Cadernos de Segurança Pública

ISP Instituto de Segurança Pública

ARTIGOS

A experiência das Unidades de Polícia Pacificadora da Zona Sul Carioca: uma análise crítica

Experience of Pacifying Police Units in Rio de Janeiro's South Zone: a critical analysis

Daniel Rosa Teixeira
Secretaria de Estado de Polícia Militar, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Leonardo Santos da Silva
Secretaria de Estado de Polícia Militar, Rio de Janeiro RJ, Brasil
Raphael Paulino da Silva
Secretaria de Estado de Polícia Militar, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Ulisses Estevam de Barros
Secretaria de Estado de Polícia Militar, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

O presente estudo busca analisar o contexto da política de segurança pública quando as primeiras Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram instaladas na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, consideraram-se os indicadores de criminalidade, o efetivo policial militar, os confrontos armados registrados e a letalidade policial como marcadores que serviram para estabelecer análise da fase atual do programa. Assim, buscou-se evidenciar as etapas do processo de pacificação, abordando a ocupação dos territórios, a instalação das UPPs e as fases subsequentes, identificando as práticas adotadas e avaliando até que ponto os gestores e profissionais envolvidos no processo estão de fato cientes e familiarizados com as atribuições e as competências inerentes às funções desempenhadas. Ainda, o estudo debruçou-se sobre as mudanças nas dinâmicas sociais e políticas observadas ao longo do tempo e em que medida tais aspectos influenciaram as políticas de segurança pública. Neste sentido, a pesquisa buscou demonstrar as diretrizes que nortearam o programa desde a sua implantação, destacando o ciclo que se propunha cumprir e evidenciando que etapa do processo foi possível alcançar com os esforços que foram empreendidos pela Polícia Militar. Por fim, o artigo propõe uma análise do contexto atual das Unidades de Polícia Pacificadora da Zona Sul e sugere quais seriam as perspectivas futuras.

Palavras-chave: Unidade de Polícia Pacificadora; Zona Sul; Polícia de Proximidade; pacificação; segurança pública.

CC BY NC

ABSTRACT

This study aims to analyze the context of the public security policy when the first Pacifying Police Units (UPPs) were installed in the South Zone of the city of Rio de Janeiro. For this purpose, crime indicators, military police personnel levels, recorded armed confrontations and police lethality were considered as markers that served to establish an analysis of the current phase of the program. Thus, we sought to highlight the stages of the pacification process, addressing the occupation of territories, the installation of the UPPs and the subsequent phases, identifying the practices adopted and evaluating the extent to which the managers and professionals involved in the process are actually aware of and familiar with the responsibilities and competencies inherent to the functions performed. Furthermore, the study focused on the changes in social and political dynamics over time and to what extent these aspects influenced public security policies. In this sense, the research sought to demonstrate the guidelines that guided the program since its implementation, highlighting the cycle that it proposed to fulfill and showing which stage of the process it was possible to reach with the efforts that were undertaken by the Military Police. Finally, the article proposes an analysis of the current context of the Pacifying Police Units in the South Zone and suggests future prospects for the program.

Keywords: Pacifying Police Unit; South Zone; proximity policing; pacification; public security.

Introdução

Considerando as missões constitucionais das Polícias Militares, vê-se a necessidade da atuação das corporações em múltiplos territórios, no exercício da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública (Brasil, 1988, art. 144, § 5º). Destarte, as peculiaridades de algumas áreas fazem com que políticas específicas sejam implementadas a fim de garantir acesso à segurança e outros direitos para a população local. Assim, o Programa de Polícia Pacificadora pode ser considerado uma dessas iniciativas que visam garantir direitos e consideram o contexto complexo da localidade.

Com isso, o estudo intenta analisar a política de segurança pública no contexto da instalação das primeiras Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) na Zona Sul do município do Rio de Janeiro. Para tanto, consideraram-se os indicadores de criminalidade, o efetivo policial militar, os confrontos armados registrados e a letalidade policial como marcadores que serviram para estabelecer análise comparativa entre o período que antecedeu a ocupação desses territórios com a fase atual do programa. Assim, buscou-se evidenciar as etapas do processo de pacificação, abordando a ocupação dos territórios, a instalação das UPPs e as fases subsequentes, identificando as práticas adotadas e avaliando até que ponto os gestores e profissionais envolvidos no processo estão de fato cientes e familiarizados com as atribuições e as competências inerentes às funções desempenhadas. O estudo pretende, ainda, investigar que etapa do processo de pacificação foi atingida pelas UPPs da Zona Sul do município do Rio de Janeiro, considerando os dois momentos da Política de Pacificação e a previsão de atuação de instituições e secretarias distintas.

Neste sentido, debruçou-se sobre as mudanças nas dinâmicas sociais e políticas ao longo do tempo e em que medida tais aspectos influenciaram as políticas de segurança pública, utilizando, como critérios de mensuração, os mesmos indicadores apontados para caracterizar tais áreas no período pré-UPP. Desta feita, a pesquisa buscou demonstrar as diretrizes que nortearam o programa desde a sua implantação, destacando o ciclo que se propunha cumprir e evidenciando que etapa do processo foi possível alcançar com os esforços que foram empreendidos pela Polícia Militar.

Por fim, propõe-se uma análise do contexto atual das Unidades de Polícia Pacificadora da Zona Sul e apontam-se as perspectivas futuras para o programa, considerando uma abordagem que contemple a visão dos policiais militares que atuam nas referidas UPPs e também do Coordenador do Programa no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Para fins analíticos, a fase atual do Programa de Polícia Pacificadora foi delimitada no período compreendido entre 2016 e abril de 2023, recorte temporal em que se concentram os indicadores secundários mobilizados neste artigo.

Metodologia

Quanto à abordagem metodológica, trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, destinada a conhecer melhor o fenômeno estudado e a descrever as etapas do processo de pacificação implementado em comunidades da Zona Sul do Rio de Janeiro, considerando a instalação e a consolidação das UPPs nesses territórios como objeto de análise (Vergara, 1998). Para fins deste artigo, a fase atual do programa corresponde ao período de 2016 a abril de 2023, intervalo em que se concentram os dados secundários comparativos e as informações institucionais utilizadas na análise.

Desenvolveu-se estudo de natureza qualiquantitativa. Quanto ao método de pesquisa, optou-se pelo levantamento, com uso de dados primários e aplicação de questionário aos participantes. Complementarmente, realizaram-se pesquisas bibliográficas, documentais e legislativas, o que permitiu observar o contexto atual e cotejá-lo com o período inicial de ocupação dos territórios. A análise crítica foi operacionalizada por meio de triangulação entre revisão normativa e bibliográfica, estatística descritiva dos indicadores selecionados e interpretação qualitativa das percepções colhidas junto aos agentes e gestores envolvidos no programa.

Os policiais militares lotados nas UPPs da Zona Sul constituíram a população-alvo da pesquisa, razão pela qual se definiu a amostra a partir desse universo e se aplicaram questionários aos participantes. Utilizou-se amostra não probabilística por conveniência, selecionada entre a população acessível. Os questionários foram aplicados de forma on-line, em virtude da facilidade operacional e do baixo custo de amostragem. Considerando o problema de pesquisa, buscou-se estabelecer margem de erro e nível de confiança tomando por referência o efetivo das UPPs da Zona Sul, adotando-se margem de erro de 5% para mais ou para menos.

Assim, a amostra mínima de policiais militares foi definida pela fórmula de Bêrni (2002), com atribuição de margem de erro de 5%. Desta maneira, a amostra mínima estimada foi de 292 policiais militares: $n = N \div (1 + (N - 1) \times e^2)$.

Após a coleta, os dados foram tratados de modo a responder aos objetivos propostos. No plano quantitativo, recorreu-se à análise estatística descritiva, com comparação de frequências, proporções e tendências anuais dos indicadores e das respostas do survey. No plano qualitativo, procedeu-se à interpretação das percepções registradas no questionário e na entrevista, articulando-as ao referencial teórico e aos documentos institucionais. A pesquisa foi realizada no período de 20 de maio de 2023 a 10 de junho de 2023, com amostra final de 301 respondentes, por meio de questionário disponibilizado em link do Google Forms e difundido via aplicativo WhatsApp.

Discussão

Para fins analíticos, a discussão foi organizada em três movimentos complementares: inicialmente, recupera-se o contexto histórico-normativo de implantação da política de pacificação; em seguida, apresentam-se e interpretam-se os indicadores e as evidências empíricas do recorte estudado; por fim, discutem-se os limites atuais do programa e suas perspectivas futuras, com base nas percepções dos policiais e do gestor institucional.

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora surgiu como uma das políticas propostas com o fito de mitigar reflexos negativos da criminalidade no Rio de Janeiro. O programa foi criado em dezembro de 2008, objetivando, sobretudo, ocupar as comunidades do estado do Rio de Janeiro, combater o tráfico de drogas e a criminalidade e promover o desenvolvimento econômico e social (Coelho; Provenza, 2016). Neste sentido, importa contextualizar o cenário da segurança pública à época:

> Ao longo de décadas, a atuação policial nessas áreas foi pautada por ações de enfrentamento direto e ostensivo aos grupos criminosos armados [...] a imagem pública do policial foi prejudicada por anos e anos de 'política de guerra' (Rio de Janeiro, 2015, p. 13).

Visando, portanto, ao fomento da segurança em territórios sensíveis e tradicionalmente marcados pela violência, iniciou-se o programa de implantação de UPPs, apresentado como um "novo modelo de policiamento comunitário" (Riccio et al., 2013), o qual conjugava a provisão de segurança com a oferta de serviços sociais (Costa; Castilho, 2011). Ainda, o programa das UPPs seria inovador na medida em que propunha "uma nova configuração situacional em que os policiais ocupam de modo permanente a localidade" (Dias, 2016, p. 16), denotando certa crença no "discurso da 'ausência do Estado' nas favelas como causa da criminalidade urbana no Rio de Janeiro" (Dias, 2016, p. 17).

Nestes termos, quanto ao início do processo de implantação das UPPs, havia uma expectativa positiva quanto à presença permanente da polícia, já que se tratava de regiões marcadas por confrontos entre Estado e outros grupos armados que, em tese, experimentariam uma mudança de cenário, com mais garantias de direitos à população (Cano; Borges; Ribeiro, 2012). O Índice de Percepção da Presença do Estado (IPPE), divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e calculado em 2011, denotava que a ação policial recebeu nota entre 9 e 10 por parte de 60% dos moradores da cidade do Rio de Janeiro, enquanto 66% dos moradores da Zona Sul declararam expectativa de melhoria da qualidade de vida. Ainda, 90% da população apoiava a instalação da UPP no Complexo do Alemão, ilustrando uma vontade de que o programa fosse expandido (FGV, 2011).

Ainda corroborando os efeitos positivos das UPPs, Cano, Borges e Ribeiro (2012) avaliaram os índices de criminalidade, indicando que houve redução da violência letal, sobretudo de mortes em decorrência de intervenções policiais.

O arcabouço normativo que institucionalizou a UPP como política pública foi estabelecido, inicialmente, pelo Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011, sendo reformulado pelo Decreto nº 45.186 de 17 de março de 2015:

> Art. 1º - O Programa de Polícia Pacificadora, parte integrante da Política de Pacificação, conjuga, com equilíbrio e razoabilidade, ações de prevenção proativa com ações de coação legítima e qualificada das polícias estaduais, observado o princípio da dignidade da pessoa humana, para a (1) recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, (2) a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e (3) a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal (Rio de Janeiro, Decreto nº 45.186, art. 1º, 2015).

Araújo (2012) pontua que o advento das UPPs enquanto política pública traduzia um esforço governamental para preparar a cidade do Rio de Janeiro para a realização dos megaeventos que nela seriam sediados, culminando com a realização das Olimpíadas, em 2016. Vejamos na Tabela 1 abaixo a cronologia de instalação das UPPs da Zona Sul carioca.

Tabela 1: Instalação das Unidades de Polícia Pacificadora

UPP	Zona	Data de inauguração
Santa Marta	Sul	19/12/2008
Babilônia	Sul	10/06/2009
Tabajaras — Cabritos	Sul	14/01/2010
Vidigal	Sul	18/01/2012
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	Sul	23/12/2009
Rocinha	Sul	20/09/2012

Fonte: adaptado de Ribeiro e Vilarouca (2018)

Por meio do Decreto Estadual nº 45.146, de 05 de fevereiro de 2015, foi instituída a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP), de modo que a execução da Política de Pacificação passa a ser prevista para dois momentos distintos, os quais podem ser concomitantes ou sucessivos:

> I - O programa de polícia pacificadora a ser implementado no território conflagrado sob planejamento e coordenação da Secretaria de Estado de Segurança e execução das polícias Civil e Militar, em cinco etapas: análise estratégica, intervenção tática, estabilização, implantação da polícia pacificadora e avaliação e monitoramento;
>
> II - A ocupação social a ser planejada e coordenada pela Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação – CEMAPP e executada pelas secretarias de estado cujas atribuições impactam direta ou indiretamente na segurança pública e no social, podendo ser apoiadas por entes federativos, organizações não governamentais, setor privado e pela sociedade civil organizada. É, portanto, o momento em que, após ter sido implantada a polícia pacificadora e ser restabelecida a segurança pública local, são implementadas ações de reintegração econômica, política e social das áreas contempladas pela política de pacificação (Rio de Janeiro, 2015, p. 43).

Ainda, foram estabelecidos os seguintes objetivos para o Programa de Polícia Pacificadora, quais sejam:

> Art. 3º - São objetivos perseguidos pelo Programa de Polícia Pacificadora:
>
> I - Retomar territórios sob o jugo de grupos criminosos, visando a extinguir a coação ilegal sobre seus moradores;
>
> [...]
>
> III - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;
>
> IV - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não violentos de sociabilidade (Rio de Janeiro, Decreto nº 45.186, art. 3º, 2015).

A fim de alcançar os objetivos do Programa de Polícia Pacificadora, é preciso que se estabeleça como serão desenvolvidas as ações, de modo que foram definidas etapas para planejamento e gestão do processo de pacificação, prevendo também a distribuição de atribuições no que concerne à execução das ações. Assim, o Programa de Polícia Pacificadora é executado em cinco etapas, quais sejam: análise estratégica, intervenção tática, estabilização, implantação da polícia pacificadora e avaliação e monitoramento.

Outro importante conceito no escopo do estudo é o de Polícia de Proximidade. Através da Instrução Normativa PMERJ nº 22, publicada no aditamento ao Boletim da Polícia Militar nº 027 de 12 de fevereiro de 2015 a Polícia de Proximidade foi conceituada como:

> [...] uma filosofia na qual policial e cidadãos, dos mais diversos segmentos societários, trabalham em parceria, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal. Para este objetivo, busca-se estimular a participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, e a consequente legitimidade das ações policiais. Assim, a Polícia de Proximidade vai atuar sobre o fenômeno criminal, protagonizando a ação de aproximação com a população, na busca de soluções para os problemas levantados (SEPM, 2015).

Entende-se, portanto, que a Polícia de Proximidade seria uma estratégia para tornar mais eficiente a atuação da Polícia Militar, de modo que contribuiria para a conquista de legitimidade das ações policiais perante os cidadãos, além de fomentar a continuada cooperação entre policiais, moradores e demais atores implicados no contexto da segurança pública local.

O Programa de Polícia Pacificadora experimentou diferentes percepções por parte da opinião pública. Ribeiro e Vilarouca (2018) apontam que, entre os anos de 2008 e 2012, o programa gozava de grande aprovação social; entretanto, após tal período, passou a suportar questionamentos acerca da lisura dos procedimentos policiais, fenômeno iniciado com o desaparecimento do pedreiro Amarildo, em 2013.

Importante destacar que, conforme o que disciplina a Política de Pacificação, este processo não se restringe à atuação da Polícia Militar, de modo que existem outros atores previstos e o alcance dos objetivos depende do envolvimento desses diversos sujeitos.

Conforme a Tabela 2, as mesmas unidades registravam, pouco depois da inauguração, quantitativos relativamente próximos aos observados no período mais recente. Deixam de constar os efetivos das UPPs Rocinha e Vidigal, pois ambas só foram inauguradas em 2012. Pode-se perceber que, em regra, os efetivos sofreram poucas alterações, com exceção da UPP Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, que apresentou baixa de 63 policiais militares ao longo dos 13 anos que separam os recortes.

Tabela 2: Efetivos das UPPs em 2010

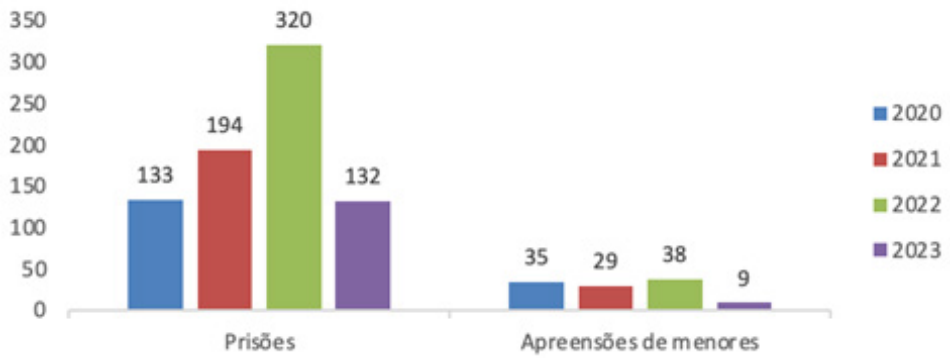
UPP	EFETIVO
Santa Marta	125 policiais militares
Babilônia	104 policiais militares
Tabajaras — Cabritos	144 policiais militares
Pavão-Pavãozinho/Cantagalo	187 policiais militares
Total	560 policiais militares

Fonte: adaptado de Ribeiro e Vilarouca (2018)

Respondendo às indagações quanto à vitimização policial, no período compreendido entre janeiro de 2020 e maio de 2023, não houve nenhuma morte de policial militar em UPPs da Zona Sul. Quanto aos feridos, houve um episódio, na UPP Santa Marta, em julho de 2022. Tais números denotam índices praticamente nulos de vitimização, mesmo com a presença constante em áreas sensíveis e com os possíveis confrontos armados. Assim, mesmo com a presença constante em áreas sensíveis e os possíveis confrontos armados, entre janeiro de 2020 e maio de 2023, as UPPs da Zona Sul não registraram nenhuma morte de policial militar.

Quanto às ocorrências envolvendo prisões e apreensões realizadas no âmbito dessas unidades, o Gráfico 1 aponta aumento considerável em 2022, na série de 2020 a 2023.

Gráfico 1: Prisões e Apreensões das Unidades de Polícia Pacificadora



Fonte: adaptado de SEPM (2023)

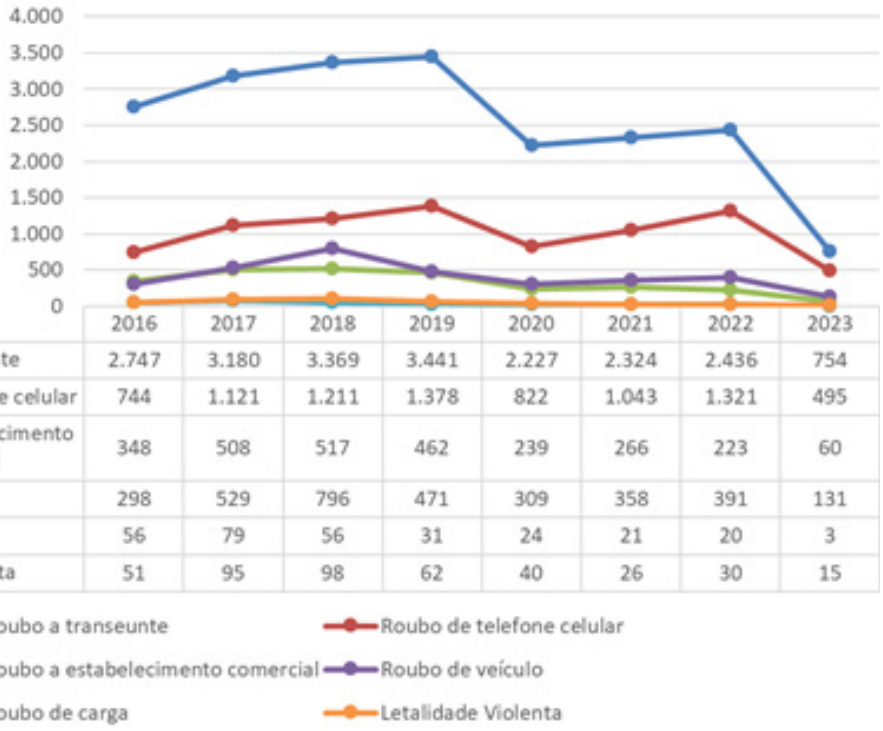
A interpretação de tal fenômeno pode partir de dois vieses. Uma primeira abordagem pode sugerir que o Programa de Pacificação impactou nos indicadores de atividade policial nas áreas atendidas, de modo que o aumento no número de flagrantes indicaria uma maior presença de policiamento ostensivo nesses territórios (Coelho; Provenza, 2016, p. 12). Por outro lado, a garantia da segurança e a construção de relações de confiança entre a polícia e os moradores seriam elementos indispensáveis no processo de recuperação da legitimidade da Polícia Militar em áreas sensíveis, sendo os confrontos em áreas de favela e a priorização do combate às drogas um aspecto que estimularia a resistência da população local:

> Nestes casos, muitos moradores continuam vendo a polícia como uma organização inimiga e muitos policiais ainda consideram os favelados como filiados, em maior ou menor grau, à criminalidade. Em várias UPPs, a situação poderia ser definida como 'guerra fria contra o tráfico', com um número muito inferior de vítimas, mas com a continuidade dos velhos mecanismos: a polícia priorizando sempre o combate às drogas e jovens provocando a polícia através de músicas proibidas. Nestes contextos de tensão, a intervenção dos policiais enfrenta muitas vezes a resistência dos moradores que, no limite, leva a conflitos abertos e processos por desacato (Cano; Borges; Ribeiro, 2012, p. 200).

Foram também analisadas as estatísticas relativas aos indicadores estratégicos de criminalidade, usando para tanto os dados consolidados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), através do site ISPDados, uma página de dados abertos do Instituto que permite acesso às bases de dados de registros criminais e de atividade policial do estado do Rio de Janeiro, sendo as estatísticas construídas a partir dos registros de ocorrência lavrados na Polícia Civil.

Para coleta dos dados do ISP, utilizou-se como marco inicial o ano de 2016 e como marco final abril de 2023. É importante salientar que o período foi dilatado a fim de estabelecer análise histórica, e não apenas pontual, da evolução dos indicadores estratégicos de segurança pública. Quanto à área, analisaram-se as estatísticas que compilam os registros de ocorrência das áreas de atuação dos 2º, 19º e 23º Batalhões de Polícia Militar (BPM), unidades da PMERJ que contemplam a Zona Sul carioca. Os dados coletados foram dispostos no Gráfico 2.

Gráfico 2: Indicadores estratégicos de criminalidade da Zona Sul do Rio de Janeiro



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Roubo a transeunte	2.747	3.180	3.369	3.441	2.227	2.324	2.436	754
Roubo de telefone celular	744	1.121	1.211	1.378	822	1.043	1.321	495
Roubo a estabelecimento comercial	348	508	517	462	239	266	223	60
Roubo de veículo	298	529	796	471	309	358	391	131
Roubo de carga	56	79	56	31	24	21	20	3
Letalidade Violenta	51	95	98	62	40	26	30	15

Fonte: adaptado de ISPDados (2023)

Os dados consolidados do ISP, sintetizados no Gráfico 2, permitem visualizar os números dos últimos oito anos, de modo que se pode observar diminuição expressiva em alguns indicadores estratégicos. É necessário pontuar, no entanto, que, embora tais indicadores sejam uma ferramenta relevante para avaliação e monitoramento das Áreas de Segurança Pública, outros mecanismos também devem ser considerados para a avaliação de áreas quanto a questões afetas à segurança pública.

Tomando-se o período de 2016 a abril de 2023 como referência da fase atual do programa, a leitura descritiva das séries sugere tendência geral de redução dos indicadores estratégicos mais sensíveis, ainda que com oscilações anuais. O comportamento desses dados reforça a hipótese de que a permanência territorial das UPPs produziu efeitos de contenção mais duradouros do que as antigas intervenções episódicas, sem que isso autorize, por si só, inferências causais absolutas.

> Neste sentido, pode-se dizer que a percepção positiva da sociedade com relação ao Programa de Pacificação deve-se sobretudo às transformações experimentadas na vida dos moradores dessas áreas no sentido de garantia de uma vida melhor e também à redução de problemas de segurança pública, minimizando dinâmicas criminais na área atendida (Ribeiro; Vilarouca, 2018, p. 1171).

Ainda, o monitoramento e avaliação de critérios técnicos observáveis, como a expansão territorial, o efetivo policial existente e os índices criminais verificados em cada localidade, representam uma "dimensão estratégica importante de avaliação do trabalho poli-

cial", de modo que devem compor uma análise conjunta estratégica (Faria; Costa; Corrêa, 2012, p. 14). Entende-se, portanto, a relevância da análise de tais variáveis como medida para discutir a atuação da Polícia Militar através das UPPs da Zona Sul.

Destarte, foi entrevistado o então Coordenador da CPP, Coronel Ranulfo Souza Brandão Filho, a fim de captar as suas percepções como gestor do programa no âmbito da SEPM. Indagado sobre a forma como avalia a contribuição das UPPs da Zona Sul para o enfrentamento da criminalidade nas comunidades em que atua e no entorno, o oficial afirmou que tais unidades constroem um "cinturão de segurança" na região. Além disso, classificou que atuam permanentemente no processo de pacificação das comunidades, modificando a cultura anterior de ocupação dessas áreas apenas para grandes operações policiais. Outro importante aspecto suscitado pelo Coordenador foi a atuação das UPPs em sinergia com os Batalhões de Polícia Militar responsáveis pelo patrulhamento do entorno das comunidades, de modo a evitar movimentação pendular de marginais e, sobretudo, contribuindo para o alcance das metas do Sistema de Metas (SIM).

Sabe-se que pesquisas realizadas no início e durante o processo de pacificação de territórios apontam para uma grande aceitação do programa pela população e um desejo de expansão das áreas atendidas (FGV, 2019; Candida; Araujo, 2017). Neste sentido, o Coronel Brandão, avaliando a aceitação do Programa de Polícia Pacificadora pela população residente nas comunidades da Zona Sul atualmente, classifica como ainda bastante positiva por uma grande parte da população, principalmente em razão do policiamento de proximidade que vem sendo executado pelas UPPs. Isso porque, na visão do oficial, as unidades não executam apenas o patrulhamento ostensivo, mas oferecem aulas gratuitas de diversas modalidades esportivas e educacionais, participando efetivamente do trabalho de prevenção, além de oportunizar aos jovens novas perspectivas em oposição à criminalidade.

Perguntado sobre o alcance dos objetivos do Programa de Polícia Pacificadora e etapas previstas para o programa, o Coordenador da CPP pontua que, apesar de o programa estar prestes a completar 15 anos em 18 de dezembro de 2023, os bons resultados em relação à retomada dos territórios e a contribuição para uma cultura de paz nas comunidades ainda estão em construção. Avaliou ainda que a redução da violência armada e a recuperação da confiança dos moradores na Polícia Militar também estão em consolidação. Nas palavras do coronel Brandão: "Entendo que a construção de uma cultura de paz em um território marcado por violência, guerras e disputas de poder é algo a ser construído e consolidado no tempo de algumas gerações, mas estamos no caminho correto" (Brandão, 2023).

Sobre a possibilidade de completar as etapas previstas para o programa, adicionou:

> [...] quando cada UPP é inaugurada, as etapas I - Análise Estratégica, II - Intervenção Tática, III - Estabilização, IV - Implantação da Polícia Pacificadora, são cumpridas e passamos a estar permanentemente na etapa V - Avaliação e Monitoramento, esta última com a finalidade de orientar even-

> tuais correções periódicas, bem como acompanhar a evolução dos riscos à integridade física das pessoas envolvidas no processo, para adoção das ações de polícia mais adequadas (Brandão, 2023).

Prosseguindo, abordou-se a questão da ocupação social das áreas das UPPs da Zona Sul por outras secretarias e a sociedade civil, no que se pontuou pelo Oficial que muito foi feito em relação aos serviços estatais no interior das comunidades após o advento das UPPs, principalmente em relação ao Governo do Estado. Entretanto, o Coronel Brandão avalia que ainda há muito a melhorar, citando o desenvolvimento do Programa Cidade Integrada como uma política do Governo do Estado do Rio de Janeiro que visa integrar as comunidades atendidas aos serviços prestados pelo Estado.

Quanto a possível necessidade de adequação do Programa de Polícia Pacificadora ou mesmo um retorno a etapas iniciais para garantia de alcance dos objetivos e permanência nos territórios, o Coordenador da CPP asseverou que a Segurança Pública está em constante movimento, de modo que sempre há necessidade de avaliação e adequação a novas tendências conjunturais, econômicas e sociais. Assim, evidencia que há espaço para ponderar alterações, porém acredita que essa reflexão não significa mudança de direção, apenas pequenas adequações para aprimoramento do programa:

> Realmente há uma necessidade de reconquista de alguns territórios, o que não significa um retorno a etapas iniciais, mas sim um estudo individual de cada caso. Um investimento decorrente deste estudo, seja em efetivo, em meios utilizados, em equipamentos, será conforme a conclusão chegada (Brandão, 2023).

As UPPs da Zona Sul, bem como as demais UPPs, vêm realizando um trabalho sólido de controle de territórios antes dominados exclusivamente pelo tráfico de drogas, além de contribuir na sensação de segurança dos moradores que vivem nos bairros adjacentes às comunidades, através de uma busca frequente de ações integradas com os Batalhões de suas áreas, objetivando participar ativamente na redução dos indicadores criminais que integram o Sistema de Metas (SIM).

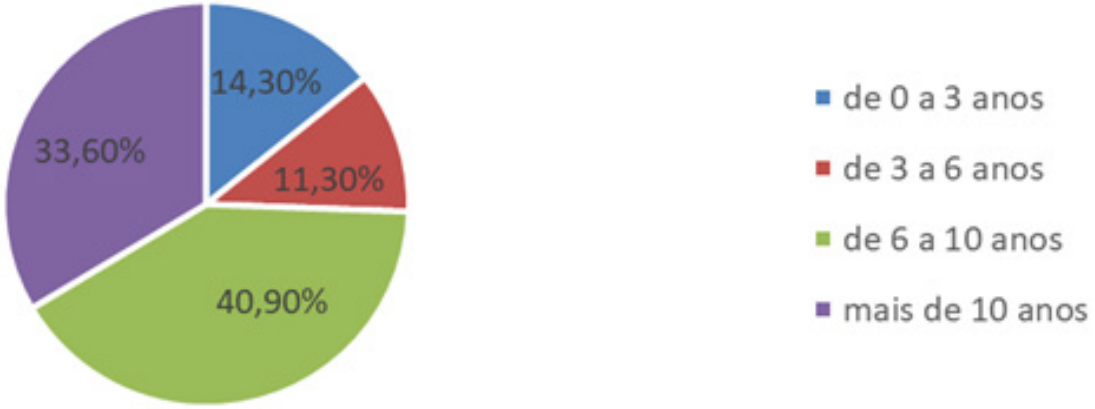
As contribuições do Coordenador de Polícia Pacificadora permitiram perceber que o programa já é alvo de monitoramento e avaliações, de modo que estratégias para aprimoramento são definidas a partir dessas análises permanentes. Assim, não se tem, sob a ótica do gestor, predisposições para alterações significativas ou novos direcionamentos para o Programa de Polícia Pacificadora, sendo propostas estratégias pontuais para dirimir possíveis óbices observados.

Quanto ao levantamento aplicado aos policiais militares lotados nas UPPs da Zona Sul carioca, foram ouvidos 301 participantes, os quais responderam ao questionário transmitido através de link criado no Google Forms. Todos os policiais militares ouvidos são do serviço ativo da Polícia Militar, dentre oficiais e praças pertencentes ao efetivo das UPPs inseridas no recorte do estudo. Aos policiais militares participantes foi aplicado questionário, com perguntas fechadas, com o propósito de traçar um sucinto perfil da amostra,

além de buscar percepções dos agentes acerca do Programa de Polícia Pacificadora. Também foi aberto espaço, de preenchimento não obrigatório, para que os participantes que desejassem pudessem deixar seus relatos, críticas ou percepções.

Nestes termos, do total da amostra, 13 participantes eram oficiais e 288 eram praças. Indagados acerca do tempo que trabalham no Programa de Polícia Pacificadora, 43 participantes disseram trabalhar de 0 a 3 anos, 34 declararam trabalhar de 3 a 6 anos, 123 participantes disseram trabalhar de 6 a 10 anos e 101 participantes disseram trabalhar no programa por mais de 10 anos, conforme se observa no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3: Tempo de trabalho no Programa de Polícia Pacificadora



Fonte: elaborado pelos autores

Nota-se, portanto, que a tropa já atua no programa há considerável período de tempo, de modo que mais de 70% dos respondentes trabalham em Unidades de Polícia Pacificadora há pelo menos seis anos. Assim, é possível inferir a familiaridade dos agentes com o modelo de Polícia de Proximidade e com o Programa de Polícia Pacificadora, de modo que suas percepções sobre as etapas do programa contemplam a visão de quem exerceu agência na implantação e consolidação das UPPs. Julga-se que os saberes e percepções desses homens e mulheres que atuam no programa podem contribuir sobremaneira para a análise histórica do contexto, na medida em que estão atuando diretamente no que tange às atribuições da PMERJ.

Perguntados acerca da contribuição das UPPs da Zona Sul no enfrentamento da criminalidade nas comunidades em que atuam, no contexto atual, 250 (83%) participantes responderam crer na contribuição, 33 (11%) respondentes não concordavam e nem discordavam com a contribuição das Unidades, e 18 (6%) policiais militares discordavam sobre um papel relevante das UPPs no combate à criminalidade.

Indagados sobre a percepção que tinham acerca de uma alta aceitação da polícia e do Programa de Polícia Pacificadora pela população residente nas comunidades, 209 partici-

pantes responderam acreditar que a aceitação é alta, 46 policiais militares disseram não concordar nem discordar dessa afirmação e 46 respondentes discordaram dessa percepção, como se observa no Gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4: Percepção sobre alta aceitação da Polícia e do Programa de Polícia Pacificadora pela População



Fonte: elaborado pelos autores

Os participantes também responderam sobre as suas percepções acerca do alcance dos objetivos do Programa de Polícia Pacificadora nas UPPs em que atuam. Conforme o Gráfico 5 abaixo, 209 policiais responderam que acreditam que os objetivos foram alcançados, 51 respondentes disseram não concordar nem discordar com o alcance dos objetivos, e 41 participantes responderam que não concordam que os objetivos do programa tenham sido alcançados.

Gráfico 5: Percepção sobre o alcance dos objetivos do Programa de Polícia Pacificadora nas UPPs da Zona Sul



Fonte: elaborado pelos autores

Quando questionados sobre a execução exitosa das etapas do Programa de Polícia Pacificadora, no âmbito das UPPs da Zona Sul, 219 participantes disseram concordar com o êxito da execução, 49 policiais militares relataram que não concordavam nem discordavam e 33 respondentes discordavam do suposto êxito na execução das etapas do programa. Nota-se que, sob a percepção dos policiais militares, o programa foi exitoso

na execução das etapas e alcançou os objetivos definidos. Pode-se inferir que se trata de uma tropa que crê na viabilidade da proposta da pacificação, crença traduzida em análise majoritariamente favorável quanto ao sucesso da execução, conforme o Gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6: Êxito na execução das etapas do Programa de Polícia Pacificadora



Fonte: elaborado pelos autores

Por fim, os agentes responderam sobre a "Ocupação Social" das áreas das UPPs da Zona Sul por outras secretarias e sociedade civil organizada, devendo opinar se foi realizada com êxito e continua sendo desenvolvida. Neste sentido, 140 agentes afirmaram que a "Ocupação Social" foi iniciada e segue sendo desenvolvida com êxito. Outros 53 participantes não concordavam nem discordavam com a afirmação do êxito da participação de outras secretarias e 108 respondentes discordavam dessa suposta exitosa "Ocupação Social", conforme o Gráfico 7 abaixo.

Gráfico 7: Êxito na "Ocupação Social" nas UPPs da Zona Sul



Fonte: elaborado pelos autores

Os dados do levantamento permitem leitura quantitativa descritiva adicional. Do total de 301 respondentes, 74,4% atuavam havia seis anos ou mais no programa, o que sugere experiência acumulada para avaliar suas rotinas. Além disso, 83,1% reconheceram contribuição das UPPs para o enfrentamento da criminalidade, 69,4% perceberam alta aceitação social do programa, 69,4% entenderam que os objetivos foram alcançados, 72,7% conside-

raram exitosa a execução das etapas e 46,6% avaliaram positivamente a chamada Ocupação Social. O contraste entre a percepção favorável do policiamento e a avaliação menos positiva da atuação intersetorial indica que os limites atuais do programa se concentram menos na presença policial e mais na capacidade de articulação das demais políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o aporte e as políticas de segurança pública implementadas no Rio de Janeiro, note-se que havia uma abordagem que privilegiava grandes operações policiais com eficácia pontual, representando níveis elevados de letalidade (Rio de Janeiro, 2015).

Diante de tal conjuntura, percebia-se um desgaste da imagem da Polícia Militar junto à sociedade. Neste contexto, emerge a política de pacificação, numa ideia de ocupação permanente de territórios conflagrados e marcados pela violência de grupos armados, espaços sociais sob dominação que careciam de um rompimento nessa lógica e promoção de direitos para a população.

Desde sua concepção, o programa reconheceu a máxima de que a atuação isolada da Polícia Militar não solucionaria os problemas que se vislumbravam, de modo que haveria a necessidade do envolvimento de outros atores, desenvolvimento de políticas sociais, inserção da participação da população local e, sobretudo, continuidade de tais agências.

Assim, procurou-se refletir acerca das etapas desse processo que foram alcançadas, usando o recorte das UPPs da Zona Sul do Rio de Janeiro, e analisando estatísticas de indicadores estratégicos de segurança pública. Buscou-se também verificar se o momento da Ocupação Social pode ser observado, evidenciando a participação de outros atores do processo de pacificação.

A partir de referencial teórico robusto acerca do tema, bem como levantamento realizado com policiais militares que atuam nas UPPs da Zona Sul do município do Rio de Janeiro, o estudo buscou evidenciar percepções acerca dos resultados alcançados e da exígua materialidade percebida da Ocupação Social nesses territórios, o que repercute nos objetivos do Programa e restringe a efetividade da pacificação à atuação policial, a qual tem múltiplas limitações diante dos desafios enfrentados em áreas historicamente marginalizadas.

Por fim, verificou-se a percepção dos policiais que atuam nas UPPs da Zona Sul, bem como do gestor institucional do programa. Esses sujeitos evidenciaram a ideia de que o programa alcançou parte dos objetivos propostos, sendo cediço que ainda estão em processo de construção. Oportuno destacar que adequações, avaliação e monitoramento compõem as próprias etapas do processo de pacificação de territórios, de sorte que possí-

veis mudanças não traduzem insucessos, mas respostas à análise do cenário e busca por eficiência e efetividade.

Em síntese, os resultados centrais do estudo indicam: (i) percepção majoritariamente favorável dos policiais quanto à contribuição das UPPs para o enfrentamento da criminalidade; (ii) tendência descritiva de redução dos indicadores estratégicos analisados no recorte entre 2016 e abril de 2023; e (iii) persistência de fragilidades na dimensão da Ocupação Social e na articulação intersetorial. Para a política pública, os achados recomendam o fortalecimento da coordenação entre segurança, assistência, educação, saúde e urbanismo; o monitoramento contínuo de séries históricas por território; e o aperfeiçoamento de indicadores de avaliação capazes de distinguir efeitos estritamente policiais de resultados vinculados à presença integrada do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marcella C. S. Rio em forma olímpica: a construção social da pacificação na cidade do Rio de Janeiro. In: MISSE, Michel; WERNECK, Alexandre. **Conflitos de (grande) interesse**: estudos sobre crimes, violências e outras disputas conflituosas. Rio de Janeiro: Garamond; Faperj, 2012.

BÊRNI, Duilio de Avila. **Técnicas de pesquisa em economia**: como transformar hipóteses em teses e dissertações. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANDIDA, Simone; ARAUJO, Vera. Pesquisa mostra que 82% dos moradores de áreas com UPPs querem outros serviços além da polícia. **Centro de Estudos de Segurança e Cidadania**, 2017. Disponível em: https://cesecseguranca.com.br/reportagens/pesquisa-mostra-que-82-dos-moradores-de-areas-com-upps-querem-outros-servicos-alem-da-policia/. Acesso em: 2 abr. 2023.

CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo. **Os Donos do morro**: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, p. 136–155, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sur/a/ nkKZBphPZCQ3ssHDHwTLN3F/abstract/?lang=es. Acesso em: 30 mar. 2023.

COELHO, Diogo; PROVENZA, Marcello. **Balanço de indicadores da política de pacificação (2007–2015)**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016. Disponível em: http://arquivo.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacifica cao2015.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2023.

COSTA, Marcelo H. da; CASTILHO, Sérgio R. R. Desenvolvimento econômico solidário e segurança pública na cidade do Rio de Janeiro: estratégias para a ação. **Boletim Mercado de Trabalho**, n. 46, fev. 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3972. Acesso em: 20 de maio de 2023.

DIAS, Ariley P. R. **Para ver o futuro**: utopia, risco e paz no Jardim Batan. 2016. Dissertação (mestrado em sociologia e antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsfopup=true&id_trabalho=3730920. Acesso em: 20 de maio de 2023.

FARIA, Alessandra Maia Terra de; COSTA, André Saldanha; CORRÊA, Roberta de Mello. Áreas Integradas de Segurança Pública e suas representações: Efetivo policial,

densidade demográfica e ocorrências criminais. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 4, 2012. Disponível em: http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20120305.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2023.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Índice de Percepção da Presença do Estado**. 2011. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/ibre-divulga-indice-percepcao-presenca estado. Acesso em: 31 mar. 2023.

GARAU, Marilha Gabriela Reverendo. Uma análise das relações da polícia militar com os moradores de uma favela ocupada por UPP. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, p. 2106–2145, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/xngSb7NKmSjdW59B6JMPJnx/?lang=pt. Acesso em: 30 mar. 2023.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Monitoramento por área**. Disponível em: http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html. Acesso em: 16 jun. 2023.

LEITE, Márcia Pereira. Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 2012. Disponível em: https://revista.forumseguranca.org.br/ index.php/ rbsp/article/view/126. Acesso em: 31 mar. 2023.

PIO, João Gabriel; BRITO, Ana Carolina Santos; GOMES, Alexandre Lopes. Criminalidade na cidade do Rio de Janeiro (RJ): As influências das políticas públicas e as relações a curto e longo prazos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/P8NPDMrGjMyJDKMRz8WHRvK/abstract/?lang=pt. Acesso em: 30 jun. 2023.

RIBEIRO, Ludmila; VILAROUCA, Márcio Grijó. "Ruim com ela, pior sem ela": o desejo de continuidade das UPPs para além das Olimpíadas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1155–1178, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/gGvLRFPYKmFdBnvcXBsSzgS/abstract/?lang=pt. Acesso em: 31 mar. 2023.

RICCIO, Vicente et al. Community policing in the favelas of Rio de Janeiro. **Police Practice and Research**, v. 14, n. 4, p. 308–318, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258032057_Community_policing_in_the_Favelas_of _ Rio_de_Janeiro. Acesso em: 21 de maio de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 45.186, de 17 de março de 2015**. Regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora no Estado do Rio De Janeiro e determina outras providências. Rio de Janeiro, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 46.600, de 18 de março de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro - SEPM, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG). **Unidade de Polícia Pacificadora – UPP**: da origem do programa à política de pacificação. Rio de Janeiro: SESEG, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/39198993/Unidade_de_Pol%C3%ADcia_Pacificadora_UPP_da_origem_do_programa_%C3%A0_pol%C3%ADtica_de_pacifica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 31 mar. 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VILAROUCA, Márcio Grijó; RIBEIRO, Ludmila; MENEZES, Palloma. Os policiais das UPPs e a crise permanente da segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gpxsQDGFMk74ZD3P7pQxtPh/#. Acesso em: 5 abr. 2023.

Daniel Rosa Teixeira

(danielrosateixeira@gmail.com)

Pós-graduado em Políticas Públicas de Segurança, Gestão e Ciências Policiais na ESPM (Escola de Governo) e Major da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

https://orcid.org/0009-0002-5932-7270

Leonardo Santos da Silva

(leosantos0664@gmail.com)

Pós-graduado em Políticas Públicas de Segurança, Gestão e Ciências Policiais na ESPM (Escola de Governo) e Major da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

https://orcid.org/0009-0008-0470-647X

Raphael Paulino da Silva

(raphacop.paulino@gmail.com)

Pós-graduado em Políticas Públicas de Segurança, Gestão e Ciências Policiais na ESPM (Escola de Governo) e Major da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

https://orcid.org/0009-0005-0166-9907

Ulisses Estevam de Barros

(uestevamdebarros@gmail.com)

Pós-graduado em Políticas Públicas de Segurança, Gestão e Ciências Policiais na ESPM (Escola de Governo) e Major da Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

https://orcid.org/0009-0007-8661-8424

Contribuições dos(as) autores(as):

DRT, LSS, RPS e UEB em comum acordo e autoria participaram ativamente dos seguintes trabalhos para a elaboração do estudo: reunião de dados e discussão sobre utilização; concepção e delineamento do estudo, análise e interpretação dos dados; redação do manuscrito e revisão crítica do conteúdo; revisão e aprovação final da versão a ser publicada.

Recebido em: 28/04/2026

Aprovado em: 28/08/2026

Editor Responsável: Carolina Luz