

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST38 Violência, criminalidade e punição no Brasil

UPP e Sistema Integrado de Metas: impacto na redução da  
criminalidade violenta?

Daniel Ganem Misse (PPGSD/UFF)

## **RESUMO**

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

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

## **ABSTRACT**

The pacification of the favelas in Rio started in 2008. The drop of the homicide rates was already happening in State of Rio de Janeiro since 2003. The subject of this study is to demonstrate that the relation between the UPP program and the drop of the letality is not enough to prove its success. The Integrated Goals System created by the Secretary of State for Security in 2009 is pointed as one of the main reasons for this drop. The State pays a bonus to the Police Districts which reduce the letality rates. The heaviest drop in the letality rates occurred in the year of 2010, when the System was implemented. In order to understand if there is a relation between homicides and the police action, administrative data, testimonials and other researches related to the UPP theme will be brought together in order to make a complex reading of the factors.

Key Words: UPP; Integrated Goals System; Letality; Rio de Janeiro.

## 1. Introdução.

O processo de pacificação através da entrada da força policial em cerca de 170 favelas da cidade do Rio de Janeiro, atingindo diretamente uma população superior a 500 mil pessoas, foi iniciado no final de 2008 e passou por diversas mudanças desde então.

A queda dos índices de homicídio estava ocorrendo de forma natural em todo o Estado do Rio de Janeiro desde 2003, porém com o início dessa política houve uma aceleração nessa redução. Entretanto, os autos de resistência (mortes causadas por policiais), seguem um caminho inverso até o ano de 2010, quando há uma queda considerável nesse índice em alguns meses.

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

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

## 2. A fase de implantação das UPPs.

As três primeiras comunidades (Cidade de Deus, Santa Marta e Batam) que receberiam o programa das UPPs, tiveram inicialmente, ainda em 2008, a entrada do BOPE, havendo uma transição para uma Companhia de Policiamento Comunitário lotada no próprio Batalhão da área, sendo implantados postos de policiamento comunitário nessas áreas até que se criasse uma nomenclatura para essa nova forma de policiamento denominada, em janeiro de 2009, de Unidades de Polícia Pacificadora.

A partir das ocupações de junho de 2009 no Chapéu Mangueira/Babilônia, a

estratégia foi consolidada. A partir de então, cada ocupação ocorreria em quatro etapas: Intervenção Tática, Estabilização, Implantação da UPP e Consolidação (monitoramento e avaliação do programa).

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

A necessidade de uma nova nomenclatura, de acordo com a entrevista dada pela Major Priscilla, se deu principalmente pelo fato de se querer criar mais um grupo de policiais com gratificação diferenciada na Polícia Militar.

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

Essa diferenciação se deu através dos Decretos n<sup>os</sup> 41.650/2009<sup>1</sup>, 41.653/2009<sup>2</sup> e 42.787/2011<sup>3</sup>, que instituíram as UPPs, deram abono salarial aos policiais dessas unidades e, posteriormente, criaram sua metodologia e estruturação enquanto programa.

O Decreto 42.787/2011 compilou boa parte do que vinha sendo pondo em prática nos dois anos em que o programa já existia: Criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora a qual cada UPP passaria a se subordinar; manutenção das gratificações para os soldados e consolidação das gratificações dos oficiais; Diferenciação entre UPP`s classe A (com mais de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Major) e classe B

---

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

<sup>2</sup> DECRETO Nº. 41.653 DE 22 DE JANEIRO DE 2009: DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO AOS POLICIAIS LOTADOS NAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Art. 1º - Os Policiais Militares lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, no efetivo exercício de suas funções, perceberão Gratificação de Encargos Especiais no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais); Parágrafo Único - A gratificação ora instituída será concedida tão somente aos que estiverem lotados nas Unidades de Polícia Pacificadora, e não se incorporará, para quaisquer efeitos, aos vencimentos do servidor.

<sup>3</sup> DECRETO Nº. 42.787 DE 06 DE JANEIRO DE 2011: DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO, ESTRUTURA, ATUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA (UPP) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(com menos de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Capitão); As quatro etapas para a implantação da UPP (Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação); Policiais recém formados com formação em direitos humanos e na doutrina da polícia comunitária; Estruturação de um Conselho Permanente de Avaliação das UPP`s que revisará a regulamentação a cada 24 meses, sendo composta pelo Secretário de Estado de Segurança, na qualidade de Presidente, Secretario de Estado Chefe da Casa Civil, Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança – SESEG, Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, Coordenador-Geral da Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP; Elaboração pelo ISP de Programa de Polícia Pacificadora (PPP), onde deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação; o ISP também deverá publicar relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP.

Apesar de as UPPs terem se iniciado em 2009, a primeira resolução dispendo sobre uma UPP foi a do São João, Matriz e Quieto, definindo qual seria a sua área de abrangência, publicada no D.O.E.R.J. em 31/01/2011, seguindo os preceitos do Decreto 42.787/2011.

Desta forma, fica evidente a baixa institucionalidade do programa, que não tem uma lei que o positive e o garanta de fato para além de um governo<sup>4</sup>.

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

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

---

<sup>4</sup> O Projeto de Lei nº 2966/2010 que estabelecia critérios para a implementação das Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPP`s no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, do Deputado Estadual Alessandro Molon, foi vetado pela bancada governista, conforme podemos depreender da guia de tramitação do projeto de lei, disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/0213464f31d2765283256cee0067f716/d297a1b0939e89db832576db00733e0d?OpenDocument>; Acessado em: 10/08/2012.

3. O impacto das UPPs e do Sistema Integrado de Metas nos índices oficiais de criminalidade<sup>5</sup>.

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

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

No gráfico 1 abaixo, temos no período de janeiro de 2007 a setembro de 2012 o levantamento das quatro categorias que julgamos mais representativas para aferirmos os crimes contra a vida em sua forma dolosa e os desaparecimentos que também representam em algum grau<sup>6</sup> como consequência a morte da vítima.

No gráfico 1 abaixo, temos no período de janeiro de 2007 a setembro de 2012 o levantamento das quatro categorias que julgamos mais representativas para aferirmos os crimes contra a vida em sua forma dolosa e os desaparecimentos que também representam

---

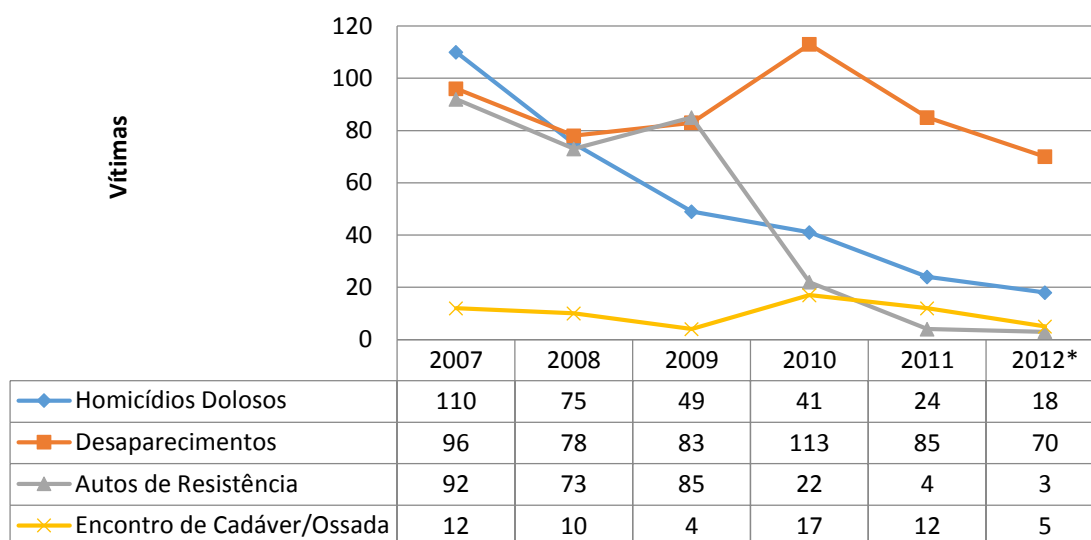
<sup>5</sup> Preferimos trabalhar com números absolutos em vez de taxas por cem mil habitantes. Esse escolha metodológica se dá pelo fato de termos trabalhado, na maioria das vezes, com dados de áreas cuja população é pequena demais para se trabalhar com taxas populacionais. Outro fator também são os dados populacionais do IBGE que apresentam grande defasagem com relação à realidade. A título de ilustração, temos que a Cidade de Deus teria uma população de 47.021 pessoas, segundo dados do Censo 2010. No entanto, o Programa de Saúde da Família do Município do Rio de Janeiro tem um levantamento que indica mais de 50 mil moradores. A população local reivindica ter mais de 60 mil habitantes. Outro exemplo é a Rocinha, que segundo o IBGE (Censo 2010) tem 69.161 habitantes, enquanto o censo realizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009, indica 100.818 habitantes. Há ainda mais um fator que nos leva a crer que a utilização de números absolutos é menos problemática do que o referenciamento por taxas, o crescimento populacional. Este fator nos convence de que a queda de um índice, contabilizado em números absolutos, por conta do crescimento populacional, tende a ser mais evidente. Ou seja, como é raro haver uma redução populacional nas regiões da cidade e do Estado do Rio de Janeiro, sendo a regra o crescimento populacional, cremos que se há uma queda nos índices indicada pelos números absolutos, essa queda tende a ser ainda maior se trabalhássemos com taxas por 100 mil habitantes. Desta forma, cremos ser menos problemático trabalharmos com números absolutos, tendo em vista o tamanho da população das áreas pesquisadas e o grande hiato entre os dados oficiais e a realidade.

<sup>6</sup> Dois estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP), realizados em 2009 e 2011 com uma amostra de 10% dos desaparecimentos, revelaram que as pessoas retornam para casa em cerca de 70% dos casos. Em 15% dos episódios não se sabe o que ocorreu e, em 5% descobre-se posteriormente que a vítima está morta (dos quais 2% são homicídios ainda não registrados). Desta forma, o percentual de pessoas mortas depois de desaparecidas pode chegar a 20% dos casos. Sendo assim, em 2010, poderiam ser contabilizadas mais 1.094 mortes no estado, além das 5.829 óbitos violentos intencionais registrados oficialmente. Fonte: Perfil de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2010: Instituto de Segurança Pública – Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=247>. Acessado em: 16/01/2013.

em algum grau<sup>7</sup> como consequência a morte da vítima.

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

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



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

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

Entretanto, observamos que ao contrário dos homicídios, os autos de resistência (mortes de moradores por policiais) apresentam estabilidade com viés de alta, chegando a ultrapassar o número de homicídios em 2009, só sendo reduzidos em 2010, quando são

<sup>7</sup> Dois estudos do Instituto de Segurança Pública (ISP), realizados em 2009 e 2011 com uma amostra de 10% dos desaparecimentos, revelaram que as pessoas retornam para casa em cerca de 70% dos casos. Em 15% dos episódios não se sabe o que ocorreu e, em 5% descobre-se posteriormente que a vítima está morta (dos quais 2% são homicídios ainda não registrados). Desta forma, o percentual de pessoas mortas depois de desaparecidas pode chegar a 20% dos casos. Sendo assim, em 2010, poderiam ser contabilizadas mais 1.094 mortes no estado, além das 5.829 óbitos violentos intencionais registrados oficialmente. Fonte: Perfil de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2010: Instituto de Segurança Pública – Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=247>. Acessado em: 16/01/2013.

implantadas 13 das 17 primeiras UPPs. A partir deste ano, ocorre uma forte queda nesse índice, levando-o a uma ocorrência muito baixa.

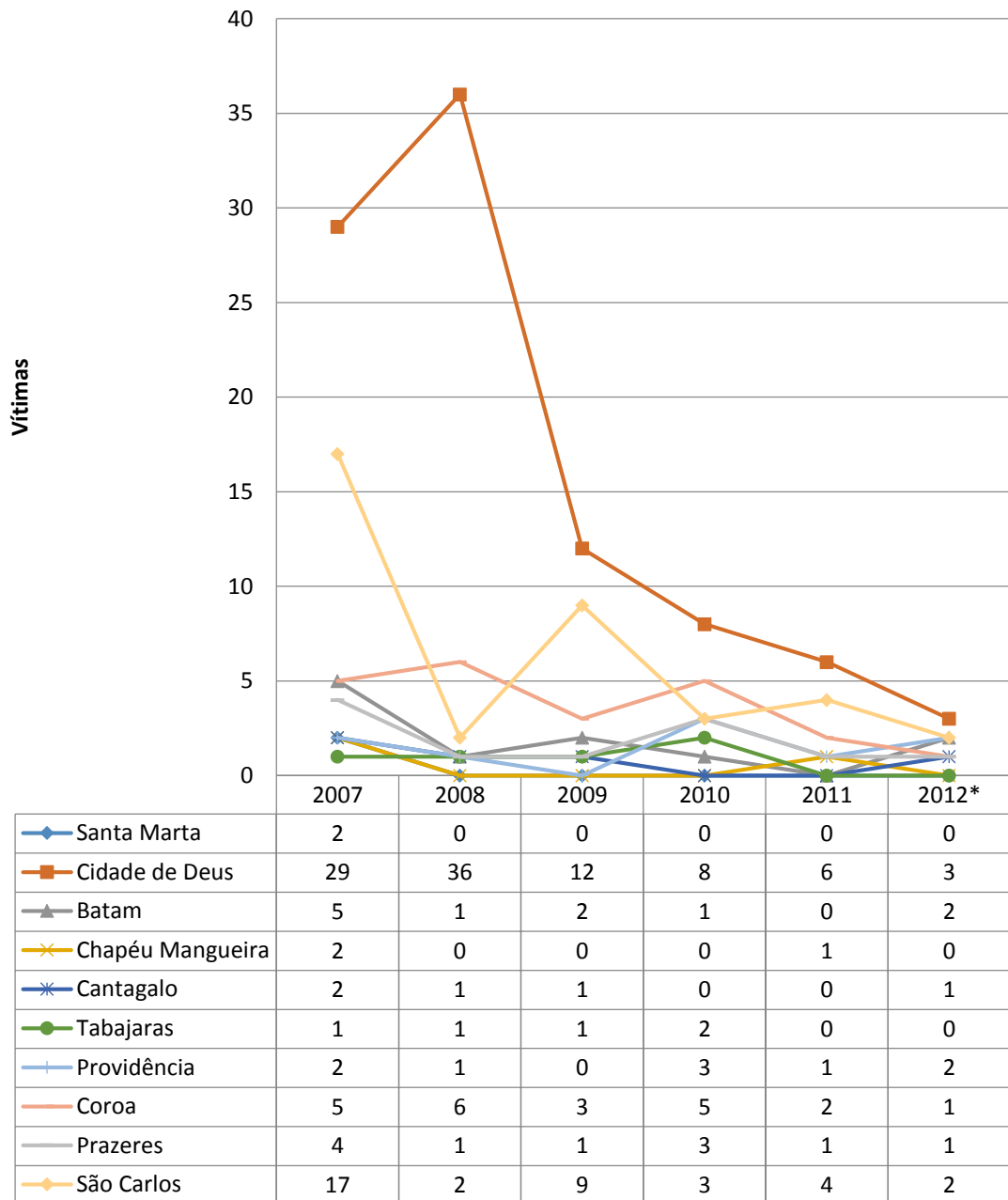
A referência a esse dado relativo aos autos de resistência nos leva a crer que a política de pacificação pode ter obtido o seu maior êxito na redução desse tipo de ocorrência. Entretanto, como veremos mais a frente, poderia haver outros fatores determinantes para essa redução mais expressiva.

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

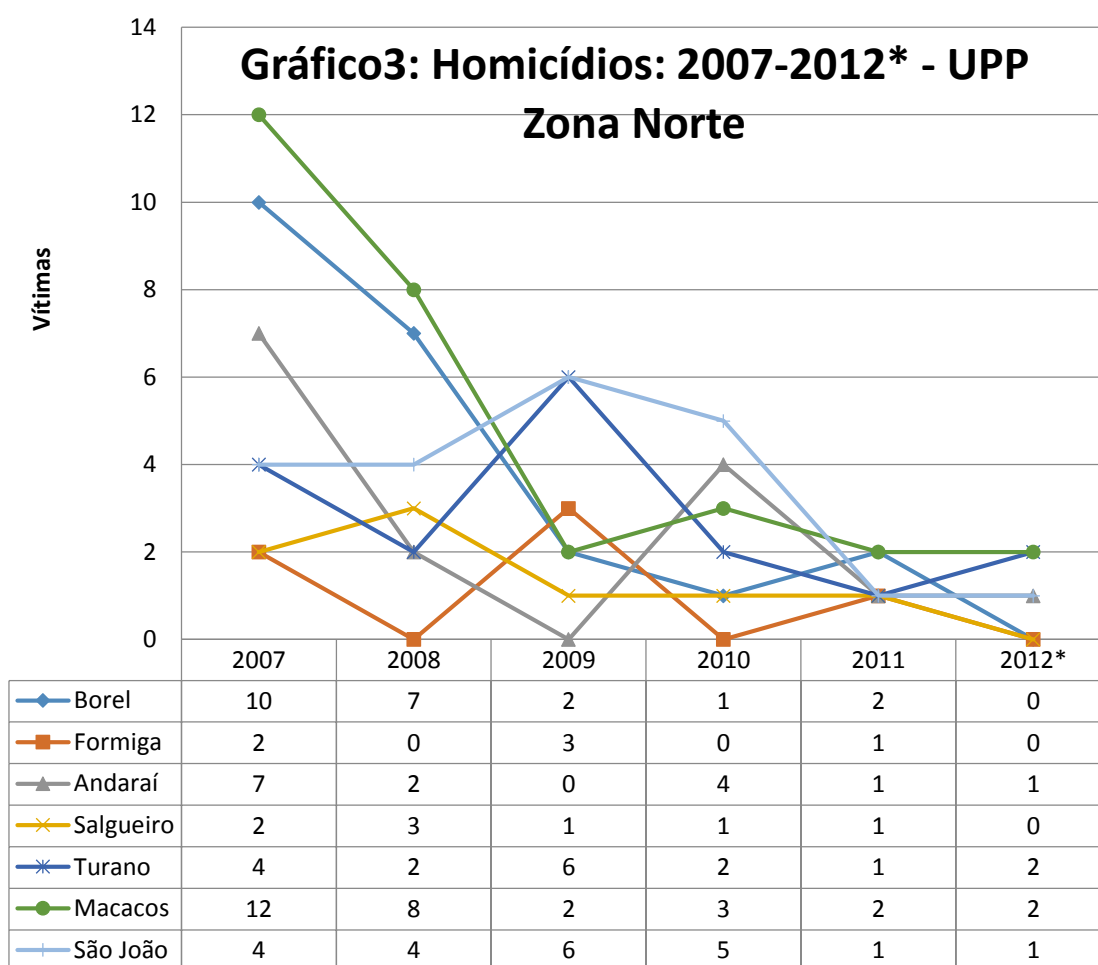
Nos gráficos a seguir, podemos ver a evolução dos homicídios em cada uma das 17 primeiras UPP`s no período de 2007 a 2012.



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



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

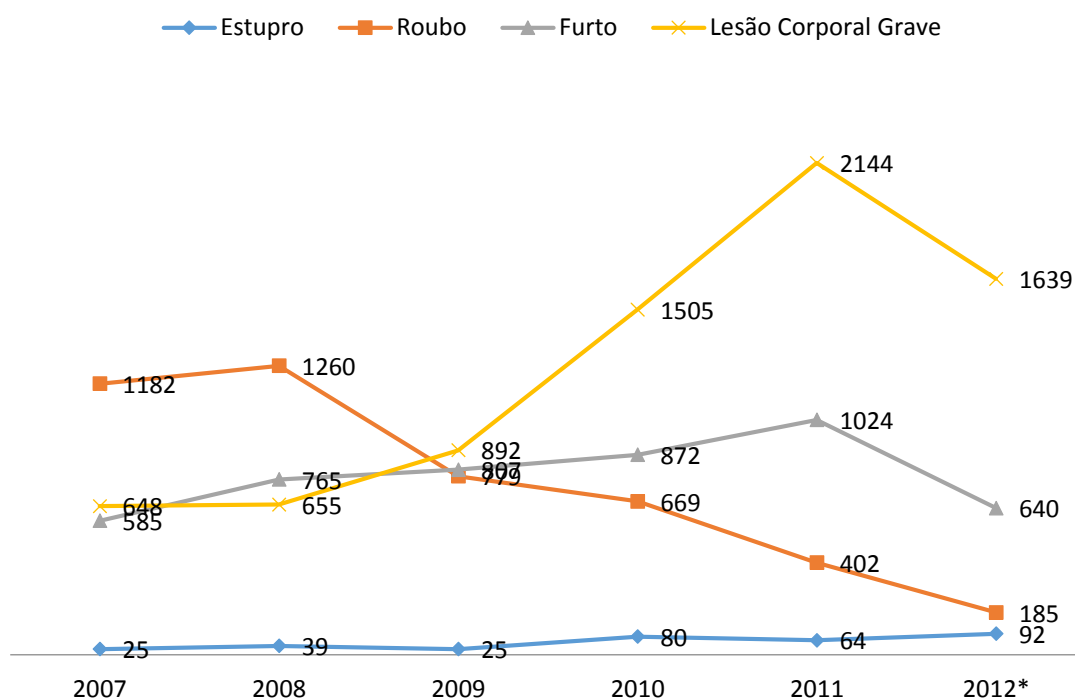


Desta forma, percebemos que à exceção de Cidade de Deus e São Carlos/Mineira/Zinco/Querosene, nenhuma outra favela ultrapassava a marca de 10 homicídios dolosos por ano no período analisado<sup>8</sup>. Também observamos que já havia uma tendência de queda na maioria dos índices mesmo antes das UPP's serem instaladas, revelando que a incidência de autos de resistência tinha uma relação de quase 50% das mortes registradas nessas áreas da cidade.

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

<sup>8</sup> Observamos que o Morro dos Macacos apresenta um índice acima de 10 homicídios somente no ano de 2007 (início da contagem da série pelo ISP), o que nos levou a desconsiderar esse impacto sobre o todo da série analisada.

## Gráfico 4: Outros Crimes nas 17 UPP



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

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

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

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

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

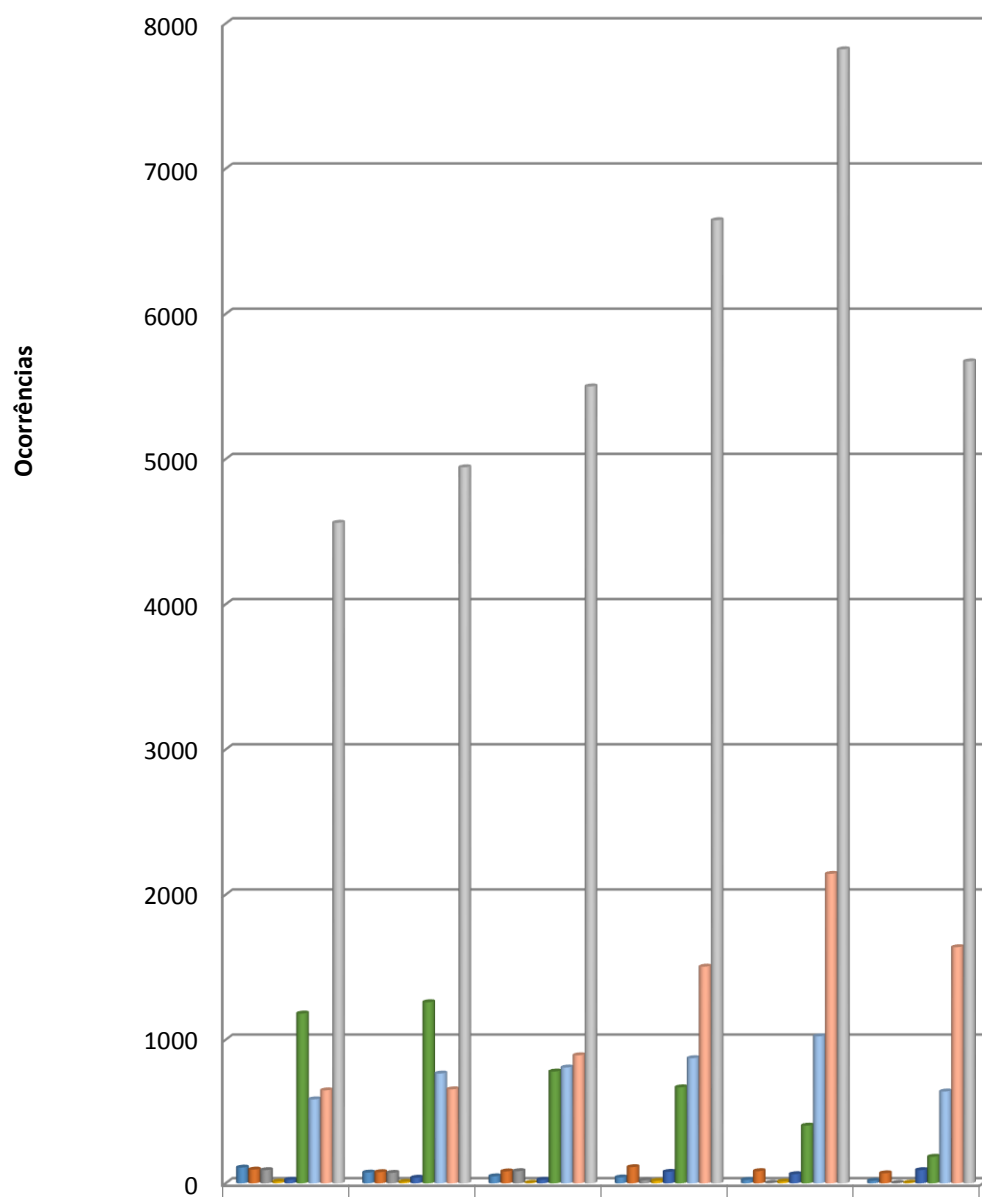
Com a entrada das regras impostas pelo Estado através da força policial, crimes

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

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

Outro fator que também explica essa explosão nos registros desses casos é o aumento exponencial dos registros de ocorrência nas áreas de UPP, conforme podemos observar no Gráfico 5, a seguir:

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



|                              | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012* |
|------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| ■ Homicídios Dolosos         | 110  | 75   | 49   | 41   | 24   | 18    |
| ■ Desaparecimentos           | 96   | 78   | 83   | 113  | 85   | 70    |
| ■ Autos de Resistência       | 92   | 73   | 85   | 22   | 4    | 3     |
| ■ Encontro de Cadáver/Ossada | 12   | 10   | 4    | 17   | 12   | 5     |
| ■ Estupro                    | 25   | 39   | 25   | 80   | 64   | 92    |
| ■ Roubo                      | 1182 | 1260 | 779  | 669  | 402  | 185   |
| ■ Furto                      | 585  | 765  | 807  | 872  | 1024 | 640   |
| ■ Lesão Corporal Grave       | 648  | 655  | 892  | 1505 | 2144 | 1639  |
| ■ R.O.                       | 4562 | 4944 | 5501 | 6646 | 7823 | 5674  |

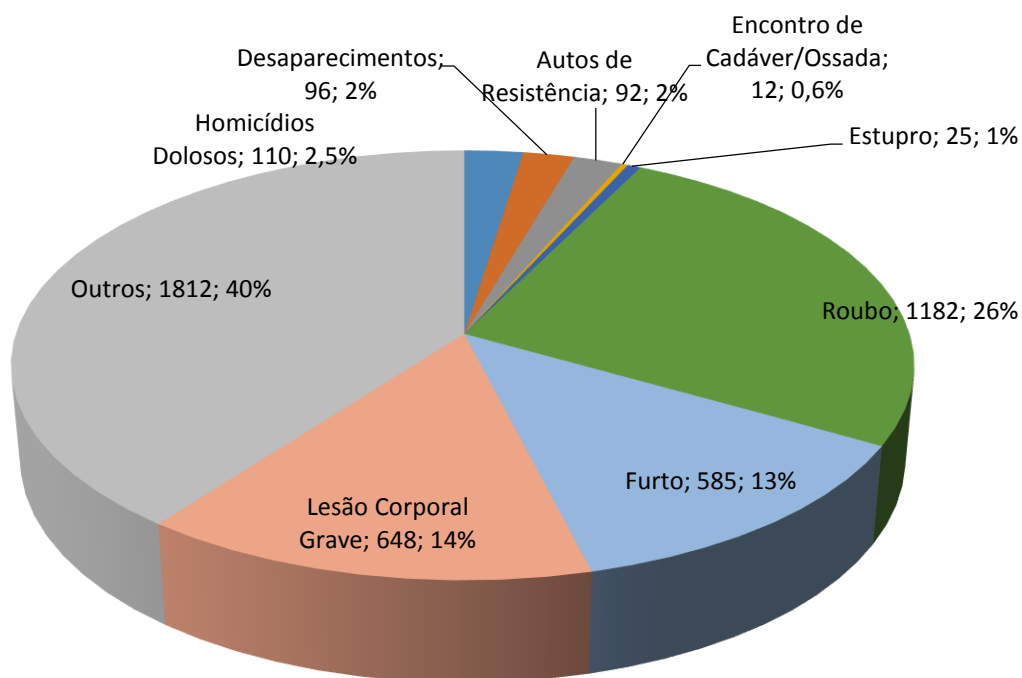
\* Dados do ISP até o mês de setembro de 2012.

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

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

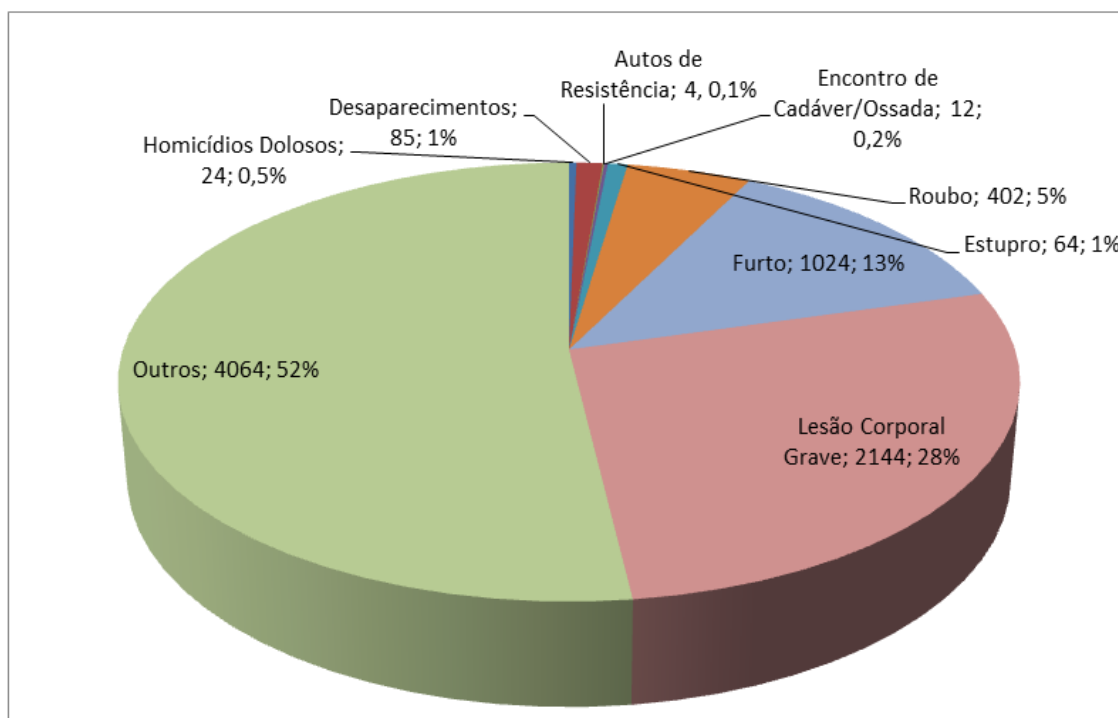
Nos Gráficos 6 e 7, temos a proporção dos registros de ocorrência nos anos de 2007 e 2011, intervalo anterior e posterior à implantação das 17 primeiras UPPs, de sorte a possibilitar a comparação entre os dois períodos.

GRÁFICO 6 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2007<sup>9</sup>



<sup>9</sup> O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

GRÁFICO 7 – Registros de Ocorrência nas 17 Primeiras UPPs em 2011<sup>10</sup>



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

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

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

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

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

<sup>10</sup> O gráfico é apresentado com os seguintes dados, respectivamente: Ocorrência; Quantitativo; Porcentagem.

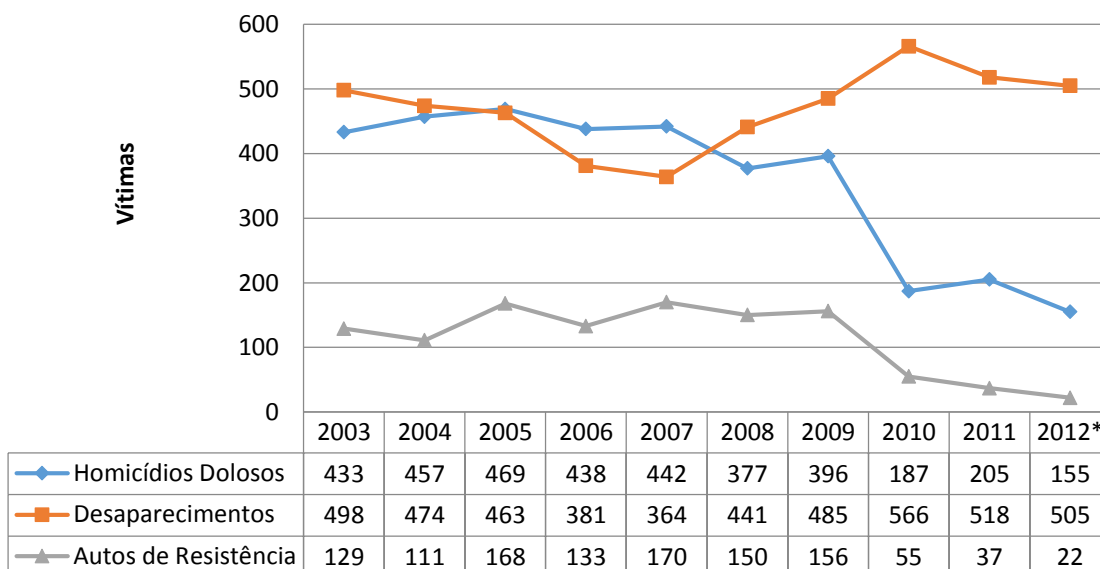
nos registros.

A análise proporcional poderia nos levar a uma melhor compreensão sobre a queda ou não de alguns índices de criminais. Porém, também pode nos levar a um erro comparativo pelo fato de o número de registros ter aumentado para questões cotidianas que sem a forte presença policial normalmente não seriam notificadas, como brigas entre vizinhos, perturbação da ordem, desacato, dentre outras.

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

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

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



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

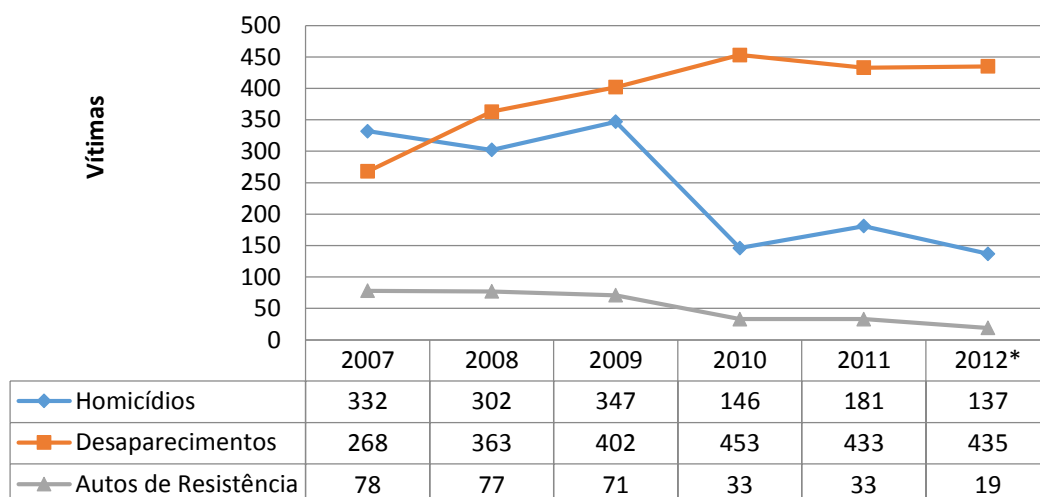
Desta forma, parece-nos de fato que houve um fator decisivo para a redução nesses índices que é atribuído por alguns pesquisadores à criação das UPPs. Todavia, há um outro fator que pode ter sido fundamental e que não foi lembrado nas pesquisas: o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Criado em 2009, o Sistema Integrado de Metas (SIM) é um modelo de gestão por desempenho, desenvolvido pela Seseg, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO). Tem como principal objetivo desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime e estabelecer as metas para a redução da incidência dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade. Assim, com a implantação do SIM, a SESEG pretende, também, aprimorar o processo de integração institucional



Vemos no Gráfico a seguir que essa trajetória de queda nos índices de mortalidade por homicídio e confronto com a polícia é também acentuada nos bairros, mesmo excluindo as áreas de UPP, principalmente em 2010.

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



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

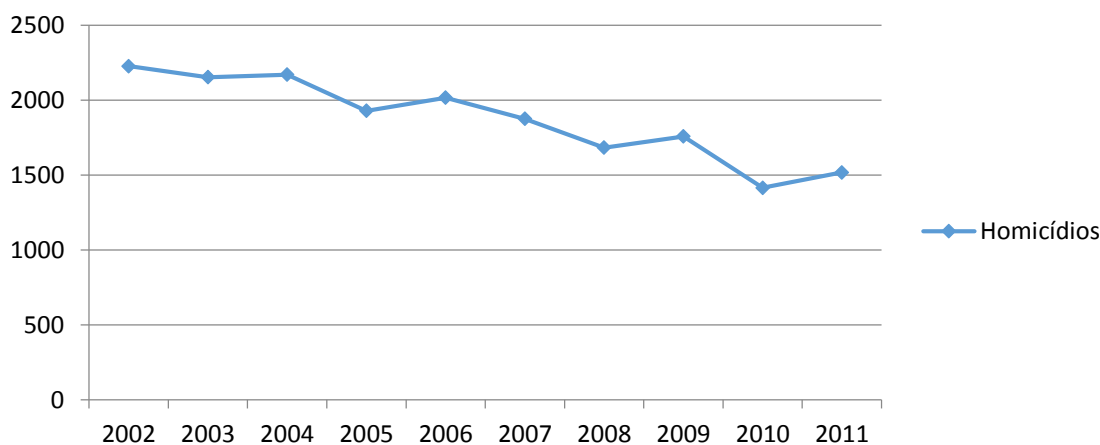
A política das UPPs poderia ser apontada como exercendo grande influência nesses índices, já que também acabariam por influir na incidência desses crimes no seu entorno. No entanto, a queda mais acentuada, principalmente em 2010, seja nas favelas ou nos bairros, leva-nos a crer que poderia haver uma relação causal entre a criação de um sistema de metas e acompanhamento de resultados com gratificação e a queda mais

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

acentuada nos homicídios devido ao maior controle dos indicadores estabelecidos como estratégicos por decreto<sup>12</sup>, tais como Letalidade Violenta (que compreende Homicídio Doloso, Latrocínio, Lesão Corporal Seguida de Morte e Auto de Resistência); Roubo de Veículo e Roubo de Rua (que compreende Roubo a Transeunte, Roubo de Aparelho Celular e Roubo em Coletivo).

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

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

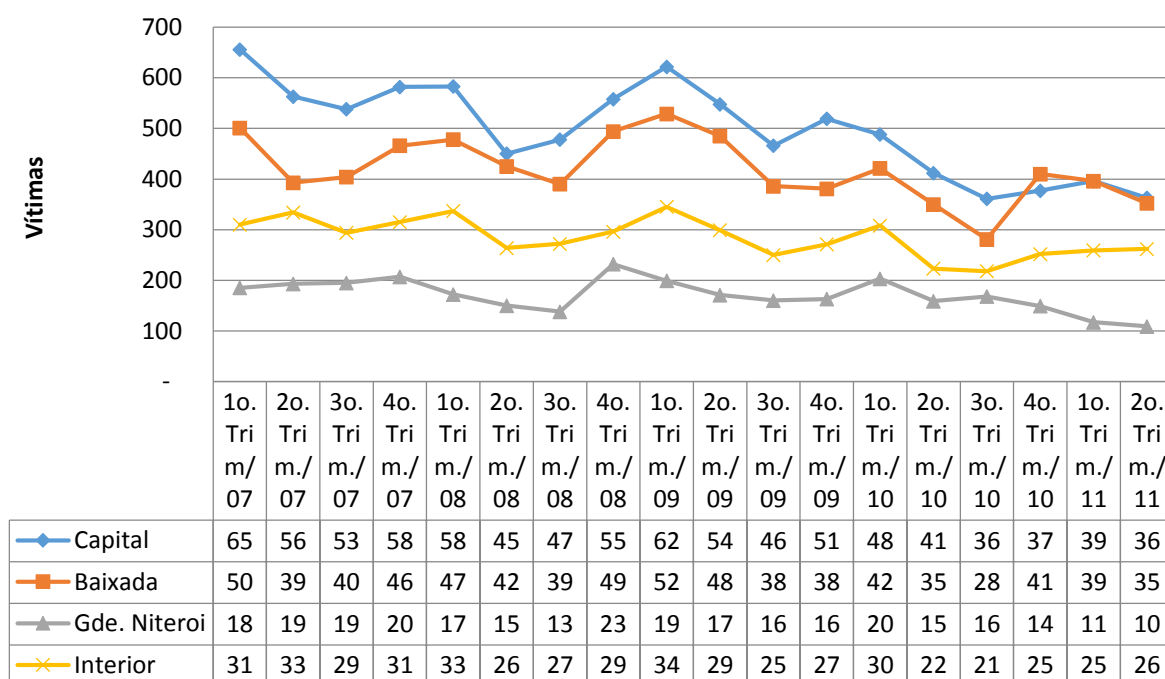


Na leitura do Gráfico 10, podemos ver que mesmo nos bairros que não possuíam UPPs até 2011, os homicídios estavam em trajetória de queda, porém sendo mais acentuada em 2010, quando da implantação do sistema integrado de metas da SESEG.

No Gráfico 11 a seguir, podemos observar que houve queda nos homicídios em todo o estado do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2011, sendo essa queda mais acentuada no ano de 2010, exatamente quando passou a ocorrer o monitoramento do sistema de metas da SESEG.

<sup>12</sup> O Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009, dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. A Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010, Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto Nº 41.931, de 25/06/2009, alterada pela Resolução SESEG nº 485 DE 30 DE JUNHO DE 2011, que cria um manual de Procedimento para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados.

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



Levando-se em consideração que só há UPPs na cidade do Rio de Janeiro e que, até o fim do primeiro semestre de 2010 só havia 8 unidades do programa instaladas, sendo quase todas na Zona Sul, podemos afirmar que não há uma relação tão intensa entre a queda dos índices de homicídio e as UPPs, mas talvez essa queda possa ter sido explicada pelo monitoramento das metas que passou a ocorrer por parte da SESEG.

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

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

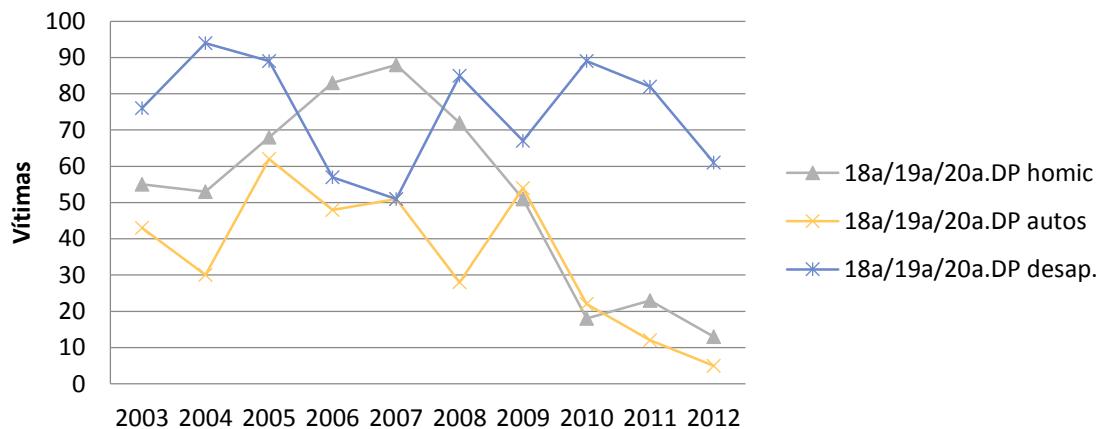
Desta forma, poderia haver uma relação entre a queda dos homicídios e o aumento dos desaparecimentos pela meta estipulada pela SESEG. Isso poderia explicar a queda abrupta nos homicídios e autos de resistência em 2010 e o aumento dos desaparecimentos, em contrapartida, no mesmo ano. Entretanto, é apenas uma hipótese a ser levantada com baixa capacidade comprobatória, tendo em vista que há inúmeros fatores que justificariam as curvas desses índices, tais como o encarceramento de

determinados criminosos, a quantidade expressiva de mortos acumulada na série histórica, a campanha de desarmamento<sup>13</sup>, dentre diversos outros fatores para os quais não há dados.

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

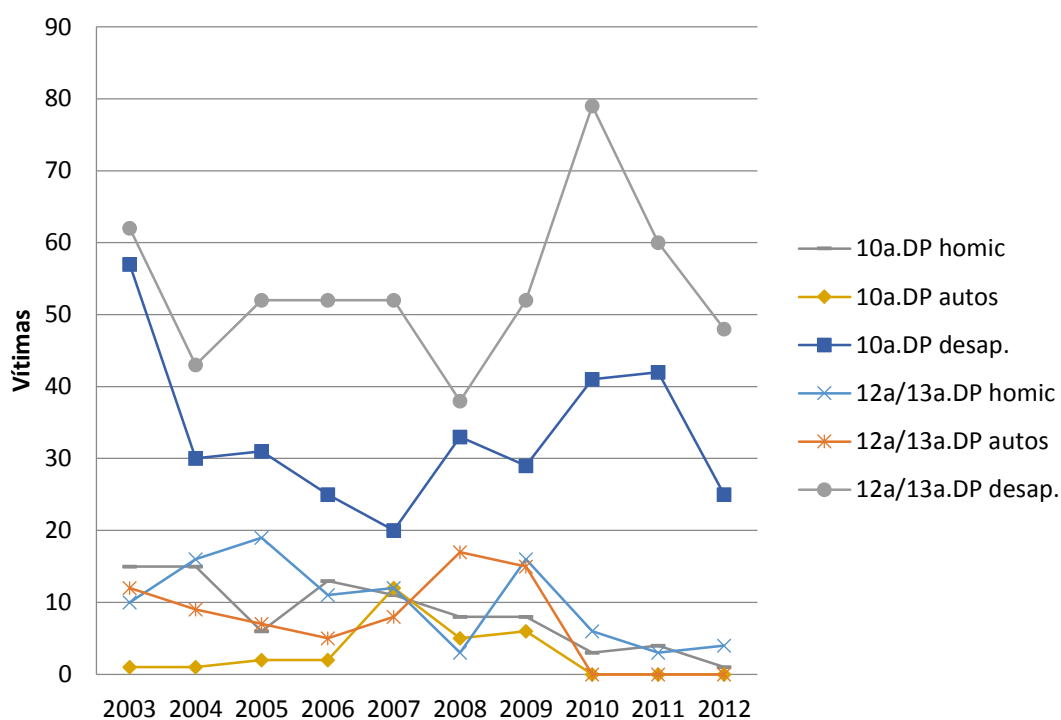
\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

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



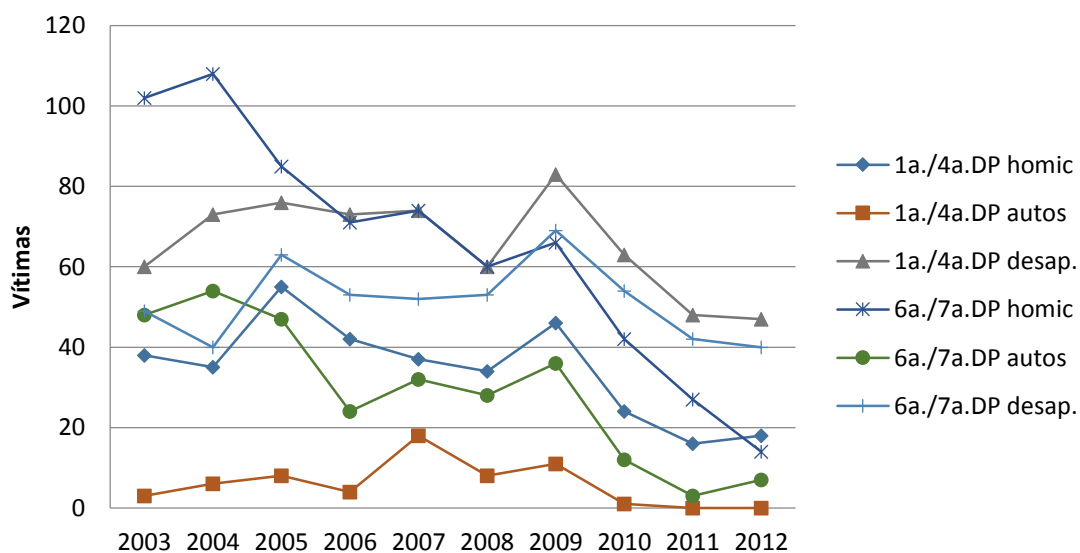
<sup>13</sup> Importante trabalho de Daniel Cerqueira e João M. P. de Mello “Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime”, avalia o impacto da campanha de desarmamento nas mortes causadas por armas de fogo em São Paulo através de dados administrativos de registros policiais, observando a partir de 2003 uma queda de 6% nas mortes por armas de fogo em todo o estado em municípios com mais de 50 mil habitantes. Esse poderia ser um dos fatores a serem levados em conta para a queda dos homicídios no Rio de Janeiro no mesmo período.

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



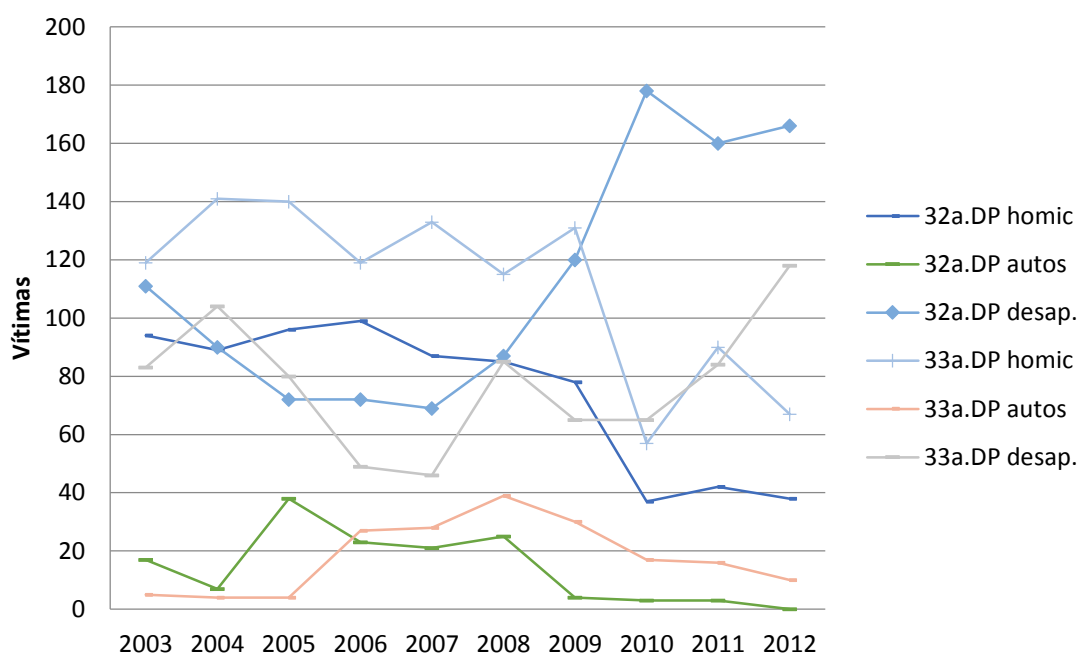
\*Dados mensais liberados pelo ISP não incluem o mês de dezembro de 2012.

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



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

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



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

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

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

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

de Metas da SESEG como o mais determinante para o êxito na redução da criminalidade violenta mais aparente.

#### 4. Considerações Finais.

O processo de pacificação das favelas cariocas se trata de uma política complexa e de difícil avaliação em seu impacto. Diversos fatores como o *ethos* policial, modelos de policiamento comunitário, a implantação de um sistema de metas pela SESEG, a convocação de policiais recém formados para atuarem nessas áreas, o enfraquecimento do tráfico de drogas, a subnotificação dentre muitos outros, tais como sazonalidade, questões culturais locais, campanha do desarmamento, e mesmo a maquiagem de alguns dados tiveram influência na queda em alguns índices de criminalidade, principalmente os de letalidade, e no aumento de outros.

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

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

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

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

Em pesquisa ainda em andamento, obtive relatos de policiais que se queixam quando encontram um morto na sua área e que “agora vai ser mais difícil alcançar a meta porque o cadáver apareceu”. Afirmações como essa também nos leva a crer em certa

“maquiagem” dos registros, podendo indicar que há áreas da cidade que poderiam estar se desfazendo de seus mortos para pô-los em outras regiões, de sorte e melhorar a sua meta.

Todavia, devemos ressaltar que no campo da criminologia e estudos da violência, estabelecer relações causais pode nos induzir algumas vezes a erro, principalmente por conta da qualidade dos dados.

Por isso, é importante sempre observarmos a complexidade de fatores que poderiam explicar os dados obtidos. Observamos que o Sistema Integrado de Metas criado pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, poderia ser o principal fator para a queda na letalidade. Entretanto, há outros fatores que podem ter influenciado e que não temos como controlar. Uma comparação entre os dados dos crimes ocorridos dentro das próprias UPPs, como fizemos, finda por dar um panorama mais confiável, mas muito aquém de compreender toda a complexidade do processo a ponto de podermos estabelecer uma relação causal. Preferimos não trabalhar com relações causais, tendo em vista que há muitos elementos contextuais (tais como, fatos acontecidos na comunidade, efeitos de sazonalidade, eventos de grande repercussão midiática, campanha de desarmamento), que poderiam afetar a taxa local de criminalidade.

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

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

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

Observamos ainda que há um aumento das lesões corporais dolosas e furtos, podendo indicar como fator a “falta da regulação autoritária exercida pelo dono do morro na época de domínio territorial do tráfico”. Neste sentido, como vimos nos gráficos 6 e 7, temos que levar em consideração o grande aumento nos registros de ocorrência, a



proporção desses crimes no total de registros e a subnotificação anterior. Sabemos empiricamente que o fator indicado tem influência nos índices. No entanto, não podemos precisar seu tamanho a ponto de apontá-lo como principal fator.

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

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

## 5. Bibliografia.

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

\_\_\_\_\_. **Só no Sapatinho**. Pesquisa LAV, 2011.

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

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

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

Acessado em 22/08/2010.

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

MISSE, Michel. **Malandros, Marginais e Vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. 1999.

\_\_\_\_\_. **Autos De Resistência: Uma Análise Dos Homicídios Cometidos Por Policiais Na Cidade Do Rio De Janeiro (2001-2011)**, (coord), Rio de Janeiro, 2011.

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

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

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

SAMPSON, R. J.;STEPHEN, S. R.;EARLS, F. *Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of Collective Efficacy*. Science, v. 277, p. 918-924, 1997.

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

SILVA, Sabrina Souza. **Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)**, dissertação

apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre, 2006.