2006, Sérgio Cabral foi eleito governador do Estado do Rio de Janeiro e com ele teve início o desenvolvimento da política de segurança que é tema desta dissertação: **as Unidades de Polícia Pacificadora – UPP**. O novo modelo de segurança pública se revelava uma mudança progressista no entendimento da função das forças de segurança. Acabar-se-ia com o pressuposto de que a intervenção armada violenta era necessária para a gestão dos problemas criminais da cidade do Rio de Janeiro (Werling, 2014).

Assim, o novo modelo das UPPs é estruturado segundo os princípios de “polícia de proximidade”, um conceito que busca aliar uma polícia mais humanitária que se fundamenta na parceria com as populações da favela, pautando-se pelo diálogo e pelo respeito à cultura de cada uma das comunidades (ISP, 2012). *“Essa experiência consistiu em um novo modelo de segurança pública e policiamento, que foi além da retomada dos*

---

<sup>10</sup> O antropólogo Luiz Eduardo Soares tem diversas obras referentes ao tema da corrupção policial na Polícia do Estado do Rio de Janeiro. Foi Subsecretário de Segurança do Estado do RJ entre 1999-2000 e Secretário Nacional de Segurança Pública (2003) do Governo Lula da Silva. Denunciou durante anos a existência da “*banda pobre*” dentro da Polícia Militar (PM-RJ) e é defensor da desmilitarização da Polícia.

*territórios antes sob influência do poder paralelo, propondo medidas efetivas de assistência e aproximação com a população.”* (FGV Projetos, 2012:5).

Para dar suporte ao programa de segurança pública, o Governo do Rio de Janeiro desenvolveu também o Programa das UPPs Sociais. Esse outro modelo, a ser implementado posteriormente à entrada das forças de segurança e à estabilização da paz nas comunidades, é o braço social do Programa de Segurança Pública. As UPPs Sociais visavam ampliar os serviços públicos dentro das favelas, promover atividades culturais, sociais, educacionais e de saúde que melhorem a qualidade de vida dos moradores, e realizar a integração plena da cidade (Leite, 2012).

De acordo com o site oficial do ISP-RJ, os objetivos principais do programa das Polícias Pacificadoras eram *“a recuperação do território sob o controle de grupos ilegais armados, a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal.”* (ISP, 2019). Existem também objetivos secundários, que de acordo com Ignacio Cano, são mencionados em decretos-leis e se fazem presentes também em diversos discursos proferidos por autoridades relacionadas ao Programa. São eles: (1) a expansão de serviços públicos e da iniciativa privada antes limitada pelo poder dos criminosos; (2) o aumento da formalização de atividades económicas e do bem-estar dos moradores; e (3) a integração dos “favelados” ao resto da sociedade e da cidade carioca (Cano, 2012).

É importante ressaltar aqui dois pontos sobre o modelo das Unidades de Polícia Pacificadora. Primeiramente, as UPPs não se constituíram como um modelo original. O desenvolvimento do projeto foi feito com base em outros modelos já existentes, como por exemplo o próprio GPAE mencionado anteriormente; o *Projeto Mutirão pela Paz* aplicado na favela carioca do Pereirão em 1999; e também o modelo de segurança pública aplicado na cidade de Medellín, Colômbia. Em segundo lugar, o modelo das UPPs não foi institucionalizado desde o seu início. O projeto foi sendo estruturado aos poucos, sendo crucial a experiência piloto realizada na favela do Dona Marta no final de 2008. Localizada no bairro de Botafogo, zona nobre da cidade do Rio de Janeiro, a favela Dona Marta serviu como vitrine da nova política de segurança pública.

A operação realizada pelo Batalhão de Operações Especiais do Rio de Janeiro (BOPE) com uma incursão na comunidade para recuperar o controle do território foi

adotada. Após a paz ter sido “implementada”, o BOPE entregava a gestão da comunidade Dona Marta às forças de segurança da Polícia Militar. Assim, o sucesso do modelo empregado no Dona Marta serviu como inspiração, e contou com apoio político e mediático, para que outras operações similares fossem realizadas nas demais favelas. No ano de 2009, o mesmo modelo de ocupação foi realizado nas comunidades do Batan, Cidade de Deus e Chapéu Mangueira. O sucesso da operação realizada no Dona Marta motivava os moradores dessas favelas a apoiarem a intervenção do BOPE e, dessa forma, o modelo de policiamento permanente e comunitário criou esperanças na sociedade carioca de era possível existir uma polícia pacificadora por completo.

No que diz respeito ao arcabouço normativo e estrutural de orquestração da política de pacificação nas favelas, o processo da entrada da Polícia Pacificadora foi realizado em etapas. De acordo com o documento oficial mais recente disponibilizado pelo Instituto de Segurança Pública, o Decreto-Lei Nº 45.186 de 17 de março de 2015, a correta implementação das UPPs deveria seguir cinco etapas: (1) Análise Estratégica; (2) Intervenção Tática; (3) Estabilização; (4) Implantação da Polícia Pacificadora; e (5) Avaliação e Monitoramento.

A primeira etapa se caracteriza por uma análise, baseada em critérios técnicos e logísticos, de quais favelas devem receber as polícias pacificadoras e com que tipo de suporte humano e material essas operações devem ser feitas. A segunda etapa trata da ocupação militar realizada com auxílio do BOPE e, em alguns casos, das Forças Armadas. Após a entrada das forças militares, ocorre a etapa da Estabilização, na qual as operações militares ainda são necessárias e começam a preparar o terreno para a entrada das forças da Polícia Militar. A quarta etapa tem início com a entrada das novas forças de segurança e o estabelecimento das estruturas das UPPs. A quinta e última etapa, diz respeito a avaliação e monitoramento das ações dos policiais lotados nas UPPs. A avaliação é fundamental na orientação dos projetos futuros a serem realizados na comunidade e nas outras favelas a receberem pacificação.

Em Anexos encontramos a Tabela I que nos indica todas as 38 UPPs que foram instaladas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro entre dezembro de 2008 e 2014 (data da última UPP instaurada). É exposta também a Figura 1, na qual podemos compreender, em números, o processo de expansão das UPPs ao longo dos anos. É de salientar que,

devido a crise financeira que afeta as contas públicas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Segurança Pública determinou, em abril de 2018, o fechamento de diversas UPPs<sup>11</sup>.

#### **4. ANÁLISE DE RESULTADOS**

Durante os três subcapítulos da Revisão Literária pudemos compreender melhor como se deu o processo de construção social e territorial das favelas cariocas, entender os impactos do modelo de economia neoliberal e da atuação das forças de segurança no cotidiano dos moradores das favelas, bem como compreender os motivos da implementação de um novo modelo de segurança pública pautado pela lógica da polícia de proximidade.

No presente capítulo pretende-se identificar o que foi alterado na realidade das favelas pacificadas com a entrada da nova polícia comunitária (UPP) e avaliar de uma forma crítica as políticas adotadas com o objetivo final de respondermos à questão central desta dissertação. Para isso, é preciso ter em consideração que impactos positivos e impactos negativos ocorreram. Entretanto, devido aos problemas estruturais e a desigualdade social historicamente enraizada na cultura brasileira, os impactos negativos decorrentes do modelo das UPPs acabaram suprimindo e limitando o progresso contínuo dos impactos positivos que o Programa almejava.

Tendo em consideração o limite de composição desta dissertação, optar-se-á pela apresentação de três tópicos vistos como principais por esta investigação, sendo eles: os impactos na redução da criminalidade; o relacionamento entre as forças de segurança e os moradores; e os impactos socioeconômicos. Por meio da exposição destes tópicos demonstrar-se-á as razões que contribuíram para que as consequências negativas limitassem um resultado positivo.

##### **4.1 Impactos na redução da criminalidade**

O primeiro tópico a ser analisado é o impacto das UPPs nos registros de criminalidade e violência letal dentro do território constituído pelas favelas. A escolha do

---

<sup>11</sup> As UPPs Cidade de Deus (agosto-2018); Batam (maio-2018); Coroa/Fallet/Fogueteiro (dezembro-2018); São Carlos (outubro-2018); Caju (dezembro-2018); Cerro-Corá (dezembro-2018); Camarista-Méier (setembro-2018); Mangueirinha (junho-2018); e Vila Kennedy (junho-2018) foram encerradas ou incorporadas à outras Unidades.

tópico da criminalidade se explica pela magnitude dos números associados a essa questão, e pelo fato do Brasil e do Rio de Janeiro se constituírem, no último século, como exemplos de tragédia na garantia da liberdade de ir e vir e na garantia do direito à vida. “*Cerca de 45mil pessoas são vítimas de crimes letais, no Brasil, anualmente. As vítimas são, em sua maioria, jovens pobres e negros, moradores das periferias e favelas das grandes cidades.*” (Soares, 2006:105). Analisar o impacto da presença das UPPs na redução da criminalidade violenta nas favelas se justifica devido ao argumento defendido pelo antropólogo Luiz Eduardo Soares (2006). Para ele, a existência de elevados índices de criminalidade cria um círculo vicioso com consequências negativas no desenvolvimento social, cultural e económico de um território. Dessa forma, ao atuar na redução da criminalidade, a política de segurança de um governo permite a quebra do círculo.

Com a entrada da nova força policial pertencente às UPPs, os registros de criminalidade e mortes foram reduzidos. Os dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública (2016) mostram que a Política de Pacificação trouxe resultados expressivos ao reduzir em 80% a taxa de letalidade violenta no total de áreas ocupadas pelas UPPs entre 2007 e 2013<sup>12</sup>. De acordo com “Os Donos do Morro”, uma avaliação exploratória do impacto das UPPs no Rio de Janeiro, os números revelam que nos primeiros meses de atuação e presença permanente das UPPs dentro das comunidades as médias mensais de criminalidade registrada dentro das comunidades foram expressivamente reduzidas<sup>13</sup>. Como revela Cano (2012), o número de mortes violentas intencionais também foi reduzido, e em uma média superior à redução assistida no restante da cidade<sup>14</sup>.

Essa redução dos índices de criminalidade e letalidade com a entradas das UPPs é, *a priori*, reveladora do comprometimento inicial do governo com a nova política de segurança pública, importante para o fortalecimento das relações entre os policiais das UPPs e os moradores das favelas e necessária para criar uma segurança que promova o estabelecimento de projetos sociais nas comunidades.

Outro dado bastante revelador dos impactos positivos trazidos com o estabelecimento da nova força policial das UPPs diz respeito à elevada redução nos

---

<sup>12</sup> Ver Figura 7 em Anexos para a composição de indicadores de letalidade violenta em áreas de UPP por semestre entre 2007-2015. (ISP, 2016)

<sup>13</sup> Ver Figura 2 em Anexos

<sup>14</sup> Ver Figura 3 em Anexos

números de mortes causadas pela intervenção policial repentina e provisória nas favelas<sup>15</sup> (Cano, 2012). Historicamente, o que existia nas favelas era uma ausência de presença permanente dos policiais militares, e assim, os traficantes e criminosos tinham liberdade de ação para comercializarem armas e drogas nesses territórios. A entrada dos policiais nessas comunidades era feita majoritariamente em ocasiões pontuais ou mediante denúncias específicas. Quando realizavam incursões às favelas, estas eram inesperadas e fortemente militarizadas (uma vez que o território era pouco controlado). E assim, o número de vítimas não relacionadas com o crime era extremamente elevado, uma vez que os policiais não tinham conhecimento do território, e os moradores das favelas não tinham conhecimento de que uma operação policial seria realizada. Essas vítimas eram registradas oficialmente como mortes decorrentes de “autos de resistência”<sup>16</sup>, uma categorização banal e pouco clara uma vez que o responsável pela morte é a única autoridade com “poder da verdade” e detentora, *a priori*, de “fé pública” (Grillo, Misse e Neri, 2014).

Com a entrada das UPPs, as quais se estabelecem permanentemente nas favelas e passam a ter um convívio com os moradores e um conhecimento da região, a redução do número de vítimas por “auto de resistência” e mortes violentas dentro das comunidades foi um impacto positivo da atuação da Secretaria de Segurança Pública. Assim, a nova “polícia de proximidade” se distancia da antiga forma de atuação policial que existia historicamente nesses territórios, reduzindo o número de disputas armadas entre policiais e traficantes pelo controle do morro.

Entretanto, este quadro precisa ser relativizado uma vez que dados estatísticos revelavam que os índices de mortes violentas no Rio de Janeiro já estavam a ser reduzidos desde 2007<sup>17</sup>. Dessa forma, a nova política de segurança pública poderia ter catalisado o processo de redução das mortes, porém as UPPs não seriam as responsáveis pela redução da criminalidade violenta no Estado.

---

<sup>15</sup> Ver Figura 4 em Anexos.

<sup>16</sup> Mortes registradas pela polícia como oposições à intervenção policial em que a ação das forças de segurança foi “em legítima defesa” e, dessa forma, não resulta em indiciamento ou pedido de prisão uma vez que a legalidade do homicídio é presumida devido ao princípio da exclusão de ilicitude garantidos pelo Código Processual Penal nos artigos 292 e 293. (Grillo, Misse e Neri, 2014)

<sup>17</sup> Ver Figura 5 em Anexos.

Outro impacto negativo, e que não responde ao projeto pacificador desenvolvido pelo governo do Rio de Janeiro, diz respeito a presença militarizada do braço legal do Estado nas comunidades. O modelo fortemente militarizado com que as UPPs se estruturam para pacificar e garantir a segurança nas favelas gera algum desconforto para os moradores da região. É desnecessário que policiais recém-formados com funções de garantir a paz e estabelecer laços comunitários com os moradores da região, estejam armados para um conflito iminente. Essa organização interna da Polícia de mostrar poder e gerar medo é reveladora que as forças de segurança ainda enxergam as favelas como territórios de elevada periculosidade (Franco, 2014). A atuação das forças de segurança vai na direção contrária ao discurso oficial defendido pela nova política de segurança “pacificadora”. Se, com a implementação das UPPs, os traficantes de drogas foram presos ou expulsos das novas favelas pacificadas, não há obrigação de os policiais das UPPs estarem fortemente armados.

Assim, como defende Franco (2014), os impactos positivos da atuação das forças policiais para garantir maior segurança e reduzir drasticamente os indicadores de letalidade violenta são impactos positivos que devem ser realçados. Todavia, as ações militarizadas estruturadas pelas forças do Estado do Rio de Janeiro “*não alteram as práticas hegemônicas do Estado nos territórios populares...*” (Franco, 2014:108). É pertinente que o posicionamento adotado pelos policiais das UPPs, uma vez estabelecida a redução da violência e a garantia da segurança, seja focado na garantia do acesso aos serviços públicos, porque somente por meio da melhoria da qualidade de vida e do acesso à educação e à saúde é que as favelas alcançarão o desenvolvimento social almejado.

#### **4.2 O relacionamento entre os policiais e os moradores**

Ainda usando como base os indicadores de criminalidade expostos na Figura 2, observamos o crescimento das denúncias de violência doméstica, de ameaças, estupro e furtos. Em uma primeira análise, esses números elevados revelariam uma suposta falha da política de segurança pública. Todavia, essa conjuntura revelou-se um “impacto positivo” da atuação e presença das forças policiais nas comunidades, uma vez que a população destes locais voltou a ter confiança nas forças policiais. Assim, os moradores das favelas se sentiam mais livres para denunciar irregularidades, cobrar investigações e, acima de tudo, se sentiam à vontade para pedirem apoio das forças que outrora no passado

viam como inimigos. Essa lógica revela que o projeto pacificador e comunitário adotado teve um impacto positivo relevante ao cumprir com um dos objetivos estabelecidos *a priori*: criar relações de confiança entre moradores e forças policiais (Cano, 2012).

Todavia, o relacionamento entre os policiais lotados em UPPs e os moradores das favelas não é algo completamente positivo. Há uma indicação de que o convívio foi, em uma fase inicial, harmonioso. Porém, ao analisarmos o impacto global da atuação das forças de segurança nas favelas percebemos claramente que o medo e a desconfiança são ainda muito presentes. Esse temor se faz presente pela violência, o desrespeito e a repressão com que as forças policiais continuaram atuando dentro das comunidades com o passar dos anos.

É de salientar que a escassez estrutural em que os policiais militares alocados nas UPPs sobrevivem contribui para o enfraquecimento do relacionamento. Por estarem exclusivamente restritos às UPPs, muitos policiais enfrentam horas de deslocamento para chegarem ao trabalho uma vez que não trabalham no Batalhão mais próximo a sua residência, e estão sujeitos a uma bonificação salarial ínfima que não atua como fator motivacional para realizarem suas novas funções. Além disso, as condições nas quais diversas UPPs foram instaladas não condiziam com as condições mínimas de higiene necessárias ao trabalho desgastante de patrulhar as comunidades cariocas<sup>18</sup> (Cano, 2012).

Devido às essas condições, aliado à ausência de orçamento satisfatório disponível e ao treinamento fortemente militarizado em que a Polícia Militar do Rio de Janeiro historicamente se estrutura, é previsível que a atuação dos policiais alocados em UPPs resulte em operações excessivas, violentas e abusivas. São diversos os casos, relatos, depoimentos e dados estatísticos que poderiam ser citados nesta dissertação para servir de exemplificação concreta de como se constitui os abusos de autoridades perpetrados sistematicamente pelos policiais das UPPs (e não só) que vitimam maioritariamente os cidadãos sem quaisquer relações com o crime organizado.

Mencionar-se-á aqui, brevemente e apenas como exemplo, o emblemático caso do ajudante de pedreiro Amarildo de Souza, torturado até a morte dentro da UPP da

---

<sup>18</sup> Como exposto no estudo “Os Donos do Morro”, são inúmeros os policiais que trabalhavam em UPPs criadas dentro de contentores marítimos sem nenhum tipo sistema de esgoto formal e sem climatização que suporte o calor da cidade do Rio de Janeiro. (Cano, 2012)

Rocinha<sup>19</sup>. No dia 14 de julho de 2013 foi colocada em ação a Operação Paz Armada que objetivava cumprir mandatos de prisão e apurar crimes de tráfico de drogas na favela da Rocinha, zona sul do Rio de Janeiro. Nesta operação, o ajudante de pedreiro Amarildo Dias de Souza foi detido na porta de sua residência na Rocinha e conduzido para a sede da UPP Rocinha, localizada no alto da comunidade. Desde então nunca mais foi visto e seu corpo ainda não foi encontrado até a data de escrita desta dissertação. A família registrou seu desaparecimento dois dias depois e então uma investigação, após grande apoio mediático e apelo popular, foi aberta para descobrir o que havia acontecido neste dia. Amarildo era semianalfabeto, casado, tinha seis filhos e era conhecido na comunidade como uma pessoa trabalhadora e forte.

Segundo a versão dos policiais militares, Amarildo teria sido interrogado e liberado horas depois, tendo deixado o contentor da UPP sozinho e caminhando. Todavia, a investigação realizada pelo Ministério Público concluiu, com base em testemunhos policiais e de outros moradores, que Amarildo foi torturado com descargas elétricas, saco plástico na cabeça e afogamento em balde com água até a morte dentro da UPP da Rocinha. Em outubro de 2013, o Ministério Público do Rio de Janeiro denunciou 25 policiais militares, incluindo o Major Edson Santos comandante da UPP à época, por participação direta ou indireta na morte de Amarildo. Em fevereiro de 2016, a 35ª Vara Criminal da Capital, considerou culpados 13 dos 25 policiais militares pelos crimes de tortura, ocultação de cadáver e fraude processual. O caso Amarildo mobilizou a sociedade brasileira e ganhou repercussão internacional, tornando-se um símbolo de casos de abuso de autoridade e violência policial no Rio de Janeiro.

Por se constituírem como territórios da marginalidade social e do abandono por parte do poder público, as favelas se constituem como um espaço no qual a repressão e a brutalidade são socialmente aceitas e, às vezes, “necessárias”. Tendo em consideração que esses territórios são historicamente ocupados por população majoritariamente negra, é de salientar que a brutalidade e a violência aplicada pelas UPPs podem estar

---

<sup>19</sup> Além do caso Amarildo, a entidade Justiça Global preparou um relatório, enviado em 2013 à Relatoria de Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais da ONU, contendo seis relatos de execuções de moradores em favelas pacificadas. O objetivo da Justiça Global é chamar a atenção para as penas de morte realizadas fora da institucionalidade do Estado Democrático de Direito. Para referir ao Relatório, ver: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Global-Justice-Information-regarding-human-rights-violations-in-Rio-de-Janeiro-occupied-favelas.pdf>

relacionadas às práticas de um racismo historicamente institucionalizado existente na sociedade brasileira, no qual os negros são vistos como classes perigosas e subalternas para com os quais, em nome da segurança nacional, a brutalidade é justificável<sup>20</sup>. Assim, diversos crimes e homicídios perpetrados pelas forças policiais das UPPs não tiveram a devida atenção e investigação por parte dos órgãos judiciais que assumiam as versões policiais como verdadeiras, uma vez que a construção narrativa sobre a pessoa moral negra e favelada da vítima já é “conhecida” (Grillo, Misse e Neri, 2014).

O fato dos inquéritos policiais serem feitos pelos próprios perpetradores da força e as sindicâncias para apuração da conduta dos policiais serem feitas internamente pela própria Polícia contribui ainda mais para o aumento da violência e o enfraquecimento da confiança dos moradores nas UPPs. *“O resultado, ou seja, a inimizabilidade do agente policial, sustenta a política de segurança pública baseada na metáfora de guerra.”* (Leite, 2012:381). Para Ignacio Cano, existe uma clara intenção de matar por parte das forças de segurança do Rio de Janeiro em suas atuações dentro das comunidades carentes. Para ele, essa repressão não é uma característica pouco usual, uma vez que a letalidade das ações policiais é muito mais elevada do que o número de policiais mortos<sup>21</sup> (Leite, 2012). De acordo com o ISP, no primeiro trimestre de 2019, 434 pessoas foram mortas por intervenção policial no Estado do Rio de Janeiro, o que revela uma taxa demais de 4 mortes por dia. Em todo o ano de 2018, os agentes do Estado mataram 1.534 pessoas, o que revela uma taxa de 4,2 mortes por dia causadas por intervenção policial (Andrade, 2019). Ao mesmo tempo, no ano de 2018, o número de policiais mortos foi de 92 (Soares, 2018).

Com isso, percebe-se que o relacionamento entre moradores e policiais das UPPs baseou-se em uma lógica de medo e repressão. É claro que bons relacionamentos e convívios pacíficos existiram, entretanto estes eram exceções e não a regra geral. No panorama global dos objetivos pré-estabelecidos pela Secretaria de Segurança Pública,

---

<sup>20</sup> De acordo com o Atlas da Violência 2018, a taxa de homicídios de negros no Brasil foi de 40,2 enquanto a de brancos ficou em 16 por cada 100 mil habitantes. De acordo com UOL (2017), com base na Lei de Acesso à Informação, entre janeiro de 2016 e março de 2017, ao menos 1.227 pessoas foram mortas pela PMERJ. Deste total, 949 eram vítimas negras ou pardas, ou seja, a cada 10 pessoas mortas pela PMERJ, 9 eram negras ou pardas.

<sup>21</sup> Ver Figura 6 em Anexos sobre o número de civis mortos pela polícia e o número de policiais mortos em serviço entre 1998 e 2011, período no qual as UPPs já existiam e estão incluídas nos números. (Grillo, Misse e Neri, 2014)

fica a impressão de que fortalecimento das relações de confiança entre moradores e policiais das UPPs não foi completamente atingido.

### **4.3 Impactos socioeconômicos**

O último tópico a ser aqui analisado diz respeito ao suposto desenvolvimento socioeconômico em que a política de segurança pública das UPPs é fundamentada. Buscaremos aqui, analisar alguns impactos socioeconômicos trazidos com a implementação do projeto de segurança e/ou que surgiram como consequência do mesmo.

De acordo com o relatório *UPP – Veio para Ficar* (2012), e com os discursos proferidos à época pelo então governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, o programa englobava parcerias entre o governo e órgãos da sociedade civil para a criação de projetos educacionais, culturais e de inserção socioprofissional aos moradores atingidos. Englobava também a ampliação dos serviços públicos e a melhoria das infraestruturas nas favelas cariocas. Por meio de projetos de urbanização nas favelas visavam aumentar o turismo e o comércio estimulando o crescimento da economia local e gerando oportunidades de emprego aos jovens; e visavam expandir a oferta de serviços legítimos de água, luz e esgoto.

Assim sendo, a análise dos impactos socioeconômicos negativos advindos do Programa das UPPs será explicada com base em três argumentações principais: o abandono das UPPs Sociais, a especulação imobiliária, e a limpeza da cidade para a realização da Copa do Mundo e Jogos Olímpicos.

#### **4.3.1 As UPP Sociais**

Para que os resultados almejados com a instalação das UPPs nas favelas fossem atingidos, se fez necessária a criação de um órgão que garantisse a segurança e o desenvolvimento social em um formato não militarizado. Assim, o projeto das UPPs Sociais foi desenvolvido como o “braço social” do modelo de segurança pública.

Criadas com o intuito de operacionalizar e articular o trabalho de órgãos públicos e privados para que investimentos e parcerias a longo prazo fossem implementadas nas comunidades pacificadas, as UPPs Sociais não eram apenas sinônimos de obras a serem implementadas nas favelas em concomitância com a política securitária. Buscavam estabelecer, por meio de parcerias público-privadas, laços duradouros que levassem ao

desenvolvimento econômico e social das favelas. Assim, a proposta desenvolvida pelo Governo do Rio de Janeiro era de que o Programa da UPP Social atuasse como “*uma agenda posterior à pacificação*”, uma vez que apenas o braço militarizado não era suficiente para trazer desenvolvimento à região (Rocha e Carvalho, 2018:911).

A integração plena da cidade do Rio de Janeiro era o norte principal que incentivou a criação do Programa das UPPs Sociais. Inicialmente coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), que tinha à frente o economista Ricardo Henriques, o programa foi transferido em 2011 para o escopo de gestão do município do Rio de Janeiro e passou a ser coordenado pelo Instituto Pereira Passos (IPP), órgão de planejamento estratégico e de estudos sobre o município (Cunha e Mello, 2011).

A criação de canais de diálogo e de escuta entre os moradores das favelas e os representantes dos órgãos públicos era uma preocupação central fortemente defendida pelo economista Ricardo Henriques, responsável por tocar o programa. Nos primeiros anos de UPP Social foram criados diversos fóruns e reuniões que prometiam escutar os moradores para que ações tomadas pelos órgãos governamentais fossem ao encontro dos interesses dos principais atingidos pelos projetos.

Entretanto, foi justamente o enorme *gap* entre o discurso e a prática em relação ao cariz social do projeto que fez com que as UPPs se tornassem um modelo insatisfatório na garantia do desenvolvimento social dos moradores das comunidades cariocas. No que se refere ao legado negativo das UPP Sociais, a fragmentação institucional, a elevada burocracia na articulação das parcerias público-privadas e a escassez de recursos financeiros maioritariamente alocados no braço militar do Programa inviabilizaram a continuidade dos projetos nas favelas cariocas. Nos primeiros anos de funcionamento das UPPs foram firmados inúmeros projetos de desenvolvimento socioeconômico nas favelas que acabaram, com o passar dos anos e pelos problemas relatados acima, por serem abandonados (Cunha e Mello, 2011; Franco, 2014; Enchill, Goodenough e Berger, 2015).

Outro problema relatado durante a existência do Programa da UPP Social diz respeito a reduzida participação cidadã dos moradores das favelas. O que existia nos fóruns e reuniões criadas pelos órgãos governamentais eram simples consultas populares, realizadas quase que por obrigação legal, e não uma participação constante daqueles que

eram os principais impactados pelos projetos articulados pela UPP Social (Rocha e Carvalho, 2018). Além disso, as respostas aos anseios populares e a implementação de projetos tinha como última palavra sempre os órgãos governamentais. Dessa forma, os projetos sociais eram feitos de fora para dentro, em um formato hierarquizado, no qual os principais afetados raramente tinham suas vozes escutadas (Enchill *et al*, 2015).

Por meio da promulgação de um discurso progressista, acolhedor e de defesa da igualdade social, o Governo desenvolveu um programa social inteligente e que uma vez bem realizado traria resultados sociais (cidadania, acessibilidade e integração) e resultados económicos (aumento do poder de compra dos moradores e abertura para investimentos económicos nas favelas) relevantes para as comunidades cariocas e para a economia do Rio de Janeiro. Todavia, esta dissertação argumenta que o falhanço do modelo de segurança pública se justifica pela razão de que o Programa da UPP Social nunca foi o foco principal do modelo de segurança pública implementado. Com o passar dos meses iniciais de alvoroço mediático, o abandono das UPP Sociais e a escassez de recursos financeiros alocados foram expressivos, deixando a impressão de que as políticas públicas sociais eram apenas um fantoche para disfarçar os reais interesses do Governo do Rio de Janeiro: garantir os interesses imobiliários elitistas e a realização segura dos megaeventos desportivos.

Passados três anos do início da proposta social e sob um discurso de elevada crise econômica que atingia o Estado do Rio de Janeiro e o Brasil, o Governo do RJ decretou, em 2015, o fim do Programa UPP Social (já à época rebatizado de *Rio Mais Social*) nas comunidades cariocas. Restou, assim, para as comunidades cariocas o velho e tradicional modelo militarizado de segurança que não rompe com o círculo vicioso de pobreza e desigualdade social.

#### **4.3.2 A especulação imobiliária**

Outro impacto negativo decorrente da implementação das UPPs diz respeito ao processo de gentrificação que diversas favelas cariocas experienciaram. Como consequência do aumento da segurança, da redução da criminalidade e da implementação de alguns projetos urbanísticos renovadores, inúmeras favelas sofreram com a alteração das suas dinâmicas económicas. A valorização dessas regiões foi tamanha que a

especulação imobiliária nas comunidades e no entorno delas acabou por afetar negativamente os moradores daqueles locais.

De acordo com um estudo realizado, as regiões que receberam UPPs tiveram uma valorização dos imóveis na ordem dos 5% a 10%. Além disso, os autores defendem que as UPPs foram responsáveis por um aumento de 15% nos preços de imóveis na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2008 e 2011 (Werling, 2014). Como podemos analisar na Imagem 8, o estudo desenvolvido pela FGV revela o aumento de preços de imóveis localizados nesses territórios e em bairros adjacentes no período de 2007 a 2010.<sup>22</sup>

Para o crescimento dos valores dos imóveis e serviços, não foi desenvolvido nenhum tipo de suporte aos moradores e aos pequenos negócios que se viram, assim, forçados a fecharem seus estabelecimentos e se mudarem para localidades distantes mais adaptadas ao rendimento que dispunham. A entrada da UPP nas favelas ocorreu com a cobrança de serviços que não eram adequados a realidade dos moradores daquele local. Assim, ao invés de integrar esses moradores ao desenvolvimento do local, as políticas sociais acabaram por expulsá-los da região. (Franco, 2014)

### **4.3.3 A limpeza da cidade para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos**

Contribuiu ainda para o aumento da valorização dos imóveis em diversas favelas e bairro adjacentes, o fato do Brasil ter sido escolhido, em outubro de 2007, para sediar a Copa do Mundo de 2014 e, em outubro de 2009, a cidade do Rio de Janeiro ter sido “premiada” como a escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de 2016. Dentro de toda a estrutura em que é concebido o Programa das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro, essas duas datas tem uma importância histórica fundamental para compreendermos as origens do programa de segurança pública iniciado em 2008 na cidade do Rio de Janeiro.

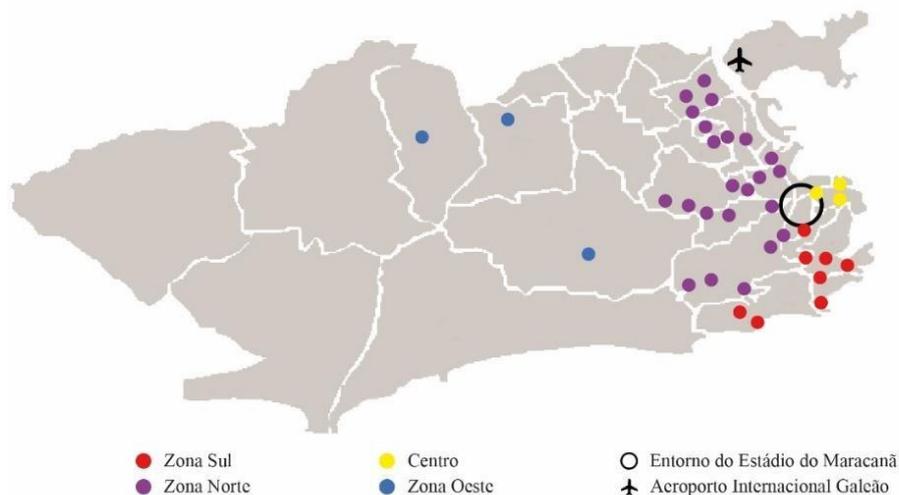
De acordo com o Censo do IBGE, de 2010, existem mais de 1000 favelas em todo o município do Rio de Janeiro. Todavia, apenas 38 UPPs foram implementadas abrangendo cerca de 200 comunidades cariocas, dessa forma, se faz importante entendermos a relevância das favelas escolhidas como as “beneficiárias” do programa de pacificação. Como podemos perceber na Figura 9 abaixo, as UPPs implementadas na

---

<sup>22</sup> Ver Figura 8 em Anexos

cidade do Rio de Janeiro estiveram em sua grande maioria localizadas em duas zonas principais: a Zona Sul da cidade e a Zona Norte.

Figura 9: Localização aproximada de todas as UPPs instaladas na cidade do Rio de Janeiro, Fonte: O autor



A Zona Sul é a região historicamente habitada pelas populações mais abastadas e de classes sociais superiores na sociedade carioca. Em relação as UPPs implementadas na Zona Norte, todas estão localizadas em um corredor principal que abrange o Centro do Rio (centro econômico da cidade), a Tijuca (bairro próximo ao Estádio do Maracanã) e o Aeroporto Internacional do Galeão (cinturão de segurança ao traslado dos turistas para os Jogos Olímpicos). Como podemos perceber no mapa acima, a Zona Oeste da cidade, região historicamente mais pobre e afastada do centro, foi praticamente esquecida pelo projeto das UPPs.

A seletividade na escolha das favelas que seriam abrangidas pelas UPPs revela que o Programa de Segurança Pública visava, desde a sua origem, atender prioritariamente aos interesses capitalistas do setor privado e visava construir uma imagem de uma cidade segura, coesa e desenvolvida aos olhos da comunidade internacional. Era fundamental que a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas

corresse da melhor forma possível e que potenciais conflitos armados não afetassem a agenda desportiva em curso na cidade. (Werling, 2014).

Para construir essa cidade maravilhosa imaginária se fazia necessário, na visão dos órgãos governamentais, implementar um modelo de segurança que controlasse os favelados e que os mantivesse distantes dos turistas e fotógrafos. Assim, o Governo do RJ desenvolveu uma espécie de Cinturão de Segurança que permitiu aos turistas aproveitar as belezas da cidade e se sentirem livres da violência e da pobreza que afligem o quotidiano da sociedade carioca<sup>23</sup>.

Em resumo, o foco principal da Segurança Pública não esteve direcionado às comunidades com maiores incidências de violência e vulnerabilidade, e sim em garantir o pleno funcionamento dos megaeventos na cidade atendendo aos interesses do capital financeiro privado. A atenção estava voltada mais para a garantia da segurança das elites, por meio do controle dos favelados, do que em promover o desenvolvimento social que estimulasse uma maior igualdade entre as classes.

---

<sup>23</sup> Ver Figuras 10 e 11 em Anexos.

## 5. CONCLUSÃO

Passados mais de dez anos da criação e implementação do modelo das UPPs, esta dissertação pretendeu analisar e compreender quais foram os principais impactos deixados pelo projeto de “pacificação” para a cidade do RJ. Tendo por base uma análise histórica dos principais fatores que sustentam a violenta realidade das favelas cariocas e a associação, quase imediata, destes territórios como *locus* da pobreza, imoralidade e desordem, esta investigação tem como objetivo compreender se o novo modelo das UPPs trouxe efeitos positivos duradouros, ou apenas serviu como mais uma forma de gestão securitária das favelas que reforça o modelo de Estado Penal.

As UPPs foram criadas com base em três principais objetivos: recuperação do controle de territórios dominados por traficantes; fim dos confrontos armados e elevada letalidade nas favelas; e incremento na provisão de serviços públicos e investimentos privados nestes locais com a intenção de promover uma integração entre as favelas e o restante da cidade. Se constituíam como uma alternativa ao modelo tradicional reativo de atuação das forças de segurança, buscando por meio da acessibilidade à educação e à saúde e da proximidade com os moradores das favelas romper com a criminalidade violenta nesses territórios (Rodrigues, 2014).

O modelo das UPPs trouxe alguns impactos positivos significativos principalmente no que diz respeito à redução da violência letal e da criminalidade em todas as favelas pacificadas. Entretanto, com o passar dos anos, o projeto das UPPs se revelou uma alternativa não sustentável e que pouco se distanciou dos modelos tradicionais militarizados e repressivos que historicamente sustentam as forças policiais do Rio de Janeiro. Por mais que as UPPs tenham se estabelecido como uma polícia de proximidade para com os moradores das favelas, não se constituíram como uma política que alterasse as relações do Estado com o território das favelas. O modelo fortemente militarizado utilizado pelas forças de pacificação e as inúmeras denúncias de abuso e violência policial revelam que as favelas são ainda vistas como territórios perigosos habitados por criminosos em potencial.

Após a retomada do controle das favelas pelas forças policiais não houve uma transição orgânica para um modelo desmilitarizado que focasse o investimento do capital humano e o aumento da acessibilidade aos moradores das favelas. Defende-se que o

desenvolvimento social aqui sob análise é atingido quando as propostas básicas do desenvolvimento humano defendidas por Mahbub ul Haq (2008) são alcançadas. O objetivo central do desenvolvimento seria, para esse autor, a criação de um ambiente que permita às pessoas aproveitarem a vida de uma forma saudável e criativa à sua maneira, tendo as suas capacidades de escolha, e não apenas de rendimentos, alargadas. Para isso, é preciso que os Estados entendam que as pessoas não são apenas meios para a produção de *commodities* e o crescimento econômico dos países (Haq, 2008).

O sucesso no processo de garantia de desenvolvimento social para os moradores das favelas que receberam o modelo de segurança pública das UPPs tem a ver com o correto investimento das políticas públicas com o objetivo de expandir as capacidades de escolha dos seres humanos atingidos. Para cumprir com estes objetivos é preciso que haja o que Kliksberg (1998) define como um “Estado inteligente”. Um Estado com funções estratégicas e uma “política de Estado”, e não de partidos, capaz de promover parcerias duradouras entre os interesses privados e os interesses sociais investindo maioritariamente nos setores da educação e da saúde, uma vez que estes são fundamentais na garantia da sustentabilidade das políticas públicas realizadas.

O abandono para com o projeto das UPPs Sociais explicado ao longo desta dissertação serve de exemplo e reforça o argumento aqui defendido, uma vez que uma política de segurança voltada para a repressão e controle, em detrimento de uma política embasada em projetos e investimentos públicos, não é duradoura. Além disso, os impactos negativos referentes à especulação imobiliária e a construção de uma cidade segura e coesa capaz de receber os megaeventos desportivos reforçam o argumento aqui defendido de que a política de segurança das UPPs se revelou mais um modelo típico de atuação do Estado para produção de uma cidade lucrativa. A seletividade geográfica de quais favelas receberiam o projeto de “pacificação” sem ter em consideração as favelas com maiores índices de violência e pobreza não contribuiu para a defesa do modelo das UPPs, uma vez que parece indicar, mais uma vez, que os interesses financeiros eram o foco da agenda de segurança pública.

Com o fim dos Jogos Olímpicos, a cidade do Rio de Janeiro (e o Brasil) ingressou em uma violenta crise econômica, institucional e política que gerou um rombo orçamentário nos cofres públicos. Em outubro de 2016, uma das figuras centrais do

projeto inicial das UPPs, o Secretário de Segurança José Mariano Beltrame pediu demissão do cargo. Em fevereiro de 2018, foi autorizada a Intervenção Federal no RJ pelas Forças Armadas<sup>24</sup>. Já no presente ano de 2019, o ex-juiz federal Wilson Witzel, com apoio do então candidato a Presidente do Brasil Jair Bolsonaro, é eleito governador do Estado do Rio de Janeiro<sup>25</sup>. Até o fim desta dissertação, não se sabe se o Programa das UPPs será oficialmente extinto ou reformulado.

Em decorrência dos acontecimentos acima relatados, o modelo das UPPs foi praticamente abandonado e reduzido a condições mínimas de funcionamento. Cabe, neste momento, acompanharmos o processo que decidirá o futuro das UPPs. De qualquer forma, a conjuntura política atual é reveladora de que o modelo adotado serviu como mais um novo modelo de gestão das favelas sob condições violentas e repressivas para com os moradores das favelas em detrimento de um modelo de desenvolvimento social sustentável. Perpetuou-se, portanto, um modelo de Estado Penal para com as populações mais desfavorecidas da “cidade maravilhosa”.

Esta dissertação buscou trazer novas perspectivas sobre a análise da política de segurança implementada nas favelas cariocas. Para isso, buscou-se agrupar diferentes fatores impactantes identificados isoladamente por outros autores, costurando-os com o objetivo de articular uma nova abordagem para os efeitos causados pelas UPPs nas favelas pacificadas.

---

<sup>24</sup> Decisão do Governo do Brasil de intervir militarmente, com apoio das Forças Armadas, na autonomia do Estado do Rio de Janeiro. Esta decisão foi tomada com o objetivo de se garantir condições mínimas de segurança no Estado, em decorrência de inúmeros eventos de violência, assaltos e tiroteios que ocorriam.

<sup>25</sup> Com uma orientação política militarista e de direita, teve como discurso de campanha a extinção da SESEG e das UPPs, o suporte (indultos) aos policiais que atuam “em defesa da segurança nacional”, e o “abate” de criminosos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauman, Z. (1998). *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Traduzido do Inglês por Mauro Gama e Cláudia Gama, Revisão técnica Luís Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Cano, I. (2012). *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em:  
<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf> [Acessado em: 15/08/2019]
- Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV) (2006). *Retratos do Cárcere*. Rio de Janeiro: CPD/FGV. Disponível em:  
<https://www.cps.fgv.br/cps/simulador/retratosdocarcere/> [Acesso em: 15/08/2019]
- Creswell, J. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 4ª Ed. Estados Unidos: SAGE Publications Inc.
- Cunha, N. e Mello, M. (2011). Novos conflitos na cidade: a UPP e o processo de urbanização na favela. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* [online], 4 (3), 371-401. [Acesso em: 15/08/2019]
- Ferraz, J. D. F. (2007-2008). Do 'Mal Necessário' à 'Metáfora Bélica': A lógica dual do Estado Autoritário. *Maracanan* [online], IV (4), 195-207. [Acesso em: 15/08/2019]
- FGV Projetos (2012). *Indicadores Socioeconômicos nas UPPs do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV Projetos. Disponível em:  
[https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo\\_25.pdf](https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_25.pdf) [Acesso em: 15/08/2019]
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública e IPEA. (2018). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública & IPEA. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf) [Acesso em: 17/08/2019]
- Franco, M. (2014). *UPP A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro* [online]. Tese de Pós Graduação. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. Disponível em:

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180320060849/A\\_reducao\\_da\\_favela\\_a\\_tres\\_letras.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180320060849/A_reducao_da_favela_a_tres_letras.pdf) [Acesso em: 15/08/2019]

Frischtak, C. e Mandel, B. Crime, House Prices, and Inequality: The effect of UPPs in Rio. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, 542.

Grillo, C., Misse, M. e Neri, N. (2014). Letalidade policial e indiferença legal: A apuração judiciária dos ‘autos de resistência’ no Rio de Janeiro (2001-2011). *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social – Edição Especial nº 1* [online], 43-71. [Acesso em: 15/08/2019]

Haq, M. (2008). The human development paradigm. In Secondi, G. *The Development Economics Reader*. (28-33). Londres: Routledge.

Instituto de Segurança Pública (2012). UPP – Veio para Ficar. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. [Acesso em: 02/02/2019]

Instituto de Segurança Pública (2016). *Balanco de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf) [Acesso em: 15/08/2019 ]

Instituto de Segurança Pública (2019). [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br). [Acesso em: 24/09/2019]

Justiça Global (2013). *Information regarding human rights violation in Rio de Janeiro occupied “favelas” – the case of the “Unidades de Polícia Pacificadora” (Police Pacifying Unit) and recent killing during the protest season in Brazil*. Rio de Janeiro: Justiça Global. Disponível em: [http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Global-Justice-Information-regarding-human-rights-violations-in-Rio-de-Janeiro-occupied\\_favelas---.pdf](http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Global-Justice-Information-regarding-human-rights-violations-in-Rio-de-Janeiro-occupied_favelas---.pdf) [Acesso em: 15/08/2019]

Kliksberg, B. (1998). *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Traduzido do espanhol por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez Editora.

Leite, M. P. (2012). Da "Metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública* [online], 6 (2), 374-389. [Acesso em: 15/08/2019]

Maia, L. (2017). A UPP como um mecanismo de produção da cidade carioca: pacificação para quem?. *Sessão Temática 2: Estado, Planejamento e Gestão do Território em suas múltiplas escalas*. São Paulo, ENANPUR. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%202/ST%202.4/ST%202.4-04.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.4/ST%202.4-04.pdf) [Acesso em: 15/08/2019]

Observatório de Favelas do Rio de Janeiro (2009). *O que é favela, afinal?*. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf> [Acesso em: 15/08/2019]

Quivy, Raymond. e Campenhoudt, L.V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Traduzido do Inglês por João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho, Revisão científica de Rui Santos. Lisboa: Gradiva.

Rocha, L. e Carvalho, M. (2018). Da “cidade integrada” à “favela como oportunidade”: empreendedorismo, política e “pacificação” no Rio de Janeiro. *Caderno Metropolitano* [online], 20 (43), 905-924. [Acesso em: 15/08/2019]

Rodrigues, R. (2014). Os dilemas da pacificação: Notícias da Guerra e Paz em uma “cidade maravilhosa”. *Instituto Igarapé – Artigo Estratégico 8* [online], [Acesso em: 15/08/2019]

Soares, L. E. (2006). Segurança Pública: presente e futuro. *Estudos Avançados* [online], 20 (56). [Acesso em: 15/08/2019]

Valente, J. (2014). UPPS: Observações sobre a Gestão Militarizada de territórios desiguais. *Revista Direito e Práxis* [online], 5, 207-225. [Acesso em: 15/08/2019]

Valladares, L. d. P. (2005). *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: FGV.

Wacquant, L. (2015). Bourdieu, Foucault e o Estado Penal na Era Neoliberal. *Revista Transgressões: Ciências Criminais em Debate* [online]. 3(1). [Acesso em: 15/08/2019]

Werling, E. (2014). Rio's Pacification: Paradigm Shift or Paradigm Maintenance. *HASOW* [online], Agosto. [Acesso em: 15/08/2019]

Zaluar, A. (2007). Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estudos Avançados* [online], 21 (61). [Acesso em: 15/08/2019]

### **Referências Bibliográficas de Notícias dos *Media*:**

Andrade, H. (2019). Polícia do RJ tem 1º trimestre mais letal dos últimos 16 anos. *UOL* [online]. 18 de abril. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/04/18/policia-do-rj-tem-comeco-de-ano-mais-letal-dos-ultimos-16-anos.htm> [Acesso em: 17/08/2019]

Bentsi-Enchill, E., Goodenough, J. e Berger, M. (2015). The Death of UPP Social: Failing to Make Participation Work. *Rio On Watch* [online]. 30 de março. Disponível em: <https://www.rioonwatch.org/?p=17660> [Acesso em: 17/08/2019]

Bianchi, P. (2017). 9 em cada 10 mortos pela polícia no Rio são negros ou pardos. *UOL* [online]. 26 de julho. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/07/26/rj-9-em-cada-10-mortos-pela-policia-no-rio-sao-negros-ou-pardos.htm> [Acesso em: 17/08/2019]

Dalapola, K. (2017). Negros representam dois terços da população carcerária brasileira. *R7* [online]. 8 de dezembro. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/negros-representam-dois-tercos-da-populacao-carceraria-brasileira-08122017> [Acesso em: 03/10/2019]

Marengo, D. (2016). Do outro lado do muro. *O Globo* [online]. 31 de julho de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/do-outro-lado-do-muro-19821124> [Acesso em 02/10/2019]

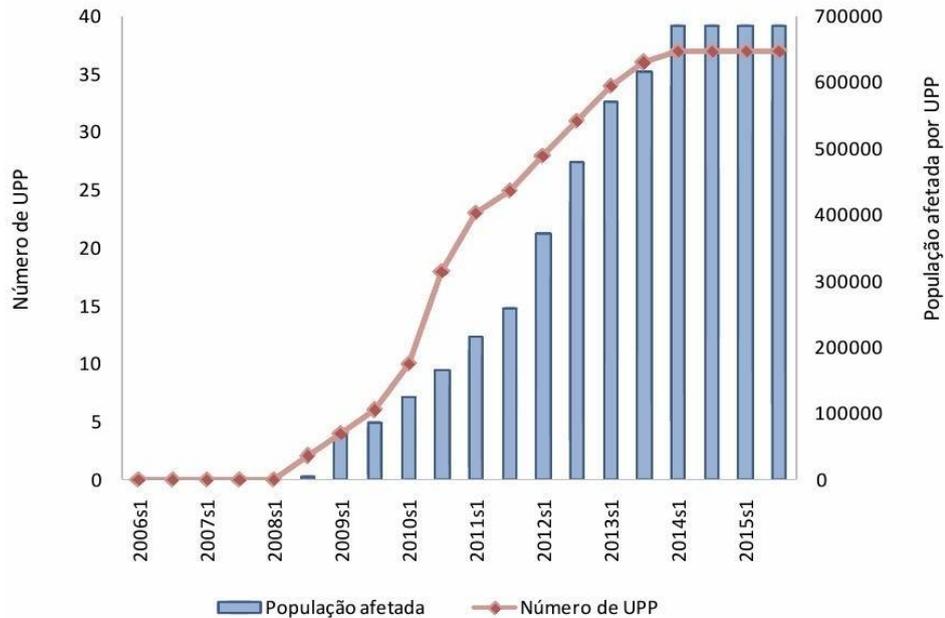
Soares, R. (2018). Número de PMs mortos no Rio em 2018 é o menor em 24 anos. *Jornal Extra* [online]. 31 de dezembro. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/numero-de-pms-mortos-no-rio-em-2018-o-menor-em-24-anos-23335383.html> [Acesso em: 17/08/2019]

Zarur, C. e Lima, L. (2017). Folheto da Riotur distribuído a turistas tira favelas da geografia da cidade. *Jornal Extra* [online]. 11 de setembro. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/folheto-da-riotur-distribuido-turistas-tira-favelas-da-geografia-da-cidade-21806946.html> [Acesso em: 17/08/2019]

**ANEXOS**

**Figura 1:** Processo de Expansão de UPPs e o número de pessoas afetadas pelo Programa, 1º sem 2006- 1º sem 2015,

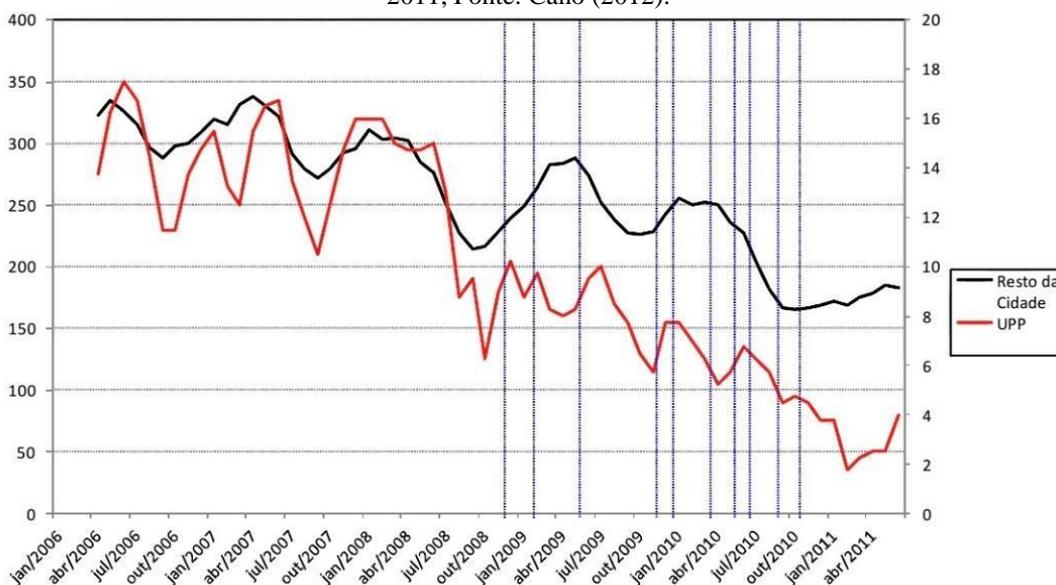
Fonte: ISP-RJ.



**Figura 2:** Impacto das UPP na série mensal de criminalidade nas 13 comunidades entre 01/2006 a 06/2011, Fonte: Cano (2012).

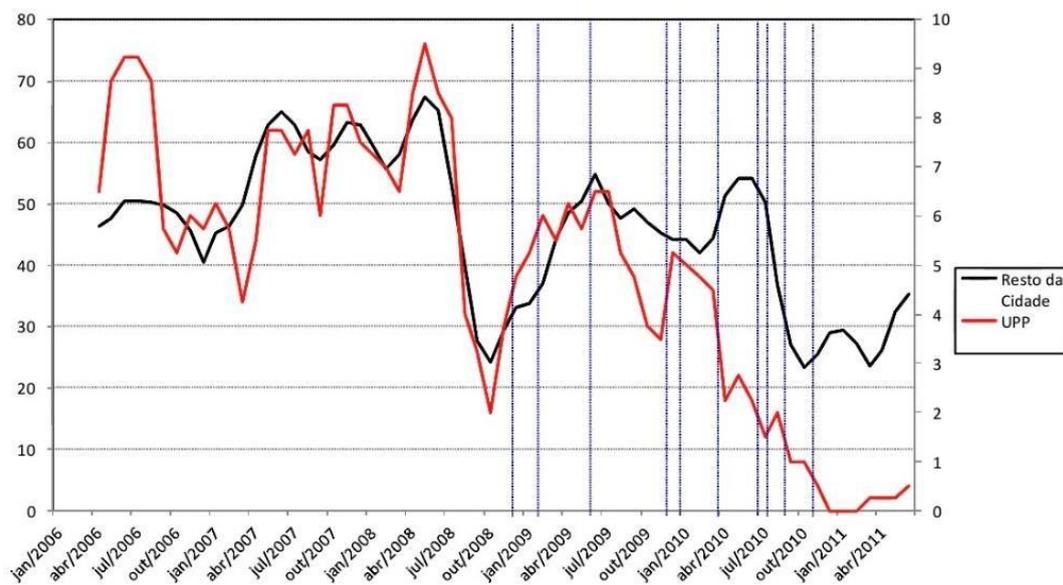
	NÚMERO MÉDIO DE CASOS POR MÊS E COMUNIDADE		TAXA MÉDIA POR MÊS E COMUNIDADE (por 100.000 hab.)	
	PRÉ UPP	PÓS UPP	PRÉ UPP	PÓS UPP
Vítimas de Morte Violenta	0,94	0,25	10,03	2,21
Vítimas de Homicídio Doloso	0,36	0,15	3,37	0,87
Vítimas de Autos de Resistência	0,50	0,01	5,70	0,12
Vítimas de Desaparecimento	0,32	0,71	3,60	6,92
Vítimas de Lesões Dolosas	3,34	11,66	41,33	127,36
Vítimas de Violência Doméstica e Familiar	2,17	8,47	27,12	84,66
Vítimas de Ameaça	2,30	7,97	29,45	99,24
Vítimas de Estupro	0,14	0,37	1,35	4,84
Ocorrências de Roubos	5,87	2,70	61,23	20,58
Ocorrências de Furtos	3,48	5,38	46,46	64,99
Ocorrências de Crimes relativos a Drogas	1,91	5,83	24,13	63,93

**Figura 3:** Vítimas de mortes violentas intencionais registradas por mês no Município do RJ: Comunidades com UPP x resto da cidade, 2006-2011, Fonte: Cano (2012).

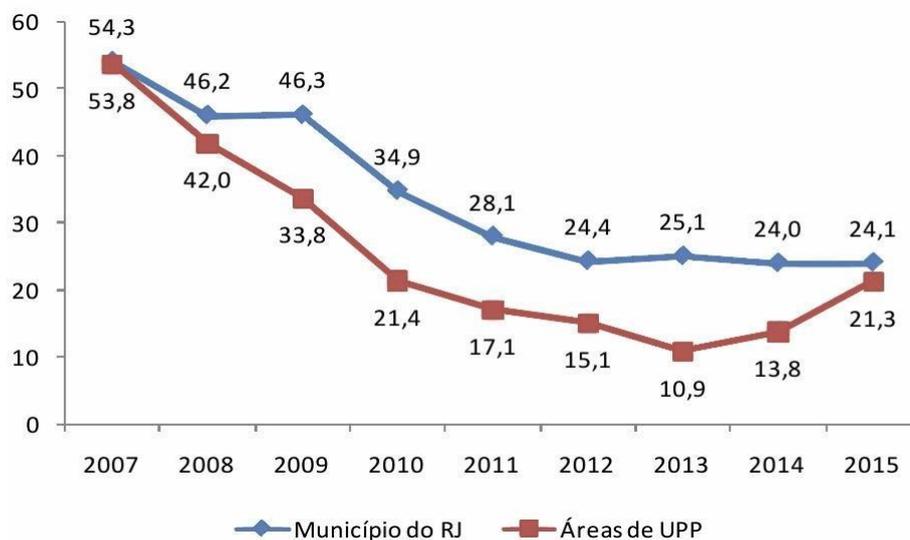


Nota: As linhas verticais em azul representam a data de implementação de UPPs analisadas.

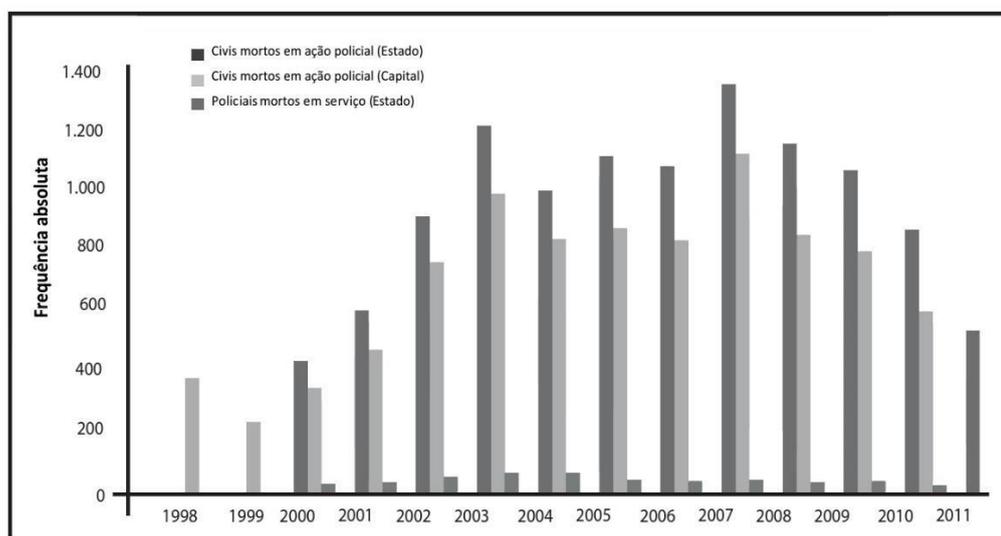
**Figura 4:** Vítimas de autos de resistência por mês no Município do RJ: Comunidades com UPP x resto da cidade, 2006-2011, Fonte: Cano (2012).



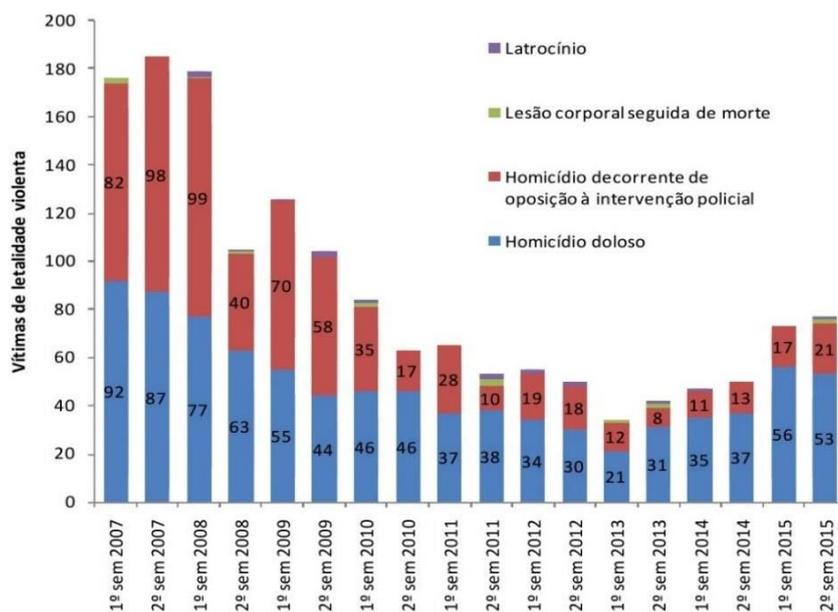
**Figura 5:** Taxa de letalidade violenta: Município do RJ x Áreas com UPPs, 2007-2015, Fonte: ISP-RJ (2016)



**Figura 6:** Civis suspeitos mortos pela polícia e policiais mortos em serviço: estado e capital do Rio de Janeiro, 1998-2011, Fonte: Grillo, Misse e Neri (2014).



**Figura 7:** Composição do indicador de letalidade violenta em áreas de UPP por semestre, 2007-2015, Fonte: ISP-RJ (2016)



Fonte: Elaborado pelo ISP com base em informações da PCERJ e PMERJ

**Figura 8:** Série de preços de imóveis de um quarto, preço de venda, no período de 2007-2010, Fonte: FGV (2012).



**1**  
**DONA MARTA**



**2**  
**MORRO DA BABILÔNIA**



**3**  
**MORRO DO CANTAGALO**



**Figura 10:** Mapa turístico oficial impresso pela *RioTur*\* distribuídos aos turistas esconde diversas favelas da cidade do Rio, Fonte: Jornal Extra (2017)

\*órgão da Secretaria Especial do Turismo da cidade do Rio de Janeiro

**Figura 11:** Em 2010, a Prefeitura do Rio deu início a construção das barreiras acústicas que separam a pista sentido Aeroporto-Centro do Complexo da Maré, Fonte: Marenco/O Globo (2016)

Segundo a Prefeitura, as barreiras serviriam para “proteger os moradores das comunidades do barulho dos carros e da poluição”. Diversos movimentos sociais criticaram a ação afirmando que o Governo buscava esconder e isolar as favelas dos olhos dos turistas que chegavam para os megaeventos.



**Tabela I:** Unidades de Polícia Pacificadora instaladas no Rio de Janeiro, Fonte: site oficial do ISP-RJ (2019).

UPPs	Datas Instalação	UPPs	Datas Instalação
Santa Marta	19/11/2008	Fazendinha	18/04/2012
Cidade de Deus	16/02/2009	Nova Brasília	18/04/2012
Jardim Batam	18/02/2009	Morro do Adeus/Baiana	11/05/2012
Babilônia/Chapéu Mangueira	10/06/2009	Morro do Alemão	30/05/2012
Cantagalo/Pavão-Pavãozinho	23/12/2009	Morro do Sereno/ da Fé	27/06/2012
Tabajaras/Cabritos	14/01/2010	Morro da Chatuba	27/06/2012
Providência	26/04/2010	Vila Prolet. da Penha	05/09/2012
Borel	07/06/2010	Vila Cruzeiro	05/09/2012
Formiga	01/07/2010	Rocinha	20/09/2012
Andaraí	28/07/2010	Manguinhos	18/01/2013
Salgueiro	17/09/2010	Jacarezinho	18/01/2013
Turano	30/10/2010	Complexo do Caju	22/05/2013
Macacos	30/11/2010	Barreira do Vasco	22/05/2013
São João/Matriz/Quieto	31/01/2011	Arará	22/05/2013
Coroa/Fallet/Fogueteiro	25/02/2011	Cerro-Corá	25/07/2013
Escondidinho/Prazeres	25/02/2011	Complexo do Lins	16/01/2014
São Carlos	17/05/2011	Camarista Méier	16/01/2014
Mangueira/Tuiuti	03/11/2011	Mangueirinha	02/04/2014
Vidigal/Chácara do Céu	18/01/2012	Vila Kennedy	23/05/2014