

16. A fabricação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: um estudo sobre inovação e liderança¹

Leandro Piquet Carneiro *

1. O problema

Traficantes de drogas dominaram áreas significativas da cidade do Rio de Janeiro praticamente desde a década de 1980 até a década atual. Mantinham estrito controle do território e impediam a realização das atividades de policiamento regular, o que permitia ganhos de escala não apenas com o tráfico de drogas, mas com a realização de atividades ilícitas complementares como a exploração de serviços de TV a cabo, transporte e a extorsão de comerciantes. Na última década surgiu ainda um novo ator no contexto criminal do estado. As milícias passaram a disputar com o tráfico de drogas o domínio de territórios e a exploração de atividades ilícitas. Dezenas de intervenções, programas e planos executados pelos seis governos estaduais do período 1986-2006 tentaram resolver o problema do controle territorial pelo tráfico e pelas milícias e inequivocamente fracassaram. Uma vultosa intervenção Federal no estado na década de 1990 (a Operação Rio) teve o mesmo destino.

No entanto, em 2008 um experimento alterou a geografia do crime no Rio de Janeiro de forma profunda. Foram implantadas desde então 13 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)² em favelas e bairros que eram controlados por traficantes de drogas e milicianos. Foram pacificadas 24 comunidades, e embora a intervenção tenha atingido apenas o município do Rio de Janeiro, o número de homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas

¹ Este artigo foi elaborado com o apoio do Instituto Brava. Agradeço em particular a colaboração de Letícia Piccoloto, Flávia Goulart e Denise Yagui. Devo muito também à equipe de consultores do INDG que esteve à frente do projeto de modernização da gestão da segurança pública no Rio de Janeiro (2007-09) e foi responsável pelo trabalho de coleta e organização de dados. Em especial, agradeço a Ricardo Ribas que foi sempre um interlocutor atento e dedicado. Paulo Ferraz e Sérgio Guimarães tiveram papel importante na definição das ideias apresentadas nesse artigo.

* Professor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP).

² Comunidades pacificadas até junho de 2012: Morro Santa Marta (Botafogo — Zona Sul); Cidade de Deus (Jacarepaguá — Zona Oeste); Jardim Batam (Realengo — Zona Oeste); Babilônia e Chapéu Mangueira (Leme — Zona Sul); Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (Copacabana e Ipanema — Zona Sul); Tabajaras e Cabritos (Copacabana — Zona Sul); Providência (Centro); Borel (Tijuca — Zona Norte); Andaraí (Tijuca); Formiga (Tijuca); Salgueiro (Tijuca); Turano (Tijuca); Macacos (Vila Isabel); São João, Matriz e Quieto (Engenho Novo, Sampaio e Riachuelo); Coroa, Fallet e Fogueteiro (Rio Comprido); Escondidinho e Prazeres (Santa Tereza) e São Carlos (Estácio). Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>.

de morte em todo o estado caiu, em média, 12% ao ano entre 2008 e 2012.³ Nas áreas antes controladas pelo crime organizado, as polícias passaram a exercer de forma regular o policiamento. Os indicadores de atividade policial mostram que houve aumento de ocorrências de apreensões de drogas e no número de prisões realizadas. Circunstâncias políticas favoráveis deram força a uma intervenção policial bem desenhada que quebrou a inércia produzida por décadas de políticas erradas e que na prática concederam ao crime organizado o poder de controlar as favelas e as áreas empobrecidas da cidade. A ideia central da política de pacificação é bastante simples: a intervenção consiste em *recuperar* o controle das áreas com forte presença do tráfico e das milícias e estabelecer aí uma presença policial permanente. A política está apoiada na ideia de que as ações de recuperação do controle sobre o território têm primazia com relação a intervenções urbanísticas e socioeconômicas, uma vez que, sem um efetivo desmantelamento das organizações criminosas no território, qualquer política pública teria baixo impacto para o desenvolvimento humano. O efetivo da PM foi redimensionado com o objetivo de garantir a presença permanente nas áreas pacificadas e em um horizonte de médio prazo (até 2016) o programa atingirá os 18% da população da cidade do Rio de Janeiro que residem em favelas (1,1 milhão de habitantes). Antes do início do programa das UPPs não era possível afirmar que o efetivo das polícias e a distribuição de seus equipamentos de segurança estavam dimensionados de forma a garantir o atendimento a esse segmento da população. As chamadas ao serviço de emergência da PM (190) não eram atendidas e atividades de rotina do trabalho de polícia judiciária, como o cumprimento de mandados e as atividades de investigação, exigiam quase sempre o emprego de unidades de operações especiais das polícias.

As evidências de que as UPPs tiveram o efeito esperado de controlar o crime começam a aparecer de forma cada vez mais consistente. A variação no número de homicídios na cidade do Rio de Janeiro entre 2008 e 2012 foi quase 10 pontos percentuais menor do que no restante do estado (tabela 1). Os primeiros estudos de avaliação dos efeitos das UPPs identificaram efeitos significativos da intervenção em aspectos como a valorização do preço dos imóveis nas favelas pacificadas e no entorno. Neri (2011) estima que os preços dos aluguéis subiram 6,8% mais nas favelas pacificadas do que no restante da cidade. Frischtak e Mandel (2012) apresentam evidências de que o declínio no número de crimes após a implantação das UPPs beneficiou desproporcionalmente o preço dos imóveis de menor valor, o que contribuiu para reduzir a desigualdade nos preços dos imóveis entre a favela e o

³ Dados do Instituto de Segurança Pública (ISP). No período 2011-12 foi considerada a variação no período de janeiro a maio.

“asfalto”. Outro resultado importante relatado no mesmo estudo indica que após a instalação de uma UPP o preço dos imóveis nas cercanias sobe de 5% a 10%, os homicídios caem em média entre 10% a 25% e os roubos entre 10% a 20%.

A UPP parece ter tido também um efeito sistêmico de melhoria da segurança pública em todo o estado. Como mostra a tabela 1, houve uma redução nos crimes violentos não apenas na capital, embora, como esperado, a redução observada na cidade do Rio de Janeiro após o início do programa das UPPs tenha sido mais acentuada do que no restante do estado. O Rio de Janeiro era o segundo estado mais violento do Brasil em 2000. Com uma taxa de 51 homicídios por 100 mil habitantes, perdia apenas para Pernambuco (54 por 100 mil), mas entre 2007 e 2010 houve uma redução de mais de 70% na taxa e o estado encontra-se abaixo da taxa mediana de homicídios do país (Waiselfisz, 2012).

Tabela 1

Variação do número de homicídios na capital e no restante do estado do Rio de Janeiro

Período	Capital	Restante do Estado
2007-08	-1,4%	-10,8%
2008-09	3,2%	2,6%
2009-10	-23,9%	-14,4%
2010-11	-12,7%	-9,8%
2011-12 ¹	-13,7%	-5,0%
Variação Média Anual (2007-12)	-12,1%	-9,3%
Variação Média Anual (após UPP)	-16,8%	-7,3%

Fonte: Instituto de Segurança Pública <http://www.isp.rj.gov.br>

(1) Comparação Janeiro a Maio de 2011 com Janeiro a Maio de 2012.

O que segue, no entanto, não é um estudo sobre o impacto das UPPs, mas uma avaliação, na forma de um estudo de caso, dos desafios enfrentados pela liderança que desenhou e executou a política de pacificação. Procuo descrever o contexto específico que informa sobre a trajetória seguida pelas lideranças que promoveram a inovação. Investigo ainda de que forma e quando essas lideranças conseguiram reverter a espiral de crise da segurança pública do estado e projetaram uma visão de futuro que obrigou diversos agentes no sistema de justiça criminal a agir de forma contrária às estratégias seguidas nos 25 anos do atual período democrático. O material empírico inédito utilizado no estudo de caso foi coletado durante os dois anos que participei da equipe que assessorou o governo do estado no

âmbito do projeto “Auxiliando o governo do estado do Rio de Janeiro na melhoria da segurança pública”, iniciativa que contou com o apoio da Fundação Brava e do Movimento Brasil Competitivo.

Esse foi um ponto crucial na evolução da política de segurança pública no Rio de Janeiro, em que agentes relevantes no governo abandonaram pontos de vista cristalizados e combinaram diversos instrumentos de poder em uma estratégia inteligente que permitiu reestabelecer o controle estatal sobre as comunidades que estavam entregues a traficantes de drogas e milicianos havia mais de duas décadas. Assisti a essas mudanças de um ponto de vista privilegiado e que permitiu construir a análise que ofereço a seguir sobre o processo de mudança trazido pela política de pacificação. Elementos de políticas públicas que pareciam estar em campos antagônicos do debate passaram a ser vistos como complementares, e encontraram uma nova narrativa na qual passaram a ser conjugados de forma positiva. Não foi necessário reformar leis federais ou estaduais que organizam as instituições da segurança pública e nem mesmo foi preciso superar as marcantes debilidades das polícias estaduais. O caminho foi outro. As lideranças à frente da segurança pública do estado mostraram uma habilidade inédita de compreender as mudanças que ocorreram nas aspirações das comunidades mais afetadas pela presença do crime organizado e abriram caminho para o uso inteligente do poder do estado contra as redes do ilícito. Converteram recursos de poder antes desperdiçados em estratégias bem-sucedidas de redução da criminalidade.

A “mutação” política ocorreu no âmbito do governo do estado no breve período entre 2007 e 2008 (ano da implantação da primeira UPP no Santa Marta). Pretendo demonstrar que a política de pacificação foi produto da liderança exercida pelo secretário de Segurança e de uma pequena equipe de colaboradores organizada por ele no âmbito da Secretaria.

Na campanha eleitoral para o governo do estado de 2006, nenhum dos candidatos propunha diretamente intervenções policiais nas favelas com o objetivo de permanecer e controlar o terreno de forma permanente. Os dois candidatos que foram ao segundo turno em 2006 (Sergio Cabral e Denise Frossard) tinham um discurso parecido, que enfatizava a necessidade de modernização da gestão da segurança pública com a adoção de sistemas de metas, indicadores de desempenho e contratos de gestão. O candidato vitorioso, Sergio Cabral, apresentou em 2006 um plano de governo detalhado para a área de segurança que não mencionava a ideia de pacificação, ou mesmo como seria enfrentado o problema do controle territorial do tráfico de drogas nas favelas. Estava lá o diagnóstico:

O tráfico de drogas no Rio de Janeiro se intensificou a partir de 1980. As favelas se tornaram, em razão da sua configuração física, caracterizada pela dificuldade de acesso, verdadeiras fortificações, onde um número pequeno de traficantes exerce poder de fato sobre os seus habitantes. (Programa de Governo, Sergio Cabral, 2006)

No entanto, não havia nenhuma ideia clara sobre o que fazer para resolver o problema. A aposta era no efeito indireto que seria produzido pelos investimentos de melhoria da gestão e na revisão dos processos de trabalho das polícias. O choque de gestão traria resultados na melhoria do trabalho do sistema de justiça criminal e enfraqueceria gradativamente o poder do crime organizado em seus territórios. Por falta de clareza com relação à política de segurança pública a ser seguida, o alvo eleito foi a gestão do sistema de segurança. Quatro anos depois, na campanha de 2010, o cenário era completamente distinto e o programa das UPPs foi apresentado como a primeira diretriz estratégica da política de segurança do candidato Sergio Cabral e posteriormente transformado em eixo de seu segundo governo.⁴ Uma proposta que sequer existia no debate quatro anos antes foi capaz de atrair a atenção dos eleitores e se converteu em um dos principais temas da campanha e do governo.

O primeiro governo Cabral (2007-10) foi orientado inicialmente por uma visão gerencial do problema da segurança pública. Foram organizadas quatro Câmaras Setoriais com o objetivo de definir as medidas que seriam adotadas para melhorar o desempenho do sistema de segurança pública. Um Comitê Gestor Executivo foi constituído com a atribuição de gerenciar os projetos estratégicos formulados pelas Câmaras e supervisionar as metas traçadas para cada agente envolvido. A coordenação do trabalho das Câmaras Setoriais foi entregue ao Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), que funcionava como facilitador dos debates e emprestava sua competência técnica com o objetivo de produzir um plano de ação integrado envolvendo diretamente a Polícia Civil, a polícia militar, a administração penitenciária e secretarias da área socioeconômica. O esforço realizado com a aplicação das melhores ferramentas disponíveis no setor privado para o planejamento estratégico não impediu que as Câmaras fossem “capturadas” pela lógica reativa das corporações policiais e transformadas em espaço de negociação sobre projetos que atendiam a seus interesses específicos. O produto final do trabalho das Câmaras foi apresentado na forma de um “Caderno de Prioridades” para a segurança pública, mas seus resultados foram pouco

⁴ Os cinco pilares estratégicos da área de segurança eram: as UPPs, investimento nas polícias, recuperação das carreiras policiais, ampliação dos mecanismos de gestão da segurança e o programa de metas. Cabral (2010).

significativos e tiverem influência residual no desenvolvimento das políticas na área durante o governo.

As mudanças que impactaram de fato a política de segurança pública ocorreram em uma arena bem mais restrita do que a delimitada pelas Câmaras Setoriais. Foi em vários aspectos uma mudança muito similar à realizada por William Bratton à frente do departamento de polícia de Nova York na década de 1990. José Mariano Beltrame e Bratton foram lideranças decisivas que venceram barreiras cognitivas que bloqueavam o caminho das mudanças. Ambos contaram com recursos limitados, um *staff* desmotivado (a princípio), a oposição de interesses poderosos e organizações presas ao *status quo* (Kim e Mauborgne, 2008). Há semelhança também na forma como ambos conseguiram identificar aliados com alto poder de influência e persuasão e de como ampliaram em decorrência desse apoio suas “coalizões pelas mudanças”.

O cenário contra o qual se projetou a inovação na segurança pública no Rio de Janeiro era particularmente desafiador. As polícias civil e militar apresentavam um quadro de corrupção endêmica, baixos salários e instalações dilapidadas. Quase um terço do efetivo da Polícia Militar (PM) estava lotado em atividades meio ou afastado por licença em 2008. Em uma pesquisa com a população, 92% dos entrevistados declararam que não confiavam ou confiavam com restrições na PM e 87% afirmaram o mesmo com relação à Polícia Civil (Instituto de Segurança Pública, 2007).

A punição ao crime ocorria apenas esparsamente. A PM fez apenas 1.300 prisões em média por mês no período de 2005 a 2007. No intervalo de um ano, isto significa 102 prisões em flagrante por 100 mil habitantes. Para que possamos ter uma ideia comparativa, o estado de São Paulo realizou em média, no mesmo período, 217 prisões em flagrante por 100 mil habitantes.⁵ Não apenas o policiamento ostensivo é ineficiente, mas todo o sistema de justiça criminal realiza sua missão de forma precária. Levantamento realizado pelo INDG em março de 2008 indicou que o baixo desempenho da Polícia Civil no cumprimento de mandados gerou a formação de um estoque de aproximadamente 36 mil mandados de prisão não cumpridos de condenados por homicídio ou roubo, dos quais 16% têm menos de cinco anos de expedição (INDG, 2008b). Um dos resultados da baixa efetividade do trabalho da Polícia

⁵ Fontes: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Estatísticas Trimestrais (www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim). Média das prisões em flagrante de 2005 a 2007. Governo do Estado do Rio de Janeiro, dados coletados no âmbito do projeto “Melhoria da gestão do Sistema de Segurança Pública”, Reunião 14/12.

Civil é que menos de 18 mil presos cumpriam penas em regime fechado no estado.⁶ A taxa de encarceramento do Rio de Janeiro, que em 2008 correspondia a 200,7 por 100 mil habitantes com mais de 18 anos, é uma das menores do Brasil, só quatro estados tendo taxas mais baixas.⁷

Apesar de o Rio de Janeiro ser o sexto estado que mais gastou com segurança no Brasil em 2008 e o nono em 2010,⁸ os salários dos policiais militares estão entre os mais baixos do país e a infraestrutura dos batalhões está comprometida: não há conexão à internet ou e-mail e os serviços de rádio são precários. É evidente que esse quadro de penúria material tem uma série de efeitos negativos sobre o atendimento ao público e o trabalho de policiamento.

Essas eram as barreiras dos recursos; havia ainda a barreira das ideias: superar a força de reação que o *status quo* exercia nos agentes do sistema de justiça criminal. A política de pacificação, em apenas três anos e meio⁹ de existência, subverteu as agendas tradicionais da segurança pública no estado e mudou a visão de futuro sobre o problema. Vejamos como.

O controle territorial pelo crime organizado

O Rio de Janeiro tem características atípicas entre as cidades da América do Sul. Grupos de criminosos organizados foram capazes de controlar o acesso, a circulação e a vida comunitária de parte significativa da cidade. O que explica isso? A presença de drogas — e de suas redes organizadas de distribuição — é sempre um fator importante a ser considerado. No entanto, a cidade está razoavelmente distante das principais regiões produtoras de drogas do continente (países andinos e, em menor escala, o México) e não constitui uma rota importante de tráfico para a Europa ou os EUA. O Rio também não é uma cidade onde o consumo de drogas é relativamente elevado. As pesquisas de prevalência de consumo mostram que cidades como Santiago, Buenos Aires, São Paulo e Brasília têm taxas mais altas de

⁶ Dados referentes a novembro de 2007. Fonte: Coordenação de Acompanhamento de Execução Penal — Seapce.

⁷ Ver tabela 14 do *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, 2009. Disponível em: <www2.forumseguranca.org.br/node/3262>.

⁸ O gasto *per capita* do Rio em 2008 foi de R\$ 309,00, contra R\$ 218,40 em São Paulo segundo o *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública* de 2009, tabela 7. O *Anuário* de 2011 traz dados atualizados para o ano de 2010 (tabela 13) e mostra uma piora relativa do estado do Rio de Janeiro. O gasto *per capita* caiu para R\$ 244,81 e o estado passou para a décima posição.

⁹ A primeira UPP foi instalada em novembro de 2008 na favela Santa Marta.

prevalência na população em geral e também no segmento jovem em idade escolar (Cicad, 2008; UNODC e Cicad, 2006).

Até o final dos anos 1990, as cidades colombianas de Cali, Bogotá e Medellín estavam entre as poucas cidades da região que tinham uma geografia criminal parecida com a do Rio, mas essas localidades estão no centro da região que produz toda a cocaína distribuída no mundo; há um movimento guerrilheiro que dura quase 50 anos; e um fluxo contínuo de armas ilegais. Em um contexto assim, grupos criminosos são geralmente capazes de levantar recursos suficientes para corromper a polícia e dominar áreas inteiras das cidades onde atuam. Mas por que esses sintomas também aparecem no Rio? Por que o Rio é a única cidade distante dos centros de produção e das rotas principais de contrabando a ter áreas significativas sob controle permanente e duradouro de grupos criminosos?

Uma hipótese: para compreender como se chegou a essa situação, é preciso olhar não apenas para o crime,¹⁰ mas principalmente para as políticas de segurança que foram implementadas pelos governos.

A resposta pode estar na ineficiência crônica do sistema de justiça criminal do estado. Esse foi o lócus de gestação da crise que atravessou décadas e também o lócus da inovação que estamos analisando. A política de pacificação reverte a crise da segurança pública porque atinge o núcleo do sistema de justiça criminal e enfrenta as escolhas e acomodações que foram feitas ao longo das três últimas décadas. O quadro de crise da segurança pública no Rio de Janeiro pode ser atribuído de forma mais direta às escolhas políticas que foram feitas pelos governos e pela sociedade do que à presença de características estruturais, como a desigualdade, a pobreza, ou a falta de urbanização.

O Rio de Janeiro foi um dos poucos estados do Brasil em que um líder importante do período pré-64, fortemente identificado com o populismo do período democrático de 1946-64, conquistou o governo após a transição para a democracia. Leonel Brizola governou o Rio de Janeiro em dois períodos: 1983-86 e 1991-94,¹¹ seguindo o figurino populista tradicional: organizou campanhas sistemáticas contra seus inimigos políticos; adotou um discurso polarizador (é verdade que no período pós-82 este era bem menos pronunciado do que o que sustentava no período pré-64); improvisou na administração; e fez do Rio um laboratório, um experimento de sua convicção na existência de uma “via alternativa” para o desenvolvimento.

¹⁰ Ver os trabalhos de Misse (2007) e Zaluar (2004).

¹¹ O governador Brizola entregou o cargo ao vice-governador em 1994 para disputar as eleições presidenciais daquele ano.

Brizola, apesar de sua fluidez ideológica, se mostrou capaz de atrair várias gerações de eleitores, intelectuais e quadros partidários em torno de sua liderança e ideias. O brizolismo foi, de fato, um fenômeno político duradouro, capaz de redefinir o sistema partidário do estado e influenciar as políticas de segurança pública até a década atual.¹²

Na área de segurança pública, a principal liderança durante os governos de Brizola era exercida pelo jurista e acadêmico Nilo Batista, que foi secretário de Polícia e Justiça no primeiro mandato de Brizola e vice-governador entre 1990 e 1994. Advogado criminalista, foi professor das principais faculdades de direito do estado e se destacou também como um dos expoentes da criminologia crítica na América Latina. Ao lado do coronel Nazaré Cerqueira da PM, foi responsável por uma mudança significativa na doutrina da segurança pública do Estado (Costa, 2004). Juntos, estabeleceram uma agenda que teve grande importância entre especialistas e operadores do sistema de justiça criminal. Uma vez no poder, dedicaram-se a fomentar grandes embates doutrinários em várias frentes: extinguiram a Secretaria de Segurança Pública e a substituíram pelo Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, conselho do qual fazia parte o próprio governador; elevaram os postos de comandante da PM e de chefe da Polícia Civil à condição de secretários de estado, nomeando dirigentes afinados com a agenda política do governador, principalmente na PM; adotaram uma retórica política de que “o recrudescimento da violência e da criminalidade era um problema fundamentalmente de caráter social” (Soares e Sento-Sé, 2000); defenderam a reforma do estatuto jurídico das polícias (principalmente a unificação das polícias); alteraram o currículo de formação dos oficiais e praças da PM (Soares e Sento-Sé, 2000:133); promoveram a adoção de um modelo único de policiamento de tipo comunitário; e limitaram as intervenções policiais nas áreas de favela, estabelecendo uma doutrina que foi, e continua a ser, a principal clivagem da política de segurança do estado.

Havia perfeita sincronia entre as diretrizes da política de segurança e os objetivos políticos mais gerais estabelecidos pela liderança de Brizola, que pretendia organizar novas bases de apoio político entre os setores mais pobres da população em um contexto de forte restrição orçamentária.

Essa política teve pelo menos uma grande consequência que talvez não tenha sido diretamente antecipada pelos que a executaram: os grupos criminais que se dedicavam ao tráfico de drogas ampliaram e consolidaram, no espaço de uma década, o controle territorial

¹² Importantes quadros políticos estaduais nas últimas três décadas surgiram no PDT sob o comando de Brizola: Darcy Ribeiro, Saturnino Braga, Jó Rezende, Cesar Maia, Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha Garotinho, apenas para citar os que ocuparam cargos executivos no estado e na capital.

das principais favelas na região metropolitana do Rio de Janeiro (Misse, 2007). As intervenções policiais repressivas se enfraqueciam no mesmo ritmo em que a criminalidade se tornava mais agressiva e organizada em suas práticas.

Dois principais fatores contribuíram para o aumento do poder dos grupos criminais. Primeiro, houve o aparecimento dos *comandos* no interior dos presídios. A primeira “rede de quadrilhas” (Misse, 2007) — o Comando Vermelho — produziu novas formas de identidade, coordenação e controle entre traficantes de drogas, o que contribuiu para diminuir os custos de transação na cadeia de produção do crime. Por mais precária que fosse a organização dos *comandos* fora dos presídios, ou por mais conflituosa que tenha sido a disputa por territórios, esses funcionavam como redes de contrabando e distribuição de armas e drogas em uma escala ainda não observada.¹³ E, em segundo lugar, ocorreu nesse período — devido a fatores não propriamente locais — uma forte expansão do *consumo* de cocaína, ao mesmo tempo que aumentava a produção da droga na Colômbia. A “nova” droga disseminada na década de 1980 permitiu aos grupos criminais que a distribuíssem localmente ampliar seus ganhos e, conseqüentemente, o poder de corrupção das polícias.

Os principais quadros do governo na área de segurança parecem não ter compreendido e emoldurado corretamente os problemas criminais que tinham diante de si e definiram uma política de segurança com uma prioridade clara: não recorrer a intervenções policiais nas áreas de favela. Como não havia um modelo de intervenção adequado (as primeiras experiências desse modelo surgiram no governo Garotinho com o Grupo de Policiamento de Áreas Especiais), ou porque não existia uma polícia comunitária pronta para a tarefa de policiar de forma permanente essas áreas, a opção foi a não intervenção, o que terminou por gerar uma série de “economias de escala” para o crime. Razoavelmente seguras em seus “territórios”, as quadrilhas prosperaram no mercado das drogas e desenvolveram atividades criminais correlatas, como o tráfico de armas, sequestros, além de ampliar a prática de extorsão contra comerciantes e empresas de transporte.

As escolhas do governo foram ousadas. Apostava-se que programas sociais não focalizados, como a construção de escolas e doações de lotes, permitiriam amenizar as tensões que levavam ao crime. Os resultados foram os piores possíveis. Na sequência do aumento do poder dos grupos criminais, lideranças comunitárias foram sistematicamente assassinadas (esse movimento aconteceu principalmente no final da década de 1980), em decorrência da não intervenção policial nas áreas de favela.

¹³ Sobre a organização do tráfico de drogas ver Oliveira (2007) e Zaluar (2002).

As polícias apresentavam sinais crescentes de fraqueza institucional, o que não era visto como um problema pela liderança política naquela altura. Como foram mal-sucedidas as tentativas de reformá-las — em função de fortes resistências corporativas —, não parecia de todo inadequado, do ponto de vista dessas lideranças, optar por enfraquecê-las.

A crise iniciada nesse período teve seus efeitos de longo prazo. Em 1990, a taxa de homicídios no estado do Rio atingiu o recorde de 63,03 por 100 mil habitantes e permaneceu nos quatro anos seguintes no patamar de 60 por 100 mil (Soares e Sento-Sé, 1996:271 e 277). O roubo de veículos aumentou em média 21% ao ano (tabela 2) e 277 assaltos a bancos foram cometidos por ano em média no período. O número de sequestros foi de 124 em 1992 (Soares e Sento-Sé, 1996:178; Caldeira, 2002) e o número de roubos a transeuntes também aumentou continuamente, enquanto a apreensão de armas e drogas diminuía (tabela 2). A pressão sobre o sistema de justiça criminal era intensa e a opinião pública demandava crescentemente ações contra o que se percebia ser uma situação “sem controle” na segurança pública. A primeira resposta à crise veio na forma de uma intervenção federal com a deflagração da “Operação Rio” em 1994 (Leite, 2000) e a segunda foi eleitoral.

O candidato apoiado por Brizola, Anthony Garotinho, foi derrotado por Marcello Alencar — também egresso do brizolismo, mas agora concorrendo pelo PSDB — em um segundo turno disputado. A inflexão que essa mudança acarretou na política de segurança não poderia ser mais clara. Pela primeira vez, desde a transição para a democracia, foi nomeado um general do Exército, Nilton Cerqueira, para a Secretaria de Segurança.

Tabela 2

Varição média anual de crimes selecionados e de indicadores e atividade policial

	Indicadores Criminais			Indicadores de Atividade Policial			
	Homicídio	Roubo Veículo	Roubo Transeunte	Apreensão de Armas ¹	Apreensão de Drogas ²	Prisões ³	Não-policiais mortos ⁴
1983-86 ⁵	8,8%	5,5%	11,0%	--	--	--	--
1987-90	6,3%	1,7%	7,5%	--	--	--	--
1991-94	3,2%	20,8%	3,3%	-3,6%	-0,1%	--	--
1995-98	-16,3%	0,7%	0,5%	20,3%	68,3%	--	32,3%
1999-02	9,6%	6,2%	24,1%	15,2%	9,1%	-10,5%	46,1%
2003-06	-3,0%	1,9%	26,0%	-2,4%	-6,1%	-13,2%	-14,7%
2007-10	-8,3%	-12,2%	-1,4%	-9,3%	2,3%	12,8%	-19,9%

Fontes:

CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (1983-90)

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes

Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro

Notas:

(1) Variação anual média do número de Armas Apreendidas. Estão disponíveis dados apenas até 2005, o percentual do último período indica a variação entre 2003 e 04 e 2004 e 05.

(2) Número de ocorrências relacionadas à drogas.

(3) Número de prisões efetuadas no Estado, inclusive ECA. Estão disponíveis dados apenas para o período 2000-2005.

(4) Número de vítimas em "Autos de resistência".

(5) A variação indicada ocorreu entre 1985 e 1986. Não há dados disponíveis para 1983-84.

A reação das polícias à indicação do general Cerqueira foi rápida. Sob sua liderança, a média de não policiais mortos em conflitos com a PM por mês passou de 3,2 para 20,55 (Zaverucha, 2001) e as apreensões de armas e drogas também dispararam, tendo subido em média, respectivamente, 20,3% e 68,3% ao ano (ver período 1995-98 da tabela 2). Por meio de um Decreto do governador, foram estabelecidas gratificações e promoções aos policiais que tivessem demonstrado bravura em situações de "combate", sendo uma das métricas do bom desempenho o número de oponentes mortos em confrontos com a polícia. Não é possível afirmar que existe uma correlação entre a política de priorizar o aumento das atividades operacionais das polícias, seguida pelo governo de Alencar, e a diminuição no número de crimes que foi então observada. No entanto, este foi o período, desde 1982, em que houve maior variação no número de homicídios e que os roubos de veículos e a transeunte ficaram praticamente estáveis, com taxas de crescimento inferiores a 1% ao ano (tabela 2). Houve retração também no número de sequestros, que passou de uma média de 93 por ano (média do período 1991-94) para 18 no ano de 1998.¹⁴

Essa política ficou inscrita nos anais da crítica especializada como um atentado aos direitos humanos, um retrocesso no caminho da consolidação democrática e uma prova de nossa fraqueza institucional. Não é difícil apontar os erros e mesmo as violações da lei que decorreram dessa "política de enfrentamento" ao crime. A prática de considerar a morte de um oponente em confrontos com a polícia (a morte de um não policial) um "ato de bravura" e

¹⁴ Sobre a dinâmica dos sequestros nesse período, ver Caldeira (2002) e Fernandes e Carneiro (1995).

premiar esse tipo de “*resultado*” recebeu a condenação unânime dos principais órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos. Mas os graves erros cometidos não obscurecem o fato de que, pela primeira vez, no período democrático atual, colocou-se em prática no estado do Rio de Janeiro uma política de segurança centrada no controle do crime. Na visão das lideranças que a formularam, as polícias e o sistema de justiça criminal em seu conjunto poderiam reduzir o crime ao desempenhar de forma eficaz seu poder de dissuasão.

Assim, durante o período 1995-98, ocorreu uma mudança importante na agenda da segurança pública que teve reflexos diretos no desenho da política de pacificação. A opção seguida foi *lançar-se ao mar*, ou seja, buscar o controle do crime valendo-se de instituições policiais com altos níveis de corrupção e ineficiência e assumir que seria possível controlar o crime mesmo com as debilidades observadas. Os acertos estruturais nas polícias viriam depois. É claro que não existem experiências em países democráticos de adoção de metas em que se procura maximizar o número de mortos em confrontos com a polícia. Isto foi uma aberração injustificável, um erro que provavelmente jamais será repetido por outro secretário de segurança no Brasil. Entretanto, a despeito desse erro, houve nessa política uma novidade importante: a prioridade passou a ser o controle do crime e a extensão do poder de dissuasão das polícias. O que no contexto bastante particular da criminologia crítica que predomina no Brasil, e em particular no ambiente acadêmico dos especialistas em segurança pública do Rio de Janeiro, era visto como uma aberração política. Nunca é demais enfatizar que o apelo a ações extralegais das polícias tem sempre o efeito de reforçar os piores aspectos das instituições de segurança e, de fato, a política de premiação por “bravura” engendrou um ciclo profundo de desorganização e corrupção nas polícias do estado. Não havia, como na política de pacificação, um foco territorial definido e alavancas claras que permitissem melhorar o desempenho das polícias de forma sustentável. A conjugação de força repressiva e respeito à legalidade teve de esperar ainda uma década para ocorrer na forma das UPPs.

2. A nova conjugação política das UPPs

O debate sobre a segurança pública antes das UPPs se articulava em dois polos principais. Para os reformadores, partidários do modelo “polícia democrática”, não seria possível controlar o crime sem “ações estruturantes” que capacitassem as polícias para a tarefa. A agenda envolvia uma ampla reforma legal com vista a unificar as polícias, investir na formação, em infraestrutura, melhorar as condições de trabalho, adquirir tecnologia, ampliar o

controle externo e interno etc. Seria inútil tentar saltar etapas. Em última instância, só uma polícia organizada democraticamente seria capaz de vencer o crime.

Para os partidários do “controle do crime” a sequência era inversa. Ao cumprir a sua missão de reduzir o número de crimes, e desfrutando-se assim de níveis maiores de apoio na opinião pública, as polícias poderiam então iniciar seu ciclo de regeneração (investir na formação, em infraestrutura etc.). Vivia-se uma tensão permanente entre essas duas formas de encarar a segurança pública até que o experimento das UPPs abriu caminho para superar essa disjuntiva.

As dimensões da política de pacificação

A política de pacificação pode ser analisada a partir das seguintes quatro dimensões básicas: (1) a coerção policial empregada contra os grupos criminais armados e organizados que controlavam o território; (2) o emprego do poder dissuasório com o objetivo de controlar o engajamento em atividades ilícitas por parte de potenciais infratores; (3) a presença e proteção na comunidade pacificada; (4) o apoio às políticas de inclusão social exercidas por outras instituições. Essa classificação foi diretamente inspirada no esquema proposto por Nye (2011) para a análise das formas de emprego do poder militar na atualidade. A multiplicação de experiências de “*peacekeeping*” e principalmente o resultado das intervenções militares no Afeganistão e Iraque tiveram um impacto profundo na forma como militares no mundo inteiro encaram suas atividades (Nye, 2011:43). No caso específico dos militares brasileiros, esses debates se intensificaram e se disseminaram principalmente entre as polícias militares no Brasil a partir da experiência com a Força de Paz no Haiti. No Rio de Janeiro, houve uma participação direta do Exército na ocupação do Complexo do Alemão entre dezembro de 2010 e junho de 2012. O efetivo médio empregado pelo Exército foi de 1,3 mil militares, sendo feitas mais de 700 prisões, além de apreensões de drogas e armas.¹⁵

As quatro principais ações relacionadas acima e que constituem os eixos estruturantes da política de pacificação aparecem representadas no quadro 1.

Quadro 1
Dimensões da política de pacificação

¹⁵ Ministério da Defesa: <www.defesa.gov.br/index.php/>.

	CONTROLE			INCLUSÃO
NATUREZA DA AÇÃO	Coerção policial direta	Poder dissuasório	Proteção	Assistência e Desenvolvimento
SEGMENTO ALVO	Traficantes de drogas, milicianos e outros criminosos	Infratores potenciais e usuários dos serviços de segurança	População das comunidades pacificadas	População das comunidades pacificadas
OBJETIVO IMEDIATO	Conquista do território e inabilitação de infratores	Policimento ostensivo	Pacificação	Expansão dos serviços sociais e de qualificação profissional
QUALIDADES NECESSÁRIAS PARA O SUCESSO ESTRATÉGICO	Competência tático-operacional	Capacidade de manter o policiamento e credibilidade	Credibilidade junto à população	Competência para diagnosticar demandas e articular ações conjuntas do poder público com a sociedade
RECURSOS NECESSÁRIOS	Treinamento especializado, táticas específicas, armas e equipamentos	Efetivo adequado, capacidade de gestão e controle da atividade de policiamento	Manutenção do efetivo, comunicação e gestão política das relações com as comunidades pacificadas	Orçamento adequado e instituições organizadas e tecnicamente capazes

Fonte: adaptado de Nyre, 2011; p 42; Table 2.1.

Choque e coerção policial

A ação de choque, com o emprego de forças especiais, exige forte competência tático-operacional com o objetivo imediato de inabilitar os infratores envolvidos nas atividades criminais organizadas e de maior potencial ofensivo que atuavam nas favelas e nos bairros de baixa renda. O principal desafio nessa etapa envolveu a definição das áreas prioritárias de intervenção, tarefa na qual o serviço de inteligência teve papel crítico. Um dos pontos fortes do programa decorria do fato de que havia uma experiência consolidada nas polícias para realizar operações especiais em favelas.¹⁶ No entanto, essa competência dificilmente produzia apoio antes de ser integrada à política de pacificação.

Nos dois primeiros anos do governo Cabral, 2007 e 2008, a política de segurança do governo era descrita como a “política do confronto” pela imprensa e foi classificada em um pronunciamento da Anistia Internacional como “draconiana e belicosa”.¹⁷ Uma operação no complexo do Alemão em junho de 2007 deixou 19 pessoas mortas e provocou centenas de manifestações de crítica, merecendo até mesmo um verbete na *Wikipédia*. Há uma mudança importante na maneira como os formadores de opinião e as organizações de defesa dos direitos humanos encaram as ações policiais no momento em que essa se articula à política de

¹⁶ A cargo do Bope e do batalhão de Choque da PM e do Core da Polícia Civil.

¹⁷ ESPECIALISTAS criticam política de confronto do governo do Rio. *O Globo*, 28 maio 2008.

pacificação. As ações de choque passaram a ser vistas como um recurso tático específico, temporariamente empregado na desarticulação dos grupos organizados. A competência operacional das polícias para as ações de choque tornou o programa de pacificação possível e gradativamente fez minguar a resistência dos grupos organizados que passaram a “entregar”, em muitos casos pacificamente, as áreas para a presença permanente da PM. A única exceção a essa regra foi a intervenção no Complexo do Alemão em 2010, mas de forma geral a política de pacificação contribuiu para construir a legitimidade das ações diretamente repressivas contra o crime organizado.

Dissuasão por meio do policiamento ostensivo

Após o choque ocorre a ocupação e um contingente significativo é empregado no policiamento cotidiano das comunidades pacificadas. O objetivo nessa fase é fomentar na comunidade a visão de que a presença das polícias é legítima e pode ser benéfica. Os desafios, do ponto de vista do gestor público, envolvem a organização do trabalho de polícia tendo em vista as atividades rotineiras de contenção do crime e o apoio às solicitações do público, além de desenvolver um modelo de policiamento de tipo comunitário adequado ao contexto específico das comunidades pacificadas.

A presença do policiamento ostensivo constrange infratores potenciais e faz com que a população passe a conviver com formas de controle com as quais estava pouco familiarizada. O que antes era muito barato ou de graça (TV a cabo e luz, por exemplo) passa a ter preço de mercado. A presença policial abre caminho também para o trabalho de outros agentes de regulação para dentro da comunidade (fiscalização de obras, meio ambiente, lixo etc.). O quanto essas ações serão vistas como positivas pela comunidade é um tema ainda em aberto.

Na segunda fase da política de pacificação, diferentes estratégias de policiamento são combinadas com o objetivo de maximizar o controle do crime e o atendimento às emergências criminais. Não há um modelo único de policiamento e esse é o ponto em que as polícias têm de demonstrar competência técnica para gerir seus serviços de forma adequada, por exemplo, diminuindo o tempo de resposta às emergências criminais; aumentando suas atividades de investigação criminal, ou melhorando o cumprimento de mandados; ou, ainda, melhorando a eficácia do policiamento ostensivo. A atuação das corregedorias e do serviço de inteligência é um elemento crítico nessa etapa, já que ela envolve a permanência em comunidades que dificilmente têm a capacidade de exercer de forma ativa a supervisão do trabalho policial.

Com efeito, os casos de corrupção em UPPs mais importantes foram investigados e denunciados diretamente pela área de inteligência da PM. A qualidade da atividade de correição e a disponibilidade de sistemas de gestão adequados estão entre os principais recursos necessários para o sucesso da segunda fase da pacificação.

Proteção e pacificação

O sucesso nas ações de proteção e pacificação depende da capacidade que as polícias terão de converter a credibilidade angariada com a expulsão do crime organizado e o reestabelecimento dos serviços de policiamento em manifestações de confiança por parte da população. Na etapa de pacificação propriamente dita, o foco não é o crime, mas a estabilização social das comunidades. O efeito do crime nas comunidades é sistêmico. A redução da expectativa de vida, principalmente nos coortes etários mais jovens, afeta diretamente as ações individuais que podem gerar benefícios de longo prazo e custos de curto prazo, como a decisão de investir em educação ou poupar para o futuro. Em áreas onde o crime violento é alto, os jovens tendem a atribuir um valor maior ao que se pode ter no curto prazo em detrimento de benefícios no futuro.

Em sentido inverso, as ações de pacificação elevam o custo dos comportamentos predatórios e orientados para recompensas de curto prazo, como a conduta criminal, e emitem um sinal a mais de que o investimento em educação, poupança, trabalho legal e cuidado com a saúde (evitar a gravidez precoce, o consumo de álcool e drogas etc.), entre outras condutas do tipo, podem resultar em benefícios concretos que serão usufruídos no curso da vida. Isto significa afirmar que a elevada taxa de desconto dos jovens de menor renda com relação aos benefícios de longo prazo pode ser alterada com a redução das taxas de mortes violentas. A pacificação torna a sociedade menos desigual no que diz respeito ao risco de morte violenta e isso desencadeia um conjunto de ações individuais com efeitos positivos para a sociedade. No curto prazo, a frequência escolar nas áreas pacificadas aumentou. Em breve será possível avaliar o efeito no desempenho escolar e saúde, entre outros aspectos que dependem fortemente do nível de coesão social e que são “manipulados” pela política de pacificação.

Ampliação da rede de assistência social e desenvolvimento

As forças policiais podem — e em muitos casos o fazem — desempenhar um papel significativo nas atividades de assistência e promoção social, o que contribui claramente para a construção de vínculos de lealdade e confiança com a população. No entanto, o caminho seguido na política de pacificação foi deixar as iniciativas na área social a cargo de agentes especializados. As ações sociais nas áreas retomadas ganharam uma estrutura institucional própria que ficou conhecida como “UPP Social” (Henriques e Ramos, s.d.). A abertura e o discurso de cooperação por parte do secretário de Segurança e de toda a estrutura da segurança pública às iniciativas surgidas em outras áreas do governo foi um passo bem dado na estratégia de criação de uma coalizão de apoio à mudança. Pelo curto tempo decorrido do início da intervenção a quando este capítulo foi escrito, não é possível dispor de estimativas do impacto da política sobre o desenvolvimento econômico comunitário. Normativamente é possível afirmar, no entanto, que o aumento da mobilidade individual e a garantia do direito de propriedade impactam positivamente a renda.

Nessa fase, os aspectos negativos da intervenção policial se tornaram menos visíveis e amplos segmentos da opinião pública e formadores de opinião foram atraídos e persuadidos pelos aspectos benignos do trabalho policial de pacificação. Essa tem sido a melhor demonstração do *soft power* das UPPs.

Balanço final: o sucesso do esforço de transformação

Por que essa inovação deu certo? A política de segurança no estado do Rio é repleta de tentativas malsucedidas de mudanças. Os exemplos mais recentes durante os governos do casal Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho mostram como pequenos erros podem se transformar em grandes embaraços. Garotinho convidou o general José Siqueira para ocupar a Secretaria de Segurança, cuja equipe principal era integrada por sete coronéis do Exército, sendo um deles mantido no cargo que ocupava durante o governo Alencar. Esses oficiais ocuparam os postos mais importantes da Secretaria de Segurança. O único cargo ocupado por um civil foi a recém-criada Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania (Soares, 2000:60). Embora claramente minoritária, foi a “ala civil” da Secretaria que de fato formulou os principais projetos de inovação. Embora poucos tenham saído da “prancheta”, alguns tiveram impacto de longo prazo como a Delegacia Legal e a criação das áreas integradas de policiamento.

No entanto, nada correu como previsto na relação entre os dois grupos que coabitavam na Secretaria de Segurança e inúmeras crises se sucederam em função das disputas internas

por poder entre o grupo liderado pelo subsecretário de Pesquisa e Cidadania e o grupo de militares liderado pelo Secretário diretamente. A primeira grande crise ocorreu em abril de 1999 e resultou na mudança do comando da Secretaria com a indicação do coronel da PM Josias Quintal. Contudo, essa mudança não diminuiu as tensões internas na Secretaria de Segurança e um novo quadro de crise se estabeleceu, até que, finalmente, o governador optou por um dos lados no conflito e exonerou o subsecretário de Pesquisa e Cidadania em março de 2000.

Mais uma transição ocorreu no mesmo governo em função do afastamento do governador Garotinho para se candidatar à Presidência, agora em seu novo partido, o PSB. Embora o PT e PDT estivessem coligados em 1998, os partidos romperam o acordo político no segundo ano do mandato. Durante o afastamento do governador em 2002, houve, em decorrência do rompimento entre os partidos coligados, alterações em quase todos os cargos de primeiro escalão do governo. Na área de segurança pública, as mudanças foram significativas. Para o cargo de secretário de Segurança foi indicado o jurista e ex-secretário do Distrito Federal, Roberto Aguiar, que seguia uma linha de pensamento claramente alinhada com as políticas dos governos de Brizola. Atribuía ao desemprego a principal causa de engajamento no crime e definia-se como um “antipenalista” convicto. Nos quatro anos do governo Garotinho ocorreram, portanto, três mudanças de gabinete na segurança pública do estado, que, no primeiro escalão, se faziam quase sempre acompanhar de alterações no comando da PM e na chefia da Polícia Civil.

A política de pacificação reverteu essa trajetória de erros e quebrou a resistência à mudança. Alterou a forma como é alocado o policiamento no estado e impactou o exercício do trabalho de policiamento em comunidades com alta incidência de crimes. Economistas e cientistas políticos avaliam políticas públicas com a expectativa de que as experiências bem-sucedidas possam ser reproduzidas. Não avalio que esse seja o caso da política das UPPs. Não apenas o problema criminal que essas procuram resolver é bastante específico, como o elemento decisivo para seu sucesso me parece claramente irreproduzível: a qualidade da liderança que empreendeu a ideia.

É frustrante, do ponto de vista intelectual, concluir que uma determinada política deu certo devido a fatores intangíveis como a “qualidade da liderança”. Mas se pensarmos nas ações que concreta e objetivamente foram empreendidas por essa liderança, talvez seja possível transformar a experiência singular em um roteiro útil para outros inovadores. Beltrame e seu grupo parecem ter acertado ao garantir ações básicas que levaram ao sucesso da inovação.

O primeiro acerto que identifiquei foi a capacidade de definir adequadamente as prioridades e mostrar senso de urgência para enfrentá-las. Uma condição social ou política pode ser vista, ou não, como um problema. O tema da pacificação passou à condição de problema prioritário na medida em que o primeiro escalão do governo foi convencido de que alguma coisa concreta poderia ser feita para resolver o problema do controle territorial por parte do tráfico de drogas e das milícias. Se as lideranças na segurança pública que estavam diretamente envolvidas com o processo de mudança não tivessem sido capazes de produzir indicadores consistentes sobre a crise na segurança pública do estado, dificilmente seriam capazes de influenciar a visão de outros agentes e do público. Teriam falhado na conversão do tema em problema. Tiveram sucesso, e em seguida foram capazes de encontrar políticas adequadas para enfrentar esse problema. Beltrame e seu grupo souberam escolher na enorme “sopa de ideias” sobre a segurança pública do Rio de Janeiro um conjunto de elementos consistentes e articulados de política, embalados e apresentados como a política de pacificação.¹⁸

Nessa “sopa de ideias” à qual recorreram havia o pacote do “choque de gestão”. Como indicado, as Câmaras Setoriais foram organizadas sem definir prioridades para a política pública de segurança. Na visão dos técnicos que dirigiram os trabalhos, a ausência de visão sobre os princípios da política de segurança refletia uma opção pela “neutralidade metodológica” e pelo desejo de formar um movimento de mudança que pudesse ficar equidistante dos “discursos” que permeiam o campo. De fato, não houve nenhuma discussão ou confronto sobre políticas de segurança nas Câmaras. A ideia era que essas pudessem contribuir com soluções puramente gerenciais e que permitissem ainda constituir uma agenda não “ortodoxa” (um somatório de medidas recolhidas de diferentes visões) de como enfrentar o crime. Beltrame e seu grupo nunca opinaram diretamente sobre o trabalho das Câmaras, “votaram com os pés”, delegaram o trabalho aos escalões subalternos e as usaram como um fórum de consulta e acomodação de interesses.

O segundo acerto manifestou-se na criação de uma poderosa coalizão pela mudança no âmbito mais restrito da cúpula da secretaria de segurança pública e no comando da PM. Em um processo de mudança dessa magnitude há o risco de que a política seja vetada pelos partidos e grupos de interesse minoritários que atuam no âmbito do próprio governo. No sistema consensual brasileiro, os governos têm dificuldade em adotar políticas que produzam “perdedores”, mesmo que minoritários, uma vez que esses tendem a ser formados por amplas

¹⁸ O processo de formação de agendas foi inspirado no trabalho de Kingdon (1984).

coalizões de partidos e também porque os processos decisórios apresentam vários pontos de veto devido ao sistema de representação de interesses de tipo corporativo.

As polícias, os grupos de defesa dos direitos humanos, os líderes comunitários, representados dentro do governo, geralmente são ouvidos no processo de implementação de qualquer agenda. A construção do consenso é particularmente importante quando o Executivo tem como estratégia desenvolver uma política de segurança centrada no controle do crime, como foi a fase inicial da pacificação, pois, nesse caso, os custos recaem diretamente sobre as polícias. Serão demandadas ações, haverá sobrecarga de trabalho, aumento do risco e será necessária uma mudança de mentalidade para executar novos planos de policiamento, para ocupar e pacificar. Convencer o conjunto do governo de que essa agenda era adequada e vencer as resistências corporativas foi um dos desafios vencidos. O primeiro passo foi vencer as restrições orçamentárias.

Para convencer o secretário de Fazenda, o grupo que promovia a política apresentou um planejamento consistente dos investimentos necessários em infraestrutura e com as novas contratações de policiais militares. Nesse trabalho contaram com apoio de técnicos da própria Secretaria de Fazenda. A estratégia foi recorrer ao apoio de técnicos qualificados para convencer o primeiro escalão do governo de que o investimento com a implantação das UPPs estava bem dimensionado e que *poderia* ser feito. Esse movimento foi bem-sucedido, mas faltava ampliar ainda o apoio de outros grupos dentro e em outros níveis de governo. Ao acolher e abrir o terreno para as “UPPs Sociais”, o grupo à frente da inovação mostrou que era capaz de criar uma coalizão ampla o suficiente para garantir o sucesso.

O terceiro acerto fundamental foi comunicar de forma clara os objetivos da política de pacificação e os desafios que seriam enfrentados na fase inicial de confronto com o crime organizado. O grupo que promoveu a política de pacificação evitou um erro básico no qual incorreram quase todos os gestores que enfrentaram as crises sucessivas na segurança pública nos anos 1980 e 1990: menosprezar a importância da opinião pública e confrontar a forma como essa enquadrava o problema. Quando a população do Rio de Janeiro começava a sentir o peso do crime já no início da década de 1990, a resposta por parte dos gestores naquela altura foi a mais dura possível, não para promover eventuais soluções, mas sim contra a forma como o público e os meios de comunicação enquadravam o problema. Em uma cidade com taxas de 60 homicídios por 100 mil habitantes e onde mais de 20% da população era roubada ou furtada a cada ano (Cpdoc-FGV/Iser, 1997), é bastante razoável esperar que a população venha a manifestar uma forte sensação de insegurança e que o medo de ser vítima de um crime seja igualmente disseminado. No entanto, essa percepção, que continuamente aflorava

nos meios de comunicação e nas pesquisas de opinião, era convertida em uma simples manifestação de “pânico das elites” (Batista, 1994).

Sem propostas de como enfrentar o problema da onda de crimes, restava denunciar a “cultura do medo”. Esse era o objeto que se preferia esquadrinhar e o qual permitiria à sociedade carioca escapar do “linchamento simbólico, politicamente interessado” movido pelos meios de comunicação (Soares, 1996). A defesa do modelo de policiamento comunitário também surge nesse mesmo contexto como um modelo progressista de policiamento que acarretaria ampliação da participação da sociedade no campo da segurança.

A estratégia de comunicação da política de pacificação foi oposta. Comunicou de forma clara o seu objetivo — a retomada gradual dos territórios controlados pelo crime — e relacionou os meios e os instrumentos que seriam utilizados. Simplicidade na linguagem e clareza na identificação dos objetivos e mecanismos causais no lugar das hipérboles analíticas.

O quarto acerto foi a capacidade de eliminar os obstáculos políticos e corporativos à mudança. As polícias, os sindicatos e as associações de categorias específicas na área da segurança¹⁹ têm forte capacidade de vocalizar seus interesses no governo. A ação desses grupos tem um caráter principalmente *reativo*, de bloqueio às mudanças que possam vir a afetar seus interesses específicos.

No modelo de negociação corporativista brasileiro é comum ocorrerem consultas regulares entre representantes das organizações de categorias funcionais e representantes do governo no âmbito dos processos decisórios mais importantes. O objetivo dessas negociações é produzir um compromisso entre as partes, um consenso, com relação às políticas que serão desenvolvidas. O que esse sistema geralmente garante, na visão de seus defensores (Schmitter, 1982), é a maior estabilidade dos acordos obtidos, uma vez que permite uma distribuição mais proporcional dos benefícios entre as partes envolvidas na negociação. No entanto, é também mais provável que, nesse tipo de processo, as políticas públicas que desafiam o *status quo* e contrariam interesses cristalizados tenham uma tramitação mais difícil, com o risco ainda de perder parte de suas características inovadoras.

O caráter reativo da agenda defendida pelos grupos de interesse que representam as corporações policiais desafiou continuamente a gestão de Beltrame à frente da secretaria de segurança. Os oficiais da PM do Rio desencadearam um movimento reivindicatório, motivado

¹⁹ Além das próprias corporações policiais, as entidades mais organizadas e ativas são as que representam os delegados de Polícia (Sindelpol-RJ e Adepol-RJ), os oficiais da PM (AME-RJ), os magistrados (Amaerj); promotores e procuradores (Amperj) e os guardas penitenciários (Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro).

por insatisfações salariais, que mostra como se dá o alinhamento entre os grupos de interesse e a própria estrutura burocrática da polícia. As reivindicações e manifestações públicas, embora tivessem sido organizadas pela associação de oficiais da Polícia Militar — a AME-RJ —, receberam o apoio aberto do Comando da PM, o qual foi exonerado pelo secretário de Segurança, em janeiro de 2008, principalmente em decorrência desse apoio. Com as principais resistências corporativas vencidas, estava aberto o caminho para a inovação.

Este é o quadro das dificuldades enfrentadas e dos acertos que considero fundamentais para o sucesso da política de pacificação. A implantação das unidades de polícia pacificadora rompeu a inércia de mais de duas décadas de convivência perniciosa com o crime organizado. Pela primeira vez desde a redemocratização, na década de 1980, há uma política pública de segurança e um gestor com forte apoio da sociedade.

A análise do caso ilustra como boas políticas podem apresentar resultados positivos mesmo em um quadro de fraqueza institucional sistêmica, como é o caso das polícias civil e militar do Rio de Janeiro. A consolidação da polícia de pacificação depende ainda do teste que virá com a mudança de governo. Estará a experiência ancorada na cultura organizacional das polícias a ponto de ser mantida? A resposta virá em 2015, mas certamente a inovação modificou o debate sobre policiamento no país, ao conjugar medidas focalizadas e repressivas contra o crime organizado e elementos de polícia comunitária e de estabilização social em um mesmo programa.

Referências

- BATISTA, N. *Fragmentos de um discurso sedicioso*. Discurso de abertura no XV Congresso Internacional da Associação Internacional de Direito Penal. Rio de Janeiro, 1994.
- BAYLEY, D. *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- CABRAL, S. *Plano de governo do Rio de Janeiro 2011-2014*. 2010.
- CALDEIRA, C. Políticas antissequestros no Rio de Janeiro. In: BRICEÑO-LEÓN, R. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Clacso, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/violencia/caldeira>>.
- CARNEIRO, L. P. *Direitos civis e cultura política: um estudo comparativo sobre a consolidação democrática na América Latina*. Tese (doutorado) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

CICAD. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. *Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años*. Lima: Cicad, 2008.

COSTA, A. T. M. *Entre a lei e a ordem*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004.

CPDOC-FGV/ISER. *Lei, justiça e cidadania: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Cpdoc-FGV/Iser, 1997.

FERNANDES, R. C.; CARNEIRO, L. P. *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do Iser, 1995.

INDG. Instituto de Desenvolvimento Gerencial. *Melhoria da gestão do sistema de segurança pública*. 2008. Relatório.

_____. *Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública: 2ª Reunião da Câmara Setorial da Polícia Civil*. Apresentação realizada na Câmara Setorial de Polícia Civil. 2008

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Pesquisa de condições de vida e vitimização*. 2007. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/>>.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown Ed., 1984.

LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, 2000.

MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, set./dez. 2007.

MISSE, M.; VARGAS, J. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XXX, 2007, Recife.

NERI, M. *UPP² e a economia da Rocinha e do Alemão: do choque de ordem ao de progresso*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

NYE, J. *The future of power*. Nova York: PublicAffairs. 2011.

OLIVEIRA, A. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007.

SCHMITTER, P. C. Corporativism is dead! Long live corporativism! *Government and Opposition*, v. 24, n. 1, p. 54-73, 1982.

SENTO-SÉ, J. T. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

SOARES, L. E. Rio de Janeiro, 1993: a tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo. In: SOARES, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

_____. O que aconteceu com o Rio de Janeiro em 1993 e 1994, segundo os dados sobre criminalidade? In: SOARES, L. E. et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, L. E.; SENTO-SÉ, J. T. *Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil*. Projeto Mare-Capes — Reforma do Estado e Proteção Social — Subprojeto Segurança Pública. 2000. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/>>.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime; CICAD. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. *Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria*. Lima: Cicad, 2006.

WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência*. São Paulo: Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <www.mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em: 15 jun. 2012.

ZALUAR, A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

_____. Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil, 1980-1995. In: GEFFRAY, C.; FABRE, G.; SCHIRAY, M. (Org.). *Globalization, drugs and criminalization: final research report on Brazil, China, India and Mexico*. França: Unesco/Most, 2002.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 76-83, 2001.