

Áreas Integradas de Segurança Pública e suas representações: Efetivo policial, densidade demográfica e ocorrências criminais

Alessandra Maia Terra de Faria

Doutoranda em Ciências Sociais pela PUC-Rio

André Saldanha Costa

Doutorando em Ciência Política pelo PPGCP – UFF

Roberta de Mello Corrêa

Doutoranda em Antropologia pelo PPGA – UFF

Resumo

Este artigo discute apontamentos da pesquisa “Reestruturação das Áreas Integradas de Segurança Pública”, do ISP. Há uma revisão bibliográfica sobre a temática poder e território, a apresentação metodológica de um modelo para o monitoramento de efetivo policial no estado do Rio de Janeiro e o georreferenciamento das UPP. O intuito é contribuir para a sistematização e produção de uma metodologia de análise que possa ser atualizada e corrigida a partir de futuras propostas de mudança de efetivo ou de divisão espacial.

Palavras-Chave

Georreferenciamento, UPP, cálculo, efetivo, fórmula

Apresentação

No presente artigo serão discutidos alguns apontamentos retratados no Relatório Final de Pesquisa entregue ao Instituto de Segurança Pública em dezembro de 2010¹. Dividiremos as discussões aqui expostas em três eixos: uma revisão bibliográfica sobre a temática envolvendo poder e território, a apresentação metodológica do modelo sugerido para o monitoramento de efetivo policial no estado do Rio de Janeiro e o georreferenciamento das UPP.

Para contextualizar a discussão aqui proposta, é preciso fazer algumas observações. A primeira delas é o fato de que, ao propor um estudo sobre efetivo policial, deve-se estar ciente de que cada localidade enseja uma especificidade histórica², valorativa, com suas tradições, contradições e todos os impactos desses fatores em suas instituições. A referida pesquisa apresentou uma análise³ do desenho das AISP e RISP, a fim de identificar se as informações coletadas junto aos Batalhões e Delegacias de Polícia através de questionários estariam de acordo com o projeto original de integração das áreas de segurança pública (revisão da Resolução 263/99).

A pesquisa almejou contribuir para a sistematização e produção de uma metodologia de análise que pudesse ser atualizada e corrigida a partir do momento em que futuras propostas de mudança, quer seja de efetivo, quer seja de divisão espacial do território, fossem sugeridas. Isto porque entende-se que as Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP⁴ podem ser compreendidas como uma *representação normativa* da intenção de coordenação da atuação policial no estado do Rio de Janeiro.

A coordenação em AISP marcou mudanças ligadas à promoção de uma nova forma de atuação do trabalho policial. Historicamente, foi concomitante ao contexto do então recém-implantado modelo de Delegacia Legal⁵. Reforçando a perspectiva das AISP, foram criadas as Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP e as Circunscrições Integradas de Segurança Pública – CISP⁶. Seu objetivo também foi a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ com a PMERJ. Segundo o decreto, existe, no momento, um *ideal* de que sejam articulados os limites de no mínimo duas e no máximo seis circunscrições de Delegacias de Polícia Civil com a área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar.

Normalmente cada Batalhão tem sua área de atuação coincidente com os limites das AISP. Tal adaptação recorta o estado em áreas estratégicas, tendo em vista uma correspondência geográfica, que relaciona a área de cobertura de um Batalhão de Polícia Militar e uma ou mais circunscrições de Polícia Civil. Atualmente, o estado do Rio de Janeiro é composto por 40 AISP, distribuídas em sete RISP. Existem 19 AISP sediadas na capital e as outras 22 estão no restante do estado. No caso das Delegacias, existem 132 Delegacias Distritais em funcionamento⁷. Estão previstas, já em fase de construção, quatro novas Delegacias Distritais, que deverão ser inauguradas em 2011. São elas: a 67ª DP – Guapimirim, a 70ª DP – Tanguá, a 87ª DP – Paty de Alferes e a 132ª DP – Arraial do Cabo. Vale lembrar que neste estudo não consideramos todas as unidades da Polícia Militar e da Polícia Civil, visto que ambas possuem também unidades especiais

1

Como resultado do projeto de pesquisa intitulado “Reestruturação das Áreas Integradas de Segurança Pública”. A pesquisa surgiu como uma demanda da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro ao Instituto de Segurança Pública (ISP).

2

São contribuições relevantes os estudos sobre as especificidades históricas da organização policial no Brasil: SOARES (1996); KANT DE LIMA (1998); MISE (2010); CANO; DUARTE (2010).

3

Foram feitas análises desenvolvidas em várias Fichas Técnicas para todo o estado em perspectiva comparada, relatando evidências detectadas na atividade de ponta do policiamento, com os dados técnicos disponíveis sobre população, ocorrências, território e distribuição atual (no último trimestre de 2009) de efetivo PMERJ e PCERJ. Foram obtidos 100% de respostas dos Batalhões aos questionários enviados e 83,99% de respostas das Delegacias de Polícia.

4

Criadas através da Resolução SSP nº. 263, de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de segurança pública cujo objetivo era estreitar a ligação entre PC e PM, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISP através da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais. Cada AISP foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias. O contorno geográfico das AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar e das circunscrições das Delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada Batalhão.

5

A 5ª Delegacia de Polícia foi a primeira Delegacia Legal, inaugurada em 29 de março de 1999. Sobre os impactos do Programa Delegacia Legal, ver MISE; PAES (2004).

6

A partir do Decreto Estadual nº. 41.930, de 26/06/2009.

7

Não está incluída a 31ª DP, atualmente desativada.

de policiamento para atendimento a determinados tipos de ocorrências. Essas chamadas “unidades especializadas” não estão contempladas pelas áreas integradas de segurança pública. Tal ocorre, principalmente, por não atuarem com limites geográficos muito definidos, e quando tais limites existem, são mais extensos do que os distritais.

A questão sobre o território se mostra sempre presente. As circunscrições de Delegacias de Polícia Civil são, em regra, menores do que as dos Batalhões. Porém, elas não necessariamente obedecem às áreas de policiamento das companhias (subunidades dos BPM). Apesar das circunscrições sempre obedecerem aos limites municipais, muitas vezes ocorre que as Delegacias não correspondem à divisão administrativa dos bairros, algo que a pesquisa recomenda como critério, pois facilita muito a análise comparativa dos dados (especialmente no caso da capital).

Observamos já como parte da análise dos questionários respondidos que a atual distribuição de policiais no território do estado, historicamente, não necessariamente aparece relacionada aos índices de criminalidade ou às dinâmicas territoriais. Como observam estudos recentes (RIBEIRO; OLIVEIRA, 2010), há que se reforçar a perspectiva de que a experiência brasileira de país em desenvolvimento cria obstáculos para comparações imediatistas e requer um esforço de análise que conjugue realidade local e intuições metodológicas⁸ na construção de instrumentos efetivos para a resolução de conflitos. Normalmente, as regiões mais afetadas pelo crime no Rio de Janeiro são também regiões onde historicamente estão ausentes serviços básicos no tocante à saúde, educação, moradia, infraestrutura sanitária e lazer⁹.

Muitos questionários apresentaram Batalhões que com frequência apoiam vizinhos, bem como Delegacias centralizadoras em algumas localidades – fatores que podem fornecer indícios de cooperação entre algumas unidades (em detrimento de outras) e obstáculos do próprio território urbano, como pontes, rios e linhas de trem, que muitas vezes dificultam a coordenação do patrulhamento e o registro das ocorrências. Por outro lado, na maior parte dos locais onde foi diagnosticado grande número de ocorrências, em geral, não apenas se relata necessidade de maior efetivo, como muitas vezes se faz dessa questão o foco de tal apoio, apesar de não ter sido verificado um padrão – o que vem a reforçar a percepção de que essas práticas são difusas.

Foi observada uma distribuição heterogênea no nível de policiamento com relação às incidências de ocorrências criminais. Além disso, seria fundamental estabelecer uma rotina precisa para delimitação das áreas das novas Delegacias e Batalhões que estão em fase de implementação. As constantes alterações das zonas de atuação das polícias dificultam a realização de uma série histórica dos padrões criminais e dos problemas que podem ser identificados em cada uma dessas localidades.

Desta forma, é primordial reunir o máximo de informações para que essas políticas possam ser realizadas de forma planejada. A questão territorial é importante porque, a princípio, em muitas ocasiões, é difícil precisar até mesmo as circunscrições de polícia. Existem inúmeros obstáculos para tratar das realidades enfrentadas pelas unidades de policiamento, e

8

Ver também ADORNO (1993).

9

Ver trabalhos de ZALUAR; ALVITO (2003); VALADARES (2005); PAIVA; BURGOS (2010).

incongruências, pois as fronteiras das circunscrições e dos Batalhões, e até mesmo das UPP, ao fazerem parte da vida da cidade, estão sempre sujeitas às contingências do espaço urbano desigual e multifacetado, por vezes reforçando padrões de desigualdade existentes socialmente.

Poder e território

A questão do domínio do território sempre foi um tema relevante para compreender como o Estado exerce o controle social. É possível observar como o poder social se reflete na demarcação do território; na verdade, o poder do Estado acaba ineficaz se não houver a capacidade de influenciar o movimento de pessoas e bens no espaço. Este é certamente o caso das Agências do Estado, como a polícia. A polícia, nesse sentido, tem o papel de fazer cumprir a lei e manter a ordem. Normalmente, tais agências dependem de sua capacidade de promover e reforçar suas fronteiras internas.

Muitos dos estudos recentes sobre a relação espaço-poder tratam das atividades do Estado, e têm como inspiração teórica duas fontes principais: Max Weber e Michael Foucault. Apesar de suas diferenças, eles centraram sua atenção sobre a dimensão espacial e a defesa dos sistemas modernos de poder. Interpretações a partir da matriz weberiana consideram o Estado como o organismo social que exerce legitimamente a força coercitiva através de um território delimitado especificamente (WEBER, 1966). Essa força coercitiva é organizada por uma administração burocrática, que estabelece e impõe as regras do Estado. A definição de Weber, assim, une o poder de expansão do Estado Administrativo e sua delimitação territorial. O poder do Estado é enraizado ao longo da fronteira, através das forças militares, e também se espalha internamente por meio de suas várias preocupações administrativas (ver GIDDENS, 1987). Tal poder baseia-se em vigilância, ou seja, na capacidade do mesmo para coletar, armazenar e utilizar informações sobre seus sujeitos (DANDEKER, 1990).

Isso diz respeito à ênfase de Weber sobre a criação do Estado e a aplicação de normas jurídicas em todo o seu território, que conta com a vigilância permanente e contínua. A polícia é um componente central dessa infraestrutura, para controlar o espaço de forma eficaz, e nesse sentido é o alicerce sobre o qual o poder do Estado moderno repousa. Foucault também voltava seu interesse para a questão da vigilância. O autor procurou descrever como o poder se insinua através de vários exercícios de disciplina (FOUCAULT, 1977; 1980), mas, ao contrário da ênfase de Weber sobre o Estado Central e as suas várias normas legais e burocráticas de controle, se dirige principalmente à periferia, nas regiões capilares do poder.

Para Foucault, o poder escapa da força lógica formal e penetra cada vez mais profundamente na vida social. Através do uso frequente de metáforas, tais como táticas geopolíticas e batalhas, este autor analisou a forma como a disciplina marca e controla as populações no espaço, para além da institucionalização evidente. O poder de polícia e demais operações, de acordo com Weber, repousam nas normas jurídicas que exploram, como sugere Foucault, as tecnologias disciplinares para monitorar e controlar a

sociedade.

Observamos, dessa forma, que a questão relativa ao controle territorial e regulação da população sempre foi central para os governos e polícia (FOUCAULT, 1977). Embora os mecanismos que legitimam o controle exercido sobre um determinado território baseiem-se em aparelhos burocráticos formais, algumas recentes literaturas que falam sobre as organizações colocam em lugar de destaque a importância das pressões e características do meio ambiente para definição dos desafios, rotinas e papel que os funcionários dessas organizações desempenham no dia a dia (KLINGER, 2004). Na mesma direção, pode-se destacar de Herbert (1996):

While police officers as agents of state power are constrained by formal legal and bureaucratic rules, they are also meaning-making agents who enact their own cultural rules as they try to ensure socio-spatial order. The state, in other words, is not merely a set of formal institutions; it is equally a set of processes through which informal norms may be expressed. For this reason, an understanding of police territoriality is enhanced by deployment of the concept of “normative order,” understood here as a set of rules and practices structured around a central value. The concept thus ties together the rules that structure social action and the values that provide meaning to the action (HERBERT, 1996).

Como foi possível observar, a questão do território se apresenta como sendo de suma importância para o exercício do controle policial, e nesse contexto, a pesquisa qualitativa feita junto aos comandantes de Batalhão e Delegados de Polícia trouxe à baila alguns resultados. Nos casos de grande extensão das unidades territoriais de policiamento, a notificação de crimes pela população fica prejudicada, pois há a precariedade do sistema de comunicação com a polícia. Isso ocorre devido ao dispêndio de tempo, por parte das pessoas, em fazer a ocorrência, à falta de recursos da população para ir até as Delegacias, que ficam muito distantes, às más condições das estradas e até mesmo em razão da pouca oferta de transporte coletivo em alguns locais.

Outra questão importante refere-se ao tipo de informação a que a ação de mapeamento da criminalidade poderia responder. As novas tecnologias disponíveis e o uso do sistema de GPS impactam substancialmente a qualidade dos mapas sobre o território a ser patrulhado. Aliada à tecnologia, urge a identificação de quais seriam as principais necessidades da polícia para a construção e elaboração desses mapas.

Deve-se ressaltar que o mapeamento da criminalidade serve como um instrumento e mais uma fonte de informação disponível para o planejamento da atuação policial. A estratégia, contudo, para ser eficaz em termos de mapeamento, requer informações semelhantes às estatísticas. Para que um mapa exista, é necessário que a polícia disponibilize outras informações básicas, como por exemplo as informações sobre localização e tipo de crime que constam nos registros e na central telefônica 190. Torna-se de extrema relevância que essas informações sejam corretamente preenchidas e padronizadas e deem origem a relatórios de acompanhamento, traduzi-

das em números nos bancos de dados e representadas em mapas.

A produção com qualidade de tais mapas carece ainda de um processo de conscientização dos agentes para o preenchimento mais adequado das referências de localização. A partir da localização dessas informações, inúmeras medidas podem ser tomadas, como a identificação dos melhores recursos a serem empregados nas atividades de policiamento. Teoricamente, parte-se do pressuposto de que deva ser aplicado maior efetivo onde ocorrem mais crimes, mas é importante também considerar que a base de chamadas de emergência e as redes de apoio e atendimento locais também podem contribuir para produzir uma maior sensação de segurança.

Vale destacar que, tomado isoladamente, o mapa não soluciona casos, mas informa e auxilia a organizar a informação. Enquanto se distribuem por espaços, atuando de modo seletivo, os agentes estão sobre-representados em alguns lugares e desaparecem, por ausência de rotina, de outros, produzindo uma “cidade não sincrônica”, com diferentes temporalidades (RONCAYOLO, 2003, p.61). As distinções evidenciadas no mapa traduzem certo acidentado geográfico no território mas, sobretudo, a divisão moral e social expressa em diferentes roteiros policiais para o espaço (DURÃO, 2009).

Na pesquisa perguntou-se aos policiais quais eram as principais estratégias que orientam os esforços de redução da criminalidade. Foram apontadas algumas práticas ou intenções que agrupamos em três tipos de ações características: estatísticas/estratégicas, visibilidade/rotina e ações cooperativas/coordenadas. Essas ações se inter-relacionam, mas buscou-se perceber, entre elas, qual a característica mais evidente no esforço retratado. É possível considerar, a partir desses apontamentos, indícios sobre a *representação* da atuação policial pelos seus agentes.

Entre as ações estatísticas/estratégicas estão o acompanhamento estatístico e do conteúdo dos registros de ocorrência, a criação de novos roteiros de patrulhamento a partir da identificação das dinâmicas criminais, o georreferenciamento setorizado desdobrado por dia e horário, a redução do efetivo da parte administrativa, a identificação do “*modus operandi*” dos crimes, mapas e álbuns fotográficos para identificação dos criminosos por área, a investigação em bloco, a troca de informações, a avaliação constante dos fatos criminais e melhores recursos disponibilizados pelo ICCE.

Já algumas das ações de características ligadas à visibilidade/rotina relatadas foram: emprego de policiamento a pé em zonas comerciais, revista a veículos, apreensão de motos irregulares e rondas diárias nos locais de maior incidência.

Foram também observadas ações cooperativas/coordenadas. Dentre elas, a aproximação da polícia com a comunidade através dos Conselhos e Cafés Comunitários, reuniões entre os agentes policiais, aproximação dos policiais da ponta com os que cuidam da parte de planejamento operacional, melhor relacionamento entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, apoio dos servidores, apoio da Guarda Municipal, integração entre diferentes órgãos evitando a repetição de esforços, concentração de ações para resolução imediata dos crimes contra a vida, Disque-Denúncia e palestra para as comunidades.

Metodologia e modelo de efetivo

Nas análises de reestruturação propostas pela pesquisa, buscou-se pensar, a partir dos problemas detectados junto aos Batalhões e Delegacias através dos questionários aplicados (perspectiva qualitativa), os problemas práticos enfrentados na adequação das estruturas policiais PCERJ e PMERJ (dados quantitativos) em sua interação segundo a perspectiva das AISP. Na busca de melhorar a eficiência na gestão da segurança, ao ser feita a tabulação e análise dos dados de efetivo policial, tratou-se de estabelecer critérios que considerem o que se recebe ou se dispõe para realizar o policiamento e o que se oferece como resultado ou produto em termos de trabalho policial¹⁰.

A pesquisa optou metodologicamente por tabular, por AISP, os totais de população, ocorrências e território, tendo em mente sua distribuição em relação ao efetivo PRONTO/EXISTENTE da PMERJ¹¹ e distribuição nas Delegacias Distritais de efetivo da PCERJ. As estatísticas oficiais conhecidas em geral apresentam números absolutos agregados por unidade da federação, carecendo ainda de detalhamento sobre as realidades de cada estado.

Quando observamos o caso do Rio de Janeiro, ao tratar da agrupação em Áreas Integradas de Segurança Pública, deve-se ter em mente formas práticas de comparação em relação às medidas de eficiência para a gestão da segurança. Reforça-se a importância em adequar o policiamento praticado por Batalhões e Delegacias e a sua respectiva estruturação conjunta em grandes áreas, tendo em vista sua representação geral em termos de espaço, população e ocorrências criminais e os resultados que a análise entre seu efetivo e o serviço prestado à população pode oferecer, bem como os problemas de adequação na atuação policial quanto à sua respectiva área de segurança.

A observação de que não havia como construir um único indicador foi o obstáculo principal. Combinando-se as três variáveis, não haveria como determinar uma solução ótima para o problema, visto que as variáveis possuem distintas grandezas envolvidas: no caso, população (pessoas), território (km²) e ocorrências (ROs).

Para a distribuição e possibilidades de realocação de efetivo foi desenvolvido um modelo. Foram construídos números-índices que buscassem avaliar tecnicamente a atual distribuição de policiais no estado. Foi feito um levantamento considerando a população geral de cada AISP em relação a cada policial militar; o número total de ocorrências em relação a cada policial militar por AISP; a extensão em quilômetros quadrados a ser patrulhada por cada policial em cada AISP; e como o total de ocorrências é impactado se for somado o efetivo de policiais militares com o efetivo de policiais civis.

Foram produzidos números-índices para a cidade do Rio de Janeiro e por AISP seguindo o padrão abaixo:

$$\bullet \text{ População por policial} = \frac{P_n}{Ef_n}$$

10

Essa tentativa não está alheia às inúmeras dificuldades do contexto carioca, como expostas em SENTO-SÉ; CASTROESILVA (2009). Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/andhep2009/arquivos/8_9_2009_15_12_45.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2011. Ainda assim, consideram-se relevantes a persistência na avaliação e monitoramento do trabalho policial, e para isso a produção de estatísticas mais consistentes sobre as condições de trabalho atuais das polícias no estado do Rio de Janeiro, como os dados sobre efetivo atualizados podem fornecer.

11

Toda a nomenclatura descrita em caixa alta foi adotada dos documentos oficiais consultados. Um problema metodológico diz respeito à forma de calcular o efetivo, pois no total PRONTO/EXISTENTE estão incluídos todos os policiais militares, mesmo os afastados. Para uma apreciação precisa é necessário retirar os afastados por motivos diversos, e apenas considerar os DISPONÍVEIS. Ainda assim, é fundamental verificar a divisão interna de cada Batalhão, por exemplo, entre as atividades MEIO e FIM.

- Território por policial = $\frac{T_n}{Ef_n}$
- Ocorrências por policial = $\frac{Oc_n}{Ef_n}$
- Homicídios por policial = $\frac{H_n}{Ef_n}$
- Roubos por policial = $\frac{R_n}{Ef_n}$

Foi verificado que no total das 40 AISP tabuladas os números de ocorrências por policial militar e população por policial militar apresentam-se sempre próximos. Ou seja, onde a densidade demográfica é maior, o número de ocorrências também se comporta de maneira similar, conforme quadro abaixo:

Tabela 1-Correlação População e Ocorrências por policial militar

Correlations			
		Pop/policial	Ocorre/policial
Pop/policial	Pearson Correlation	1	,724*
	N	40	40
Ocorre/policial	Pearson Correlation	,724*	1
	N	40	40

*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

As variáveis consideradas para o cálculo da correlação, apresentada na Tabela 1, foram os índices encontrados para as 40 AISP, de população por policial e ocorrência por policial. Na Tabela 1 podemos observar como resultado $r(P, O) = 0,724$.

Tais variáveis podem ser consideradas como correlacionadas positivamente, ou seja, a observação da covariância positiva¹² indica uma medida do seu grau de associação. Sendo assim, podemos afirmar que grandes valores para índices de população por policial tendem a se associar a grandes valores de ocorrências por policial, e vice-versa. Sabe-se que quanto mais o valor de “r” se aproxima de 1, implicada está uma relação linear positiva entre x e y (respectivamente, ocorrências por policial, ou O, e população por policial, ou P). Vale lembrar que não é possível inferir uma relação causal com base em uma correlação¹³. Quando se observa uma correlação nos dados observados próxima de 1, a conclusão segura é de que existe uma tendência entre as duas variáveis, sem ignorar que outros fatores podem haver contribuído para o seu aumento. Tendo essa tendência como base e

¹²

Os critérios de covariância foram analisados considerando as observações de DOWNING; CLARK (1999).

¹³

McCLAVE; BENSON; SINCICH (2020).

não como uma relação de causa e efeito, nos voltamos para a descrição dos problemas, considerando este como o nosso ponto de partida para análise.

Os dados de efetivo disponibilizados para a pesquisa datavam de outubro de 2009. Como não havia dados consolidados disponíveis mensalmente, ou mesmo anualmente, ficou prejudicada qualquer tentativa de elaboração de uma série histórica, meio comum de construção de análises sólidas estatisticamente. Optamos por apresentar quadros, organizados em fichas técnicas descritivas, dos dados levantados. Tratou-se, portanto, de um modelo representativo, que foi construído a partir de relatos da atuação e situação da segurança pública dos locais discutidos, articulados com os dados quantitativos disponíveis. Caso tal modelo seja atualizado, será possível, no futuro, a realização de séries históricas detalhadas sobre a atuação e o efetivo da PMERJ e PCERJ no estado do Rio de Janeiro, que permitirão o estabelecimento de um acompanhamento, até mesmo mensal, do efetivo policial disponível.

Essa proposta não está alheia ao desenvolvimento recente de uma nova cultura de gestão nessas organizações – fatos como adoção de plano de metas, estudos desenvolvidos sobre a incidência de crimes e sua utilização na política de segurança pública – no contexto do estado do Rio de Janeiro, uma cultura que vem se desenvolvendo há algum tempo e ainda dá seus primeiros passos no sentido de priorizar diagnósticos empíricos da criminalidade, com a adoção de critérios tecnológicos, como os *layouts* de atuação obtidos como resultado do georreferenciamento e sua posterior padronização nas operações policiais.

A ênfase pode ser deslocada para o plano estratégico e constante de monitoramento voltado para a eficácia das ações. Inclusive há a possibilidade de uma posterior correção de sua atuação. Ao pensar em eficácia e eficiência na utilização dos recursos policiais, há um movimento de horizontalização/descentralização da atuação policial e gestão de problemas que prevê supervisão periódica e atuação conjunta estratégica entre a base e a hierarquia institucional.

Outro apoio para a análise foi a média¹⁴. Na ausência de qualquer outro instrumento de análise, intuitivamente a média aparece como primeira opção, com o objetivo de parametrizar qualquer evento conhecido. Trata-se de uma ferramenta extremamente simples, porém eficiente, e mostrou bons resultados ao ser usada para análise de grandezas distintas, como é o caso de ocorrências, território, população e efetivo policial.

14

RICCA; FARIA (2009).

Fórmulas utilizadas:

$$\text{Média Aritmética} = \frac{X_1 + X_2 + \dots + X_n}{n}$$

Onde podemos considerar como valores de X : População (P), Território(T), Efetivo (Ef):

$$\bullet \text{ Média Total Ef} = \frac{Ef_1 + Ef_2 + \dots + Ef_n}{n}$$

$$\bullet \text{ Média Total T} = \frac{T_1 + T_2 + \dots + T_n}{n}$$

$$\bullet \text{ Média Total P} = \frac{P_1 + P_2 + \dots + P_n}{n}$$

O que ocorre é que, ao se alterar as distribuições de efetivo, torna-se possível vislumbrar como a média oferecida pelos números-índices se modifica. Porém, como o modelo de médias é um modelo nulo, ele não oferece uma solução, mas ressalta os problemas que, nas decisões, a gestão da segurança pública poderá enfrentar. Dessa modelagem pode-se extrair que, na média, há uma distribuição desigual, e quais dos fatores (território, população, ocorrências ou homicídios) irão ser priorizados, e com qual critério de importância.

Não foi um objetivo considerar que apenas o aumento de efetivo, ou a distribuição do efetivo em si, constituiriam o meio de resolução dos problemas de segurança pública. Considera-se esse tema de extrema complexidade, e importantíssimo o debate não apenas intrainstitucional, mas com a sociedade civil no processo constante de reflexão sobre a atuação policial. Por outro lado, observou-se como fundamental o acompanhamento atento da forma como atualmente é distribuído o contingente policial no território estadual, seja metropolitano ou interior.

A pesquisa desenvolveu um entendimento qualitativo de que seria razoável priorizar em termos de alocação de efetivo, em primeiro lugar, ocorrências, seguidas de população, e por último, extensão de território. Esses dados, porém, devem ser observados segundo as médias calculadas para a capital, por um lado, e para o interior, por outro. Não se pode tomar realidades tão distintas como similares. Contudo, é relevante salientar que regiões metropolitanas como Grande Niterói e Baixada Fluminense devem ter suas dinâmicas observadas sempre em comparação com as médias da capital, ação justificada por sua densidade demográfica. Não há como indicar uma solução única, mas a conjugação de diferentes indicadores. A decisão gerencial a ser adotada poderá – com o tempo – ser revisada no modelo para avaliar se o deslocamento dos policiais militares entre áreas

de fato se materializou em resultado, em termos de diminuição de ocorrências e homicídios.

Observando-se os números-índices de cada AISP, é possível reparti-las em quatro quartis (algo que poderia ser feito em relação também às Delegacias, ou Batalhões, individualmente). Desenvolvemos uma escala que se apresenta da seguinte maneira:

Muito Crítico	
Crítico	
Sensível	
Melhor Situação	

A partir do número-índice médio entre aqueles que obtiveram números de melhor situação, é possível estabelecer um patamar tecnicamente razoável de N ocorrências por policial militar, seja por trimestre, seja anual, como um objetivo a ser alcançado. Caberá analisar, a partir de então, os totais gerais de cada AISP, buscando determinar quantos policiais militares seriam necessários – a mais – para que as regiões detectadas como MUITO CRÍTICAS e CRÍTICAS possam alcançar patamares de patrulhamento similares ao número ótimo de N ocorrências por policial militar, atualmente praticado em algumas regiões da cidade.

Tal perspectiva tem como objetivo buscar entre todas as regiões metropolitanas, por um lado, e entre todas as regiões do interior, por outro, patamares de igualdade de policiamento em relação aos melhores níveis encontrados no estado. Está presente aqui o entendimento de que a preservação e propagação de valores democráticos, dentre eles a igualdade na segurança oferecida pelo estado, devem ser horizontes do trabalho policial profissionalizado, e prioridade, marcando sua importância política estratégica¹⁵.

¹⁵ Goldstein (2003) afirma que a atuação policial, para receber maior cooperação da população, deve atuar na promoção de formas democráticas de vida.

UPP

A Unidade de Polícia Pacificadora é uma experiência recente de política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto nº. 41.650, de 21 de janeiro de 2009 (Bol PM nº. 012 – 22Jan09), assinado pelo governador em exercício Sérgio Cabral Filho. Em tal decreto, a atuação da polícia aparece como uma questão de política pública, ao se relacionar a necessidade da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em estruturar uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

A instalação das Unidades de Polícia Pacificadora tem a seu favor o fato de serem estas uma experiência nova, um constructo ainda em processo, um laboratório de política pública. Isto lhes traz a vantagem e *expertise* de

podem se adequar às heterogêneas condições sociais e obstáculos geográficos de cada comunidade a ser contemplada pela atuação dessa iniciativa. Ainda que seja necessário o amadurecimento de um processo de estruturação do modelo UPP, é preciso não perder de vista a maleabilidade oferecida como política especial de segurança pública, o que requer permanente discussão e planejamento de suas estratégias. A UPP Social, em implantação pela Secretaria de Assistência Social e de Direitos Humanos, já aparece como um complemento, em que a articulação da política de segurança pública com outras políticas sociais ainda constitui o grande desafio no âmbito de política pública estatal do Rio de Janeiro.

Quanto à questão do efetivo atual das UPP, não foi objeto de análise da pesquisa, visto que o georreferenciamento ocorreu inclusive ao longo da institucionalização, ainda em progresso, das Unidades. Por outro lado, o levantamento da regulamentação legal das UPP nos permite sugerir que o acompanhamento mensal estratégico do efetivo seria altamente recomendável, bem como o dos efetivos da Polícia Civil e Militar, tendo em vista acompanhamento estatístico para a construção de séries históricas.

O quadro apresentado a seguir foi retirado da Nota nº. 033, da DGF (Bol da PM nº. 120 - 12 Jul 2010 – Fl.30), em que consta ordem para organização da “Vida Financeira das UPP”. A referida nota recomenda o acompanhamento mensal, o que mostra como é possível e desejável que esses números possam ser organizados e permitam melhor monitoramento da atuação das UPP.

UNIDADE ADMINISTRATIVA	UNIDADE-SEDE	EFETIVO AUTORIZADO (servidores)
114601 – UPP SANTA MARTA	2º BPM	125
114602 – UPP BATAN	14º BPM	55
114603 - CIDADE DE DEUS	18º BPM	279
114604 - BABILÔNIA	19º BPM	104
114605- PAVÃO/PAVÃOZINHO/CANTAGALO	19º BPM	187
114606 - TABAJARA/MORRO DOS CABRITOS	19º BPM	144
114607 - PROVIDÊNCIA	5º BPM	212

Fonte: Nota nº. 033, da DGF (Bol da PM nº. 120 - 12 Jul 2010 – Fl.30). Disponível em: <http://solatelic.com/cfap/html29/vida_financeira_das_upps.html>.

Sendo assim, do ponto de vista de análise estratégica e produtividade, e para que seja possível comparação e estimativas de práticas bem-sucedidas na atuação das UPP, seria tecnicamente recomendável que houvesse rigoroso e mensal acompanhamento dos efetivos da UPP.

O georreferenciamento das UPP

Como parte do processo de normalização do espaço público, o georreferenciamento das comunidades atendidas pelo programa de Unidades de Policiamento Pacificadoras (UPP) foi uma etapa determinante para implantação dessa nova cultura de gestão dos problemas relacionados à segurança pública.

A aplicação do georreferenciamento para análise criminal é uma técnica relativamente nova no estado do Rio de Janeiro. A utilização dessa tecnologia deve-se, em grande medida, à introdução de uma cultura gerencial baseada em metas e resultados na condução de políticas públicas. O georreferenciamento, como metodologia de pesquisa, análise e planejamento, produz informações no tocante a problemas com relação às seguintes questões: onde determinado problema policial ocorre? Qual o tamanho da área que o estado deve priorizar ao implementar essa política? Que recursos estão disponíveis na região e qual a capacidade de reordenamento dos mesmos?

A ferramenta de geoprocessamento utilizada para definir a área de atuação da Polícia Militar nas UPP atende às seguintes demandas: aumentar a precisão dos dados sobre incidências nas comunidades assistidas por essa política pública, no sentido de verificar, medir e controlar e comparar variações temporais nas chamadas ocorrências policiais; delimitar as áreas das comunidades atendidas para a regularização de serviços públicos; otimizar o planejamento operacional da PMERJ, PCERJ e SESEG.

O georreferenciamento foi apresentado em 100% dos questionários, completa unanimidade, como uma ferramenta fundamental para a atuação estratégica de combate ao crime pelas polícias. Perguntamos aos policiais de que maneira o georreferenciamento criminal pode auxiliá-los em suas atividades. As respostas indicaram que ele serve para identificar os locais de maior incidência criminal, para ajudar a planejar e distribuir o policiamento da unidade, buscando reduzir as incidências, otimizar a aplicação dos recursos orientados para o problema, observar possíveis rotas de fuga de criminosos e delimitar locais para desenvolvimento de operações policiais. Foram também mencionados como benéficos o fornecimento de dados para estudo prescritivo da migração da mancha criminal, proporcionando melhor entendimento do fenômeno criminal a partir da visualização dos delitos no terreno, auxiliando na identificação do *modus operandi* dos criminosos, permitindo investigação em bloco e não de eventos isolados, e mesmo evitando que o policial perca tempo fazendo RO de outra circunscrição (embora sejam autorizados a fazer o registro e encaminhar o procedimento depois para a Delegacia competente). Portanto, a utilização dessa tecnologia permitiu precisar o que entender por UPP para os gestores de políticas públicas, bem como para a população em geral.

O processo de trabalho de georreferenciamento da UPP

A metodologia utilizada para criar o espaço político denominado por UPP desenvolveu-se em três etapas distintas, operadas simultaneamente: 1) consulta ao comando local das UPP para identificação do roteiro de patrulhamento feito pelos policiais do destacamento; 1.1) demarcação com um GPS de pontos de referência (*setpoints*) e trajetórias (*waypoints*) a partir do circuito de patrulhamento e indicações dos policiais; 2) transferência dos dados do GPS para o software de geoprocessamento; 2.1) desenho dos limites com um polígono baseado no cruzamento das informações dos pontos do GPS com as orientações dos policiais do destacamento; e 3) definição e elaboração do *layout* final para apreciação e validação dos dados pelos comandantes de destacamento da UPP e do Batalhão responsável pelo policiamento de área. Esse procedimento visava a verificar e comparar as diferentes percepções de área, de modo a encaminhar para a SESEG dois limites possíveis para a área de UPP.

Esse processo foi aplicado primeiramente na delimitação da UPP da comunidade do Batan, onde ficou constatada uma superposição de área patrulhada pelo destacamento da UPP e o patrulhamento efetuado pelo 14º BPM. Na elaboração da área da UPP da Cidade de Deus verificou-se o inverso: certas áreas da AISP 18 não estavam cobertas por patrulhamento ostensivo nem por unidades da UPP Cidade de Deus ou por unidades do 18º BPM. Tal discrepância também foi verificada na delimitação da UPP do Morro dos Cabritos/ Tabajaras e UPP Borel.

As UPP cujas percepções de área do comando do destacamento e do Batalhão de área se mostraram coincidentes foram as UPP do Morro da Providência, Chapéu Mangueira/ Babilônia e Pavão-Pavãozinho/Cantagalo.

Considerações finais

Ao apresentar formas de antecipação na gestão da segurança pública, há o entendimento de que a sugestão de quaisquer novos arranjos do policiamento devem se basear em critérios técnicos observáveis, como a população residente, o efetivo policial existente e o número de ocorrências verificado em cada localidade, e sua respectiva extensão territorial. Neste sentido, o acompanhamento regular dos efetivos disponíveis para o combate ao crime deve ser entendido como uma dimensão estratégica importante de avaliação do trabalho policial disponibilizado nas diferentes regiões do estado. Efetivo disponível, densidade demográfica e ocorrências criminais devem fazer parte de uma análise conjunta estratégica, se for considerado que é possível progredir, apesar das dificuldades e contingências. O georreferenciamento aparece como um aliado a esse processo, permitindo um acompanhamento espacial das divisões territoriais praticadas, e seus impactos e refrações nas estratégias de policiamento merecem ainda estudo regular.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, S. **A criminalidade urbana no Brasil: um recorte temático**. Rio de Janeiro: BIB, n. 35, 1993. pp. 1-72.
- CANO, I; DUARTE, T. L. A mensuração da Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro. **Segurança Justiça e Cidadania**. Brasília: SENASP/MJ, ano II, n.4, 2010. pp.9-44.
- DANDEKER, C. **Surveillance, Power and Modernity**. New York: St. Martin's Press, 1990.
- DOWNING, D.; CLARK, J. **Estatística Aplicada**. São Paulo: Saraiva. 1999
- DURÃO, S. A produção de mapas policiais. Práticas e políticas da polícia urbana em Portugal. **Revista Intersecciones en Antropología**, 10, 2009. pp. 43-61.
- FOUCAULT, M. **Discipline and Punish**. New York: Vintage Press, 1980.
- GIDDENS, A. **The Nation-State and Violence**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987.
- GOLDSTEIN, H. **Policiando uma Sociedade Livre**. Série Polícia e Sociedade, nº9. São Paulo: Ford Foundation/NEV/EduspUSP, 2003.
- HERBERT, S. **The Geopolitics of the Police**: Foucault, Disciplinary Power and the Tactics of the Los Angeles Police Department. Political Geography. Elsevier, 1996.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia na cidade do Rio de Janeiro**. Seus Dilemas e Paradoxos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- McCLAVE, J.T.; BENSON, G.; SINCICH, T. **Statistics for Business and Economics**. 9a ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall Inc.
- MISSE, M. **O inquérito policial no Brasil**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ/ BOOKLINK, 2010.
- MISSE, M; PAES, V.F. **O Programa Delegacia Legal no Rio de Janeiro**: avaliação de uma experiência modernizadora na polícia brasileira. 2004. (Relatório de pesquisa). Disponível em: < http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/Relatorio_PDL_fim.pdf >. Acessado em: 5/05/2011.
- PAIVA, A.R.; BURGOS, M. **A escola e a favela**. Rio de Janeiro: Pallas, 2010.
- RIBEIRO, P.J. & OLIVEIRA, R. The Impact of Militia Actions on Public Security Policies in Rio de Janeiro. **Crime & Globalisation**. Debate Papers. Amsterdam, Março 2010. Disponível em: < <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/CrimeGlobalization-paper.pdf> >. Acessado em: 05/05/2011.
- RICCA, J.M.; FARIA, L.E.C.T.de. **Curso de Análise Técnica, Metodologia e Estratégias**. Rio de Janeiro: AN-BIMA, RJ, 2009.
- SOARES, L.E. (org.) **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER/Relume-Dumará, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo (org.) **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER/Relume-Dumará, 1996.

_____. Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes. **Jus Navigandi**, ano 8, n. 65, Teresina, 1 maio 2003.

SENTO-SÉ, J. T.; CASTRO E SILVA, A.M. de. **À Sombra do Ódio**: A impossibilidade de rendição na guerra carioca. In: V Encontro Anual da ANDHEP, setembro de 2009. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/andhep2009/arquivos/8_9_2009_15_12_45.pdf>. Acessado em: 05/05/2011.

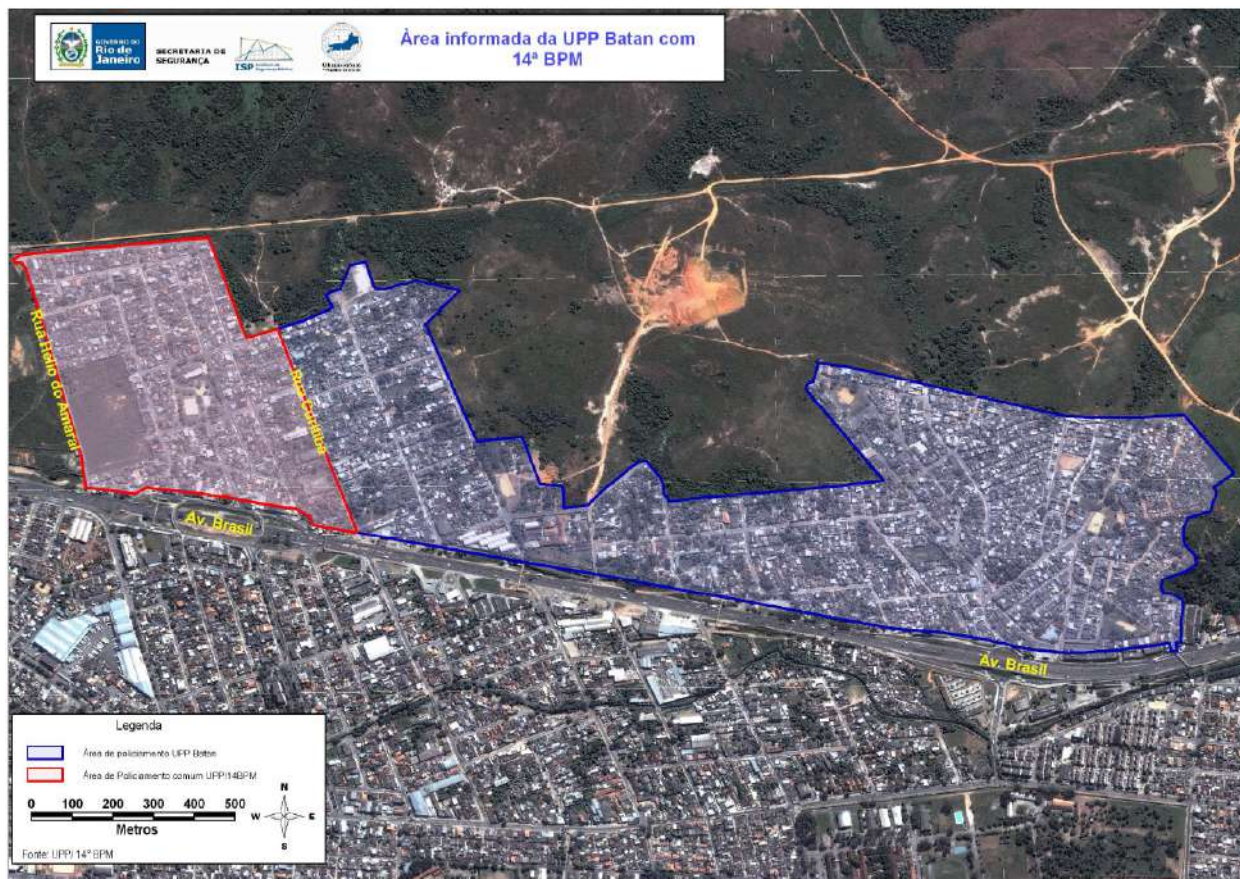
VALADARES, L. P. **A invenção da Favela**: do mito de origem à favela.com, Rio de Janeiro: FGV, 2005.

WEBER, M. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York: Pantheon, 1966.

ZALUAR, A. M. ; ALVITO, M. (Orgs.) . **Um Século de Favela**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

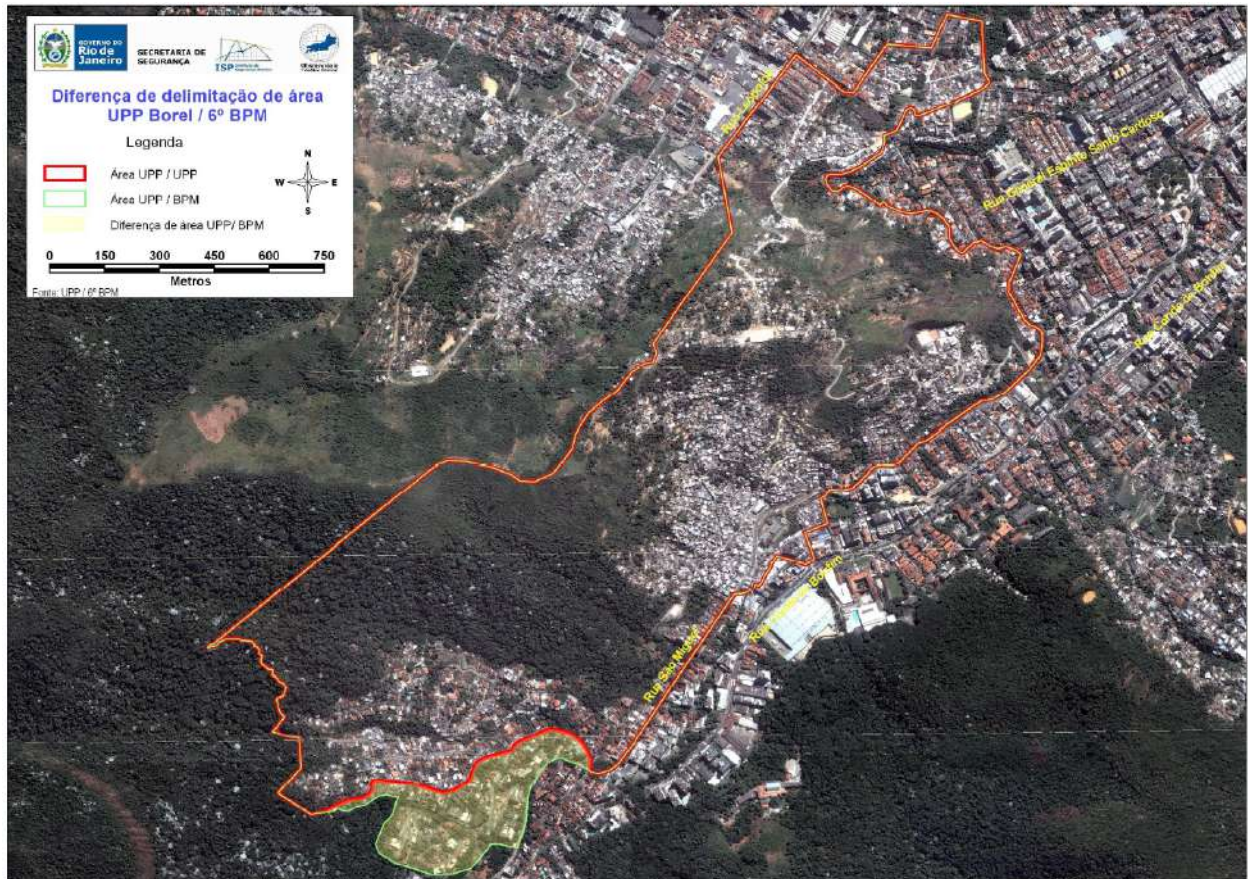
Anexo 1

Área informada da UPP Batan com o 14º BPM – Sobreposição em vermelho - Banco de Dados Pesquisa AISP



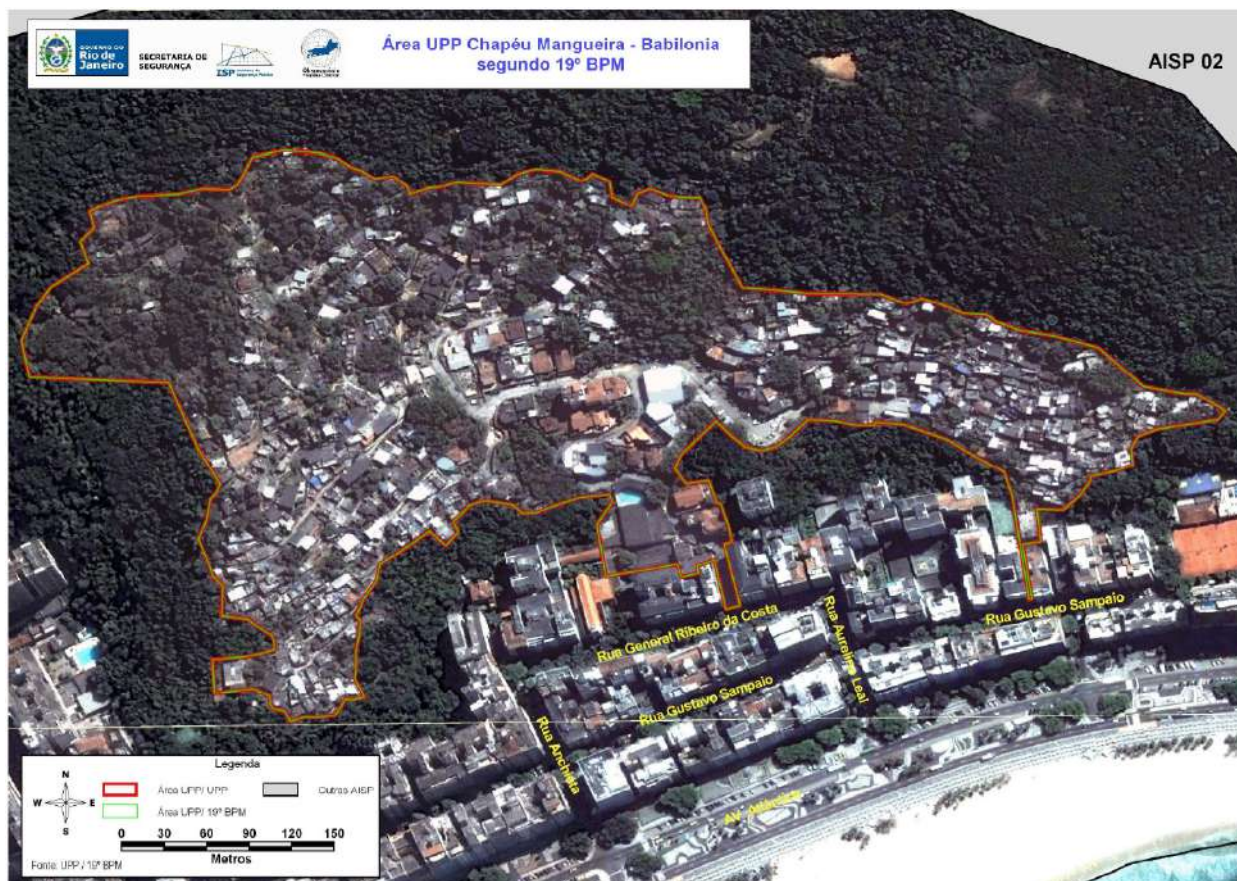
Anexo 2

Área discrepante, entre UPP Borel e 6º BPM - Banco de Dados Pesquisa AISP



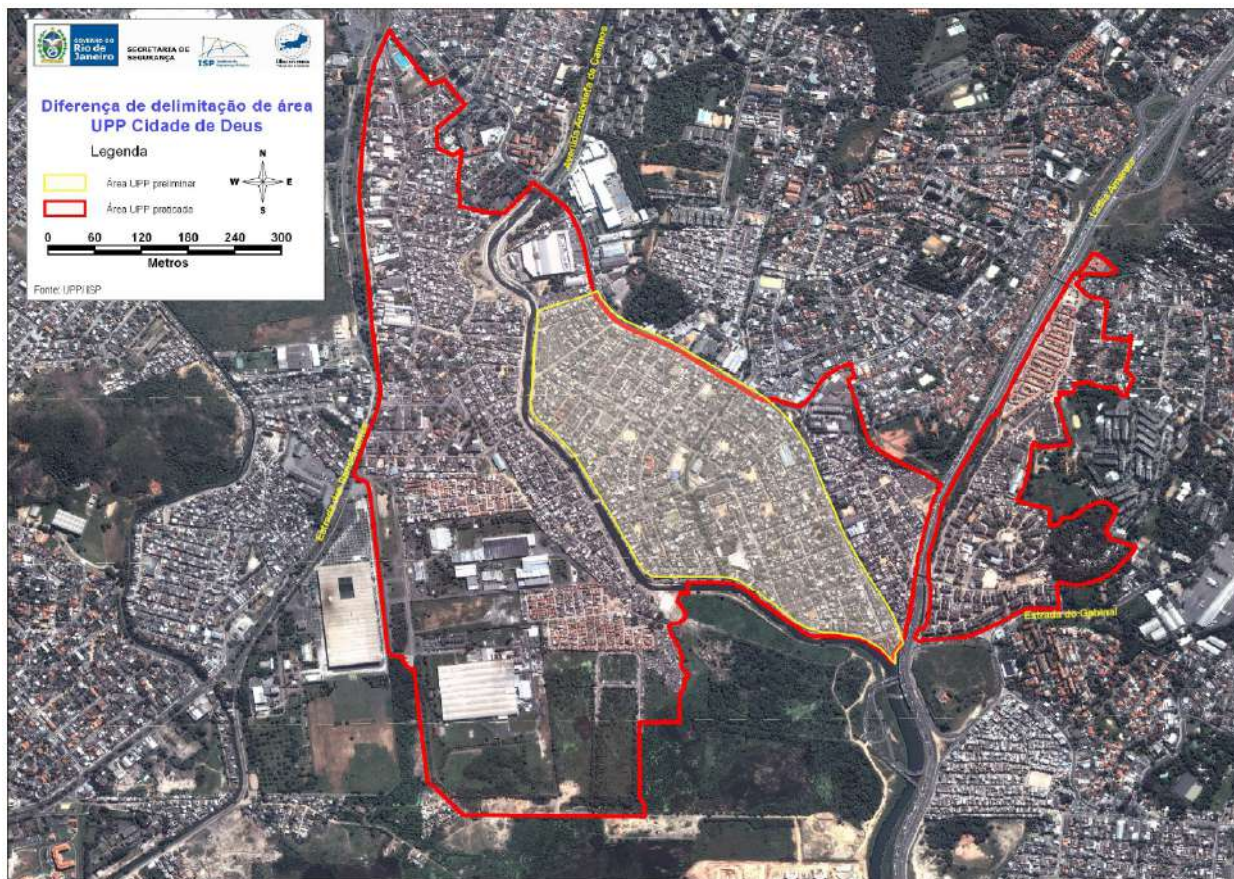
Anexo 3

Área da UPP Chapéu Mangureira segundo o 19º BPM, áreas coincidem - Banco de Dados Pesquisa AISP



Anexo 4

Diferença de delimitação de área da UPP Cidade de Deus prevista/praticada- Banco de Dados Pesquisa AISP



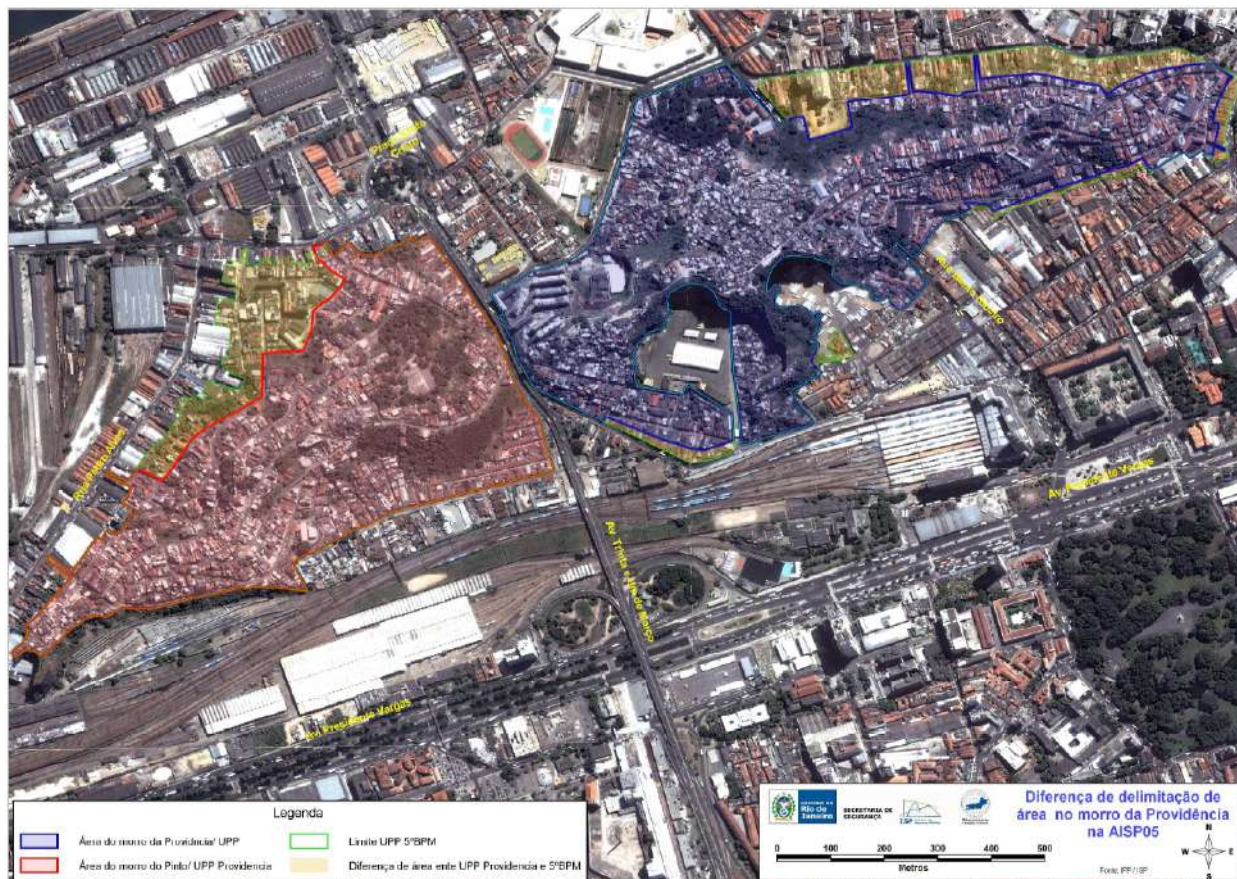
Anexo 5

Área UPP Pavão-Pavãozinho e Cantagalo segundo o 19º e 23º BPMs - Banco de Dados Pesquisa AISP



Anexo 6

Destaque em amarelo da diferença entre a UPP Providência e o 5º BPM - Banco de Dados Pesquisa AISP



Anexo 7

Diferença de delimitação de área UPP Santa Marta e 2º BPM - Banco de Dados Pesquisa AISP



Anexo 8

Destaque em amarelo para diferença da área informada pela UPP e BPM - Banco de Dados Pesquisa AISP

