

O impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro¹

Ignacio Cano²

Doriam Borges²

Eduardo Ribeiro³

Resumo

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) são um projeto, cujo dois principais objetivos são a recuperação do controle territorial de áreas que estavam sob o domínio de grupos criminosos armados, e o fim dos confrontos armados. Em análise preliminar, verificamos que uma característica peculiar das UPPs é a presença policial intensa. Enquanto a razão de policiais militares por habitante é de 2,3 por mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro, essa estatística é de 18 por mil no conjunto das primeiras 13 UPPs. Outro ponto interessante a ser destacado nesta política pública é a forte seletividade geográfica abrangendo, sobretudo, a Zona Sul, o Centro e a Tijuca em torno do estádio do Maracanã, deixando, portanto, em segundo plano as áreas mais violentas da Região Metropolitana do Rio, que são a Baixada Fluminense e as Zonas Oeste e Norte. Diante deste contexto, este estudo pretende mensurar o impacto das UPPs nos registros criminais não apenas *dentro* das ‘comunidades pacificadas’, mas também *ao redor* delas. Esta análise é particularmente relevante na medida em que há uma controvérsia sobre a possibilidade de deslocamento criminal, isto é, de que a expulsão de alguns criminosos das áreas de UPP provoque um possível aumento da criminalidade em outros locais.

1. INTRODUÇÃO.

Ao longo das últimas décadas a cidade do Rio de Janeiro ficou mundialmente conhecida pela dramática contradição entre sua beleza natural e seus elevados níveis de violência. Ao longo dos anos 1980 e 1990 as taxas de homicídio escalaram até valores próximos de 80 vítimas por 100.000 habitantes, entre os piores do país. O varejo do narcotráfico se estruturou a partir do controle territorial das favelas para poder processar e vender o seu produto. A feroz disputa pelo território entre diversas facções criminais, e entre elas e a polícia, elevou exponencialmente o número de vítimas e introduziu a necessidade de armas de elevado poder de destruição. A imagem de grupos armados com fuzis controlando as favelas tornou-se corriqueira. A intervenção do estado estava

¹ Este artigo é uma versão reduzida do livro “Os Donos do Morro”: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública” organizado por Ignacio Cano, Doriam Borges e Eduardo Ribeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, (2012).

² Doutor em Sociologia, Professor e Pesquisador do LAV/UERJ.

³ Doutorando em Ciências Sociais e, Pesquisador do LAV/UERJ.

pautada por um modelo militarizado que contemplava invasões periódicas dos territórios que se traduzia numa letalidade policial sem precedentes, mas que não desarticulava as estruturas criminais nem impedia, em médio prazo, o domínio do território pelos grupos criminosos.

O estado do Rio chegou a experimentar outros modelos alternativos de policiamento, como o Policiamento Comunitário no Morro da Providência ou em Copacabana ou, mais recentemente, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), mas nenhum desses projetos recebeu suficiente investimento ou continuidade para poder ter um impacto significativo.

No ano de 2009, o governo do Rio lançou a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), a partir da experiência piloto no morro de Santa Marta, em Botafogo. Os policiais, ao invés de invadirem periodicamente, ficavam dentro da comunidade, com a intenção de retomar o controle do território e evitar os confrontos armados. O contingente policial estava composto por policiais recém formados, inspirados pela doutrina da polícia comunitária ou de proximidade.

Os resultados divulgados pelo governo e pela imprensa foram positivos: os tiroteios praticamente cessavam e os grupos armados perdiam o controle sobre o território. Pesquisas de opinião pública mostravam apoio social e a iniciativa privada começou, pela primeira vez, a se engajar significativamente num projeto desta natureza.

A eleição do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos multiplicou a visibilidade nacional e internacional do projeto e a sua importância estratégica, tornando-se o carro-chefe da política de segurança do estado.

Como é comum em intervenções de segurança pública, especialmente nas que são formuladas de forma progressiva como é o caso que nos ocupa, não existia um plano de avaliação desenhado a priori, o que significa que não existe ainda uma avaliação interna e sistemática do projeto. O que o Instituto de Segurança Pública (ISP)⁴ divulga através do seu site, por mandato de decreto oficial, são as ocorrências mensais registradas em cada uma das áreas de UPP, correspondentes aos mesmos crimes que o governo divulga para o conjunto do estado.

Em função da alta visibilidade e interesse público no tema, muitos especialistas e acadêmicos começaram a estudar as UPPs e esta tendência deve continuar por um bom

⁴ O Instituto de Segurança Pública é uma autarquia ligada à Secretaria de Estado de Segurança Pública que, entre várias funções, tem o papel de divulgar as estatísticas oficiais dos registros de ocorrência da polícia civil, bem como, o de responder, mediante aprovação interna, a pedidos da mídia, pesquisadores e população em geral sobre estatísticas de eventos registrados que não são divulgados no Diário Oficial.

tempo. Apesar de constituir um foco notável de pesquisa, as UPPs estão ainda longe de estar consolidadas na literatura especializada, por diversas razões. Algumas pesquisas foram encomendadas por instituições públicas ou privadas e respondem a um interesse específico ou a uma agenda política concreta. Em geral, estas pesquisas consistem em *surveys* de opinião entre os moradores das comunidades incluídas no projeto.

Entre os estudos realizados, particularmente os de cunho qualitativo, muitos dizem respeito a uma ou poucas comunidades com UPP e enfrentam, portanto, limitações quanto a sua capacidade de generalização. A grande maioria das pesquisas está referida a um único ator participante no projeto (os moradores, por exemplo, ou os policiais) ou conta com uma única fonte de informação. São raras as pesquisas até agora divulgadas que se incumbem de estimar o impacto do projeto na criminalidade.

Em suma, há ainda uma grande necessidade de estudos que ajudem a avaliar o impacto das UPPs, especialmente daqueles que contemplem diversas fontes e estratégias metodológicas simultaneamente. O presente trabalho pretende contribuir a preencher este vácuo. Entretanto, seria ingênuo pretender avaliar de forma conclusiva um projeto que aguarda uma formulação mais formal e que é ainda muito novo. Portanto, o objetivo deste trabalho é levar a cabo uma avaliação provisória de impacto. De fato, o objetivo real deste estudo é não apenas aumentar o conhecimento sobre o programa das UPPs e seus efeitos, mas também contribuir à reflexão para poder aperfeiçoar, na medida do possível, o projeto e, em última instância, a segurança e a inserção social dos moradores das áreas carentes em especial e dos cidadãos do Rio de Janeiro em geral.

2. O Programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Entre dezembro de 2008 e janeiro de 2012 foram implantadas um total de 17 Unidades de Polícia Pacificadora em diversas comunidades. Várias das análises subsequentes estarão referidas a um subconjunto das UPPs, apenas as que foram instaladas em primeiro lugar, seja porque os dados das mais recentes não estavam ainda disponíveis no começo deste estudo, seja porque, mesmo disponíveis, não existia ainda um período suficiente pós-implementação para poder avaliar o seu impacto. Vale ressaltar que até Agosto de 2013 no Rio de Janeiro já haviam 33 UPPs funcionando na Capital.

A existência legal das UPPs está baseada numa estrutura normativa muito enxuta, composta apenas de alguns decretos. Nesse sentido, pode se dizer que o

programa está ainda pendente de um processo de formalização e sistematização que consolide um modelo claro. As metas das UPPs são a recuperação por parte do estado de territórios dominados por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados.

Além desse objetivo principal, podemos considerar outros objetivos secundários:

1. Permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada, tradicionalmente limitados pela ação do poder paralelo dos grupos criminosos;
2. Aumentar a formalização das atividades econômicas e dos serviços no local, bem como da vida dos moradores em geral, historicamente submetidos a condições de informalidade;
3. Contribuir a uma inserção maior desses territórios e seus habitantes no conjunto da cidade, desativando a visão tradicional de 'cidade partida' que define ao Rio de Janeiro.

Talvez mais estratégicos que os objetivos declarados, e certamente mais revolucionários, são justamente os objetivos que não fazem parte do programa: o fim do narcotráfico e a vitória na guerra contra o crime. Se a guerra contra narcotráfico constituía o paradigma tradicional da política de segurança no Rio de Janeiro, dentro de um marco de tiroteios constantes, a aceitação de que o tráfico não acabará com esta intervenção abre espaço para uma política de pacificação e para a redução dos confrontos armados. Assim, há uma aceitação explícita por partes dos formuladores e gestores do programa de que o tráfico poderá continuar, mas sem o controle do território e da população, cuja recuperação representa o grande objetivo estratégico da intervenção. O fuzil tornou-se o símbolo deste domínio por parte dos grupos criminosos e o seu banimento das comunidades é essencial para a percepção de sucesso do projeto.

Na prática, a intervenção da UPP supõe a substituição da velha estratégia de invasões policiais periódicas das favelas, que frequentemente resultavam em confrontos armados, pela presença continuada de um contingente policial fixo, composto pelos mesmos policiais, e inspirado, a princípio, por uma abordagem mais comunitária.

Estudos sobre experiências anteriores de policiamento permanente em favela no Rio de Janeiro, como foi o caso do GPAE que antecedeu as UPPs e foi absorvido por elas, revelam que o simples fato de manter os mesmos policiais trabalhando nesse espaço garante um controle social mutuo por meio do qual tantos os policiais quanto os moradores se reconhecem individualmente ao invés de se relacionar por meio de categorias genéricas, com frequência estereotipada (Morales & Cano, 2007).

Além da permanência dos policiais, outro dos efeitos evidentes é o aumento da presença policial e da razão entre policiais e habitantes. A próxima tabela apresenta, para as primeiras 13 UPPs, o número de policiais militares para cada 1.000 habitantes. Se para o estado do Rio de Janeiro como um todo a razão é de 2,3 PMs para cada 1.000 habitantes (o que, considerando também o contingente da Polícia Civil se situaria próximo do padrão de referência internacional de 3 policiais para cada 1.000 hab.), para o conjunto dessas 13 primeiras UPPs o patamar é de 18,2 PMs por 1.000 hab., isto é, quase oito vezes a mais do que a média estadual.

Tabela 1 - População Residente e Contingente Policial por UPP

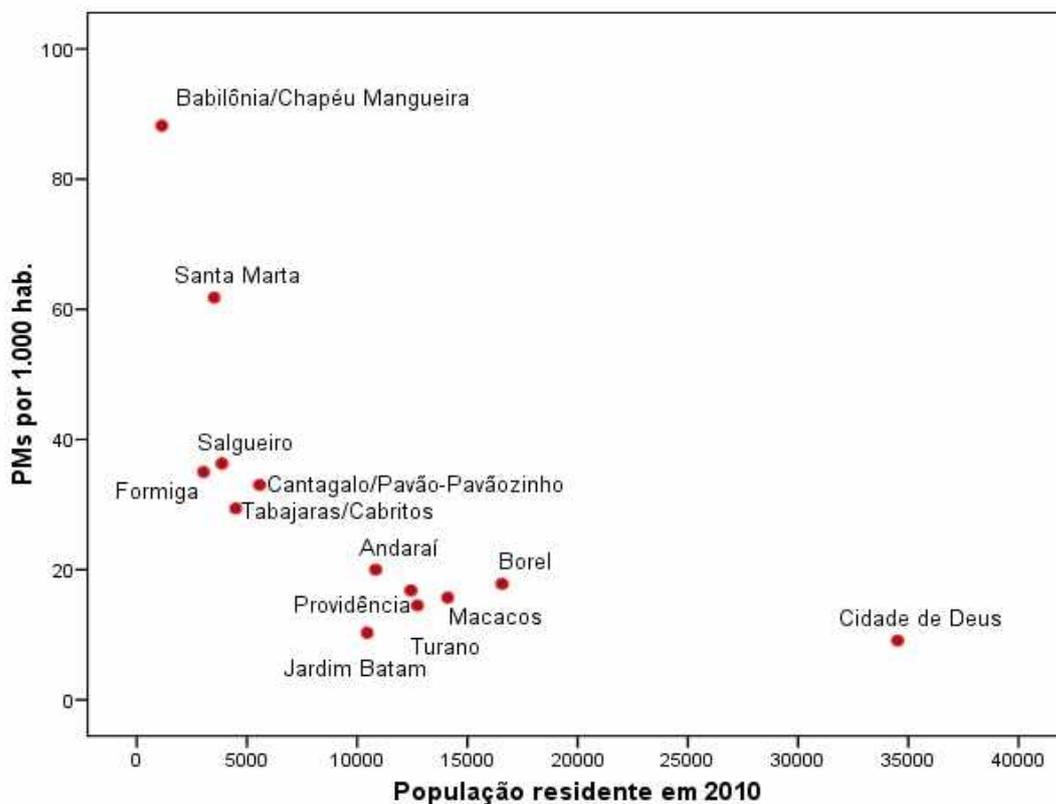
| Unidade de Polícia Pacificadora | Data de instalação | Efetivo PM | População Residente | PMs por 1.000 hab. |
|--|---------------------------|-------------------|----------------------------|---------------------------|
| <i>Santa Marta</i> | 19/12/2008 | 217 | 3.513 | 61,8 |
| <i>Cidade de Deus</i> | 16/02/2009 | 314 | 34.514 | 9,1 |
| <i>Jardim Batam</i> | 18/02/2009 | 108 | 10.449 | 10,3 |
| <i>Babilônia/Chapéu Mangueira</i> | 10/06/2009 | 100 | 1.134 | 88,2 |
| <i>Cantagalo/Pavão-Pavãozinho</i> | 23/12/2009 | 184 | 5.569 | 33,0 |
| <i>Tabajaras/Cabritos</i> | 14/01/2010 | 132 | 4.491 | 29,4 |
| <i>Providência</i> | 26/04/2010 | 209 | 12.436 | 16,8 |
| <i>Borel</i> | 07/06/2010 | 295 | 16.568 | 17,8 |
| <i>Formiga</i> | 01/07/2010 | 106 | 3.032 | 35,0 |
| <i>Andaraí</i> | 28/07/2010 | 217 | 10.840 | 20,0 |
| <i>Salgueiro</i> | 17/09/2010 | 140 | 3.862 | 36,3 |
| <i>Turano</i> | 30/09/2010 | 185 | 12.736 | 14,5 |
| <i>Macacos</i> | 30/11/2010 | 222 | 14.110 | 15,7 |
| <i>Todas as Comunidades</i> | - | 2.429 | 133.254 | 18,2 |

Fonte: CPP (Efetivo policial); Censo 2010/IBGE (população residente)

Outro ponto destacável é a ampla divergência da razão entre policiais e habitantes para as diferentes UPPs. Embora todas elas apresentem uma razão bem superior à do estado, elas oscilam fortemente entre os 9 PMs por 1.000 hab. em Cidade de Deus e os 88 PMs por 1.000 hab. na Babilônia/Chapéu Mangueira. Com efeito, a razão é mais elevada nas comunidades menores e mais reduzida nos lugares mais

populosos, conforme revela o gráfico seguinte. Este resultado não apenas confirma a existência de um piso de efetivos, um mínimo de 100 policiais, mas também que o contingente policial não cresce linearmente com a população da comunidade.

Gráfico 1: Relação entre População e razão de policiais por habitante, por UPP



Fonte: CPP (Efetivo policial); Censo 2010/IBGE (população residente)

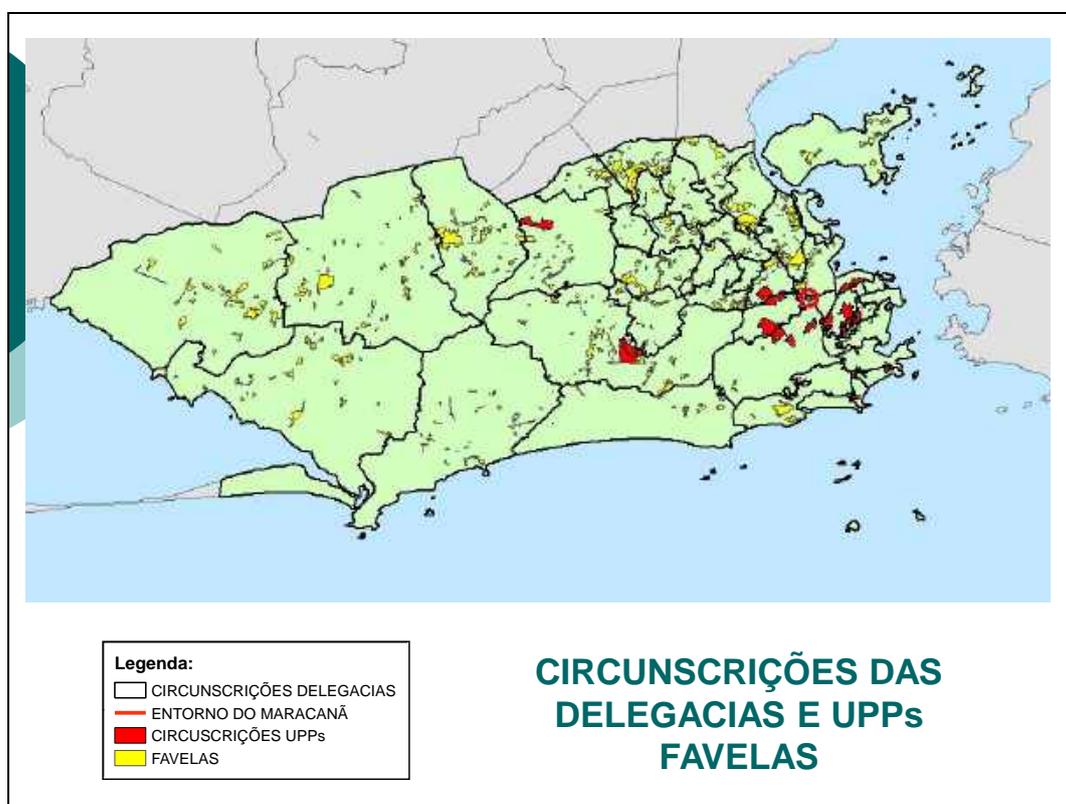
Por outro lado, isto sugere que, se o impacto por comunidade for semelhante de uns lugares para outros, a eficiência do programa poderia ser maior em comunidades mais populosas, com mais crimes reduzidos em relação ao contingente empregado, e menor nas comunidades de menor tamanho.

A *localização* das UPPs no tecido urbano da cidade é claramente seletiva. O mapa seguinte marca em vermelho o local das primeiras 17 UPPs. Este mapeamento das unidades foi possível graças à obtenção de arquivos de localização espacial fornecidos pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e pelo Instituto de Segurança Pública (ISP).

Como pode ser observado no mapa, que representa a localização das primeiras 17 UPPs, as que existiam no começo deste estudo, elas contemplam, preferencialmente as seguintes regiões:

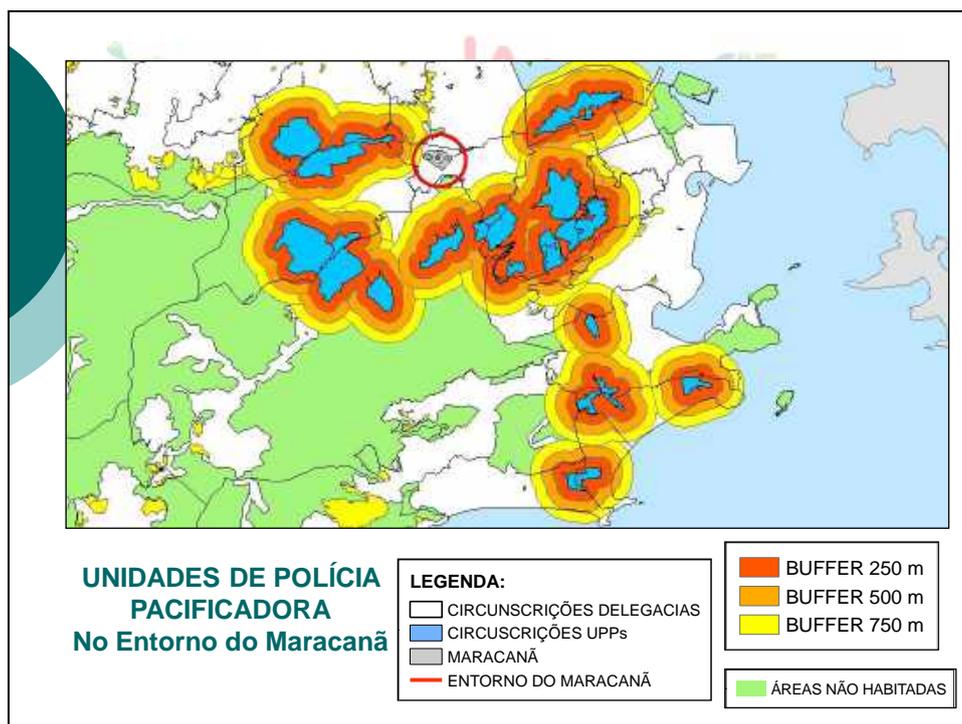
- a) a Zona Sul, área turística e composta por bairros de classe média-alta;
- b) o Centro da cidade, com intensa atividade comercial e de serviços e uma elevada população flutuante;
- c) Uma região específica na Zona Norte que se conhece como ‘Cinturão da Tijuca’.

Mapa 1 - Localização das primeiras 17 UPPs



Este cinturão da Tijuca está localizado exatamente ao redor do estádio de futebol Maracanã, sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014 (marcado com círculo vermelho). A distribuição das UPPs na área da Tijuca e em torno do Maracanã pode ser observada com mais detalhe no mapa seguinte, que também mostra a Zona Sul e o Centro. Inclusive, a área ao Norte do Maracanã, a única que falta para completar o círculo, corresponde à favela da Mangueira, que recebeu uma UPP em novembro de 2011. Nesse sentido, o cinturão pode se considerar completo.

Mapa 2 - Localização das primeiras UPPs nas Zonas Norte e Sul



Na Zona Oeste, existem apenas duas unidades. A UPP da Cidade de Deus foi criada em fevereiro de 2009, a segunda unidade em ordem cronológica, aparentemente aproveitando a iniciativa de um comandante local. A UPP do Jardim Batam foi criada pelo estado como resposta ao impacto público da atuação de milícias nesse local, que chegaram a torturar jornalistas que estavam fazendo uma matéria para o jornal 'O Dia' em 2008. Fora estas duas UPPs da Zona Oeste, que respondem a circunstâncias particulares, o resto das unidades parece seguir uma estratégia de pacificação de amplos territórios contíguos no Sul, no Centro e na Tijuca.

Dessa forma, parece evidente que a seleção dos locais foi fortemente influenciada pela celebração dos grandes eventos na cidade, marcadamente a Copa do

Mundo de 2014, incluindo a área em torno do estádio e as zonas turísticas e de grande circulação.

Por outro lado, as áreas de maior violência letal do estado se concentram na Região Metropolitana, isto é, nos municípios da Baixada Fluminense, até agora não incluídas no projeto de pacificação que está restrito ao município do Rio de Janeiro. Um dos elementos a ser considerados neste sentido é que a gratificação aos policiais das UPPs é paga, segundo foi divulgado, pela prefeitura da cidade.

Contudo, mesmo dentro do município do Rio de Janeiro, as regiões com maior taxa de homicídio são tradicionalmente a Zona Oeste e a Zona Norte, justamente as menos contempladas pelo programa de pacificação. Nessas regiões, as unidades estabelecidas parecem ter seguido critérios bastante seletivos, tanto geográfica quanto substantivamente. Assim, Na Zona Oeste, as duas UPPs respondem, como já foi mencionado, a situações particulares, e na Zona Norte estão concentradas na região da Tijuca.

3. O impacto das UPPs no crime registrado dentro das Comunidades

Esta análise, que utiliza as comunidades como unidade de análise, compara a incidência criminal antes e depois da introdução do programa, mensurando as ocorrências criminais registradas correspondentes a delitos acontecidos *dentro* das comunidades. Esta análise considera apenas as 13 primeiras UPPs, pois era preciso uma série temporal mínima posterior à implantação das UPP para poder avaliar o seu impacto. Assim, a última UPP considerada foi a do Morro dos Macacos, em novembro de 2010.

Os crimes contemplados nesta análise foram os seguintes:

- a) Mortes Violentas, que incluem os seguintes tipos de ocorrência, de acordo com os códigos dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Rio:
 - homicídio doloso;
 - homicídio por auto de resistência, isto é, produto da intervenção policial;
 - lesão corporal seguida de morte;
 - roubo seguido de morte;
 - estupro ou atentado violento ao pudor seguido de morte;
 - encontro de cadáver;
 - encontro de ossada.

A razão de usar mortes violentas no seu conjunto, incluindo homicídios, mortes pela polícia (autos de resistência), outros crimes seguidos de morte e encontros de cadáver e de ossadas é justamente avaliar a letalidade no seu conjunto, evitando problemas decorrentes de diferenças na classificação. Assim, um mesmo fato poderia ser classificado como homicídio ou como lesão seguida de morte, mas a inclusão de todas estas categorias numa só dimensão faz com que as diferenças nas classificações sejam irrelevantes para esse indicador.

Obviamente, a hipótese é que todas as mortes violentas deveriam diminuir nas áreas de UPP. As mortes por intervenção policial, particularmente, deveriam ser drasticamente reduzidas na medida em que não haveria mais disputas pelo território entre a polícia e as facções criminosas.

- b) Desaparecimentos;
- c) Lesões Dolosas não Letais;
- d) Violência Doméstica e Familiar;
- e) Ameaças.
- f) Estupros.
- g) Roubos;
- h) Furtos;
- i) Crimes relativos a Drogas.

Nos crimes contra a pessoa, letais e não letais, a unidade de contagem foi a vítima. Isto é, comparamos o número de vítimas de cada tipo de crime ou ocorrência, antes e depois da entrada da UPP. Já para os crimes contra o patrimônio (roubos e furtos) e os relativos a drogas, a contagem fazia referência ao número de ocorrências e não de vítimas.

As primeiras 13 UPPs contempladas nesta análise são as seguintes: Andaraí, Batam, Borel, Chapéu-Mangueira/Babilônia, Cidade de Deus, Santa Marta, Formiga, Macacos, Pavão/Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Salgueiro, Tabajaras e Turano. O intervalo temporal considerado foi de janeiro de 2006 a junho de 2011.

A partir do banco de dados solicitado ao ISP e relativo a um conjunto de ocorrências (mortes violentas, desaparecimento, lesões dolosas, violência doméstica e familiar, ameaças, estupros, roubos, furtos e crimes relativos à drogas) foi elaborada uma série mensal para cada uma das 13 comunidades e para cada uma dessas ocorrências. A cada mês, uma variável dicotômica indicava a presença ou ausência da UPP nesse local.

O resultado final é um banco com 858 registros (13 comunidades x 66 meses), que nos permite estimar um modelo para calcular o impacto na criminalidade. A fortaleza deste desenho de pesquisa em termos de validade interna (isto é, do grau de certeza sobre a causalidade atribuída aos efeitos observados) reside justamente no fato de que a implantação de cada UPP acontece num momento diferente (Cook & Campbell, 1979). Obviamente, muitos elementos contextuais podem afetar a taxa local de criminalidade, como fatos acontecidos na comunidade, efeitos de sazonalidade, eventos de grande repercussão midiática, etc. Entretanto, como a entrada das UPPs vai ocorrendo progressivamente em diversos momentos, seria extremamente improvável que seu impacto global pudesse ser atribuído a qualquer um desses elementos pontuais.

3.1. Análise dos Dados

A primeira e mais óbvia comparação é o contraste entre o número de casos (vítimas ou ocorrências, dependendo do tipo de crime) antes e depois da entrada das UPPs. No entanto, como os períodos não são equivalentes, a comparação deve ser feita não através de números absolutos, mas de médias mensais, conforme revela a tabela a seguir. Ela mostra que o número de mortes violentas por mês passa de 1 por comunidade a 0,25, ou seja experimenta uma redução de quase 75%. Dentro destas categorias, duas subcategorias são monitoradas de forma específica. A redução é mais moderada para os homicídios dolosos e mais intensa para as mortes em intervenções policiais, que passam de meio por mês a quase zero. Em outras palavras, há uma redução notável das mortes violentas e, dentro delas, especialmente daquelas decorrentes de intervenção policial.

Por sua vez, os roubos experimentam uma diminuição de mais de 50% (de quase 6 por mês a menos de 3), enquanto todos os outros crimes sofrem um aumento considerável. Lesões dolosas, ameaças e crimes relativos a drogas crescem exponencialmente. Os furtos aumentam de forma significativa, embora os roubos tenham caído. Em suma, há uma forte redução dos crimes armados e um aumento igualmente marcante dos registros dos outros crimes.

Entretanto, essa primeira comparação está enviesada pelo fato de que umas comunidades são maiores do que outras, de forma que os locais de maior população naturalmente tenderão a ter mais impacto nessa média. Por outro lado, como a introdução de cada UPP acontece num momento diferente, isso complica ainda mais a interpretação, pois os totais populacionais não são equivalentes antes e depois da intervenção. Por isso, é mais apropriado comparar as taxas mensais médias por 100.000

habitantes, antes e depois da entrada das UPPs. Vale lembrar, contudo, que as taxas são calculadas usando a população de cada UPP no ano de 2010, ano censitário. Como não dispúnhamos de estimativas para outros anos, o denominador da taxa é fixo para todo o período e, portanto, não pode corrigir dinâmicas demográficas diferentes em diversas comunidades. Em consequência, a função das taxas não é suprimir o viés decorrente da evolução demográfica, mas simplesmente colocar todas as comunidades numa métrica comum e garantir com isso que todas possuam o mesmo peso na determinação dos efeitos finais.

Tabela 1: Criminalidade registrada dentro das Comunidades Antes e Depois da instalação das UPPs

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

De qualquer forma, os resultados são coincidentes para números absolutos e taxas. A taxa de mortes violentas cai a um quinto da anterior depois da implementação da UPP e a taxa de homicídios a um nono. Observe-se que a incidência de violência letal nestas comunidades era muito elevada, pois uma taxa mensal de 10 equivale a uma taxa anualizada ao redor de 120 mortes violentas por 100.000 habitantes. As mortes em intervenção policial quase desaparecem, o que comprova que não há mais disputa armada pelo território e que as intervenções policiais são mais contidas. Por sua vez, a taxa de roubos cai a um terço enquanto as de lesões, ameaças e crimes de drogas praticamente triplicam. Os registros de furtos aumentam, mas de forma mais suave.

Entretanto, a partir desses dados não podemos interpretar essas reduções necessariamente como impacto das UPPs. A primeira hipótese alternativa que surge é

que essa evolução poderia simplesmente seguir a tendência geral na cidade. Isto é, se a violência letal estiver caindo na cidade, a redução dos homicídios nas UPP seria também esperável na ausência do programa e, portanto, não poderia ser atribuída a ele. Para poder concluir pelo impacto positivo do programa, seria preciso evidenciar uma queda nas áreas de UPP superior à obtida na população em geral. Em termos metodológicos, diríamos que precisamos de um grupo de controle (no caso, a população geral) para poder compará-lo ao resultado das áreas das UPPs.

A escolha de qual deveria ser essa população de referência não é uma questão trivial. O ideal é uma população suficientemente específica como para que siga a mesma tendência que as áreas a serem avaliadas, mas também suficientemente ampla como para que o impacto dessas áreas no total seja negligenciável. A princípio, o que acontece nas áreas de referência (grupo de controle) deve ser independente do que sucede nos locais onde a intervenção acontece. Contudo, como já foi explicado na seção metodológica, a possibilidade de deslocamento criminal apresenta desafios específicos na área de segurança. Concretamente, o que deveríamos usar como população de referência, a cidade ou o estado? A possibilidade de deslocamento criminal é maior na cidade do que no estado, o que aconselharia a utilização deste último, mas por outro lado é menos provável que as tendências de evolução da criminalidade na cidade sejam iguais do que no estado. Este último argumento reforçaria a opção pela cidade e não pelo estado.

De qualquer forma, como o banco de dados fornecido pelo ISP contemplava apenas o município do Rio de Janeiro e alguns dos crimes estudados não são divulgados regularmente pelo governo, não tínhamos outra opção senão utilizar a cidade como grupo de referência. Para a análise, separamos a cidade em dois: as áreas de UPP e o resto, de forma que tivéssemos duas áreas independentes. Contudo, a possibilidade de migração criminal impede que possamos ter certeza de que os eventos nestes dois territórios são independentes. De fato, a migração criminal tenderia a introduzir uma correlação negativa entre estas duas áreas, de forma que uma diminuição do crime nos territórios das UPPs poderia provocar um aumento em outras partes da cidade. Isto tenderia a superestimar artificialmente os impactos do programa, razão pela qual é preciso interpretar os resultados com cautela. De qualquer forma, o próximo capítulo trará dados sobre efeitos indiretos e no entorno das UPPs que poderiam ajudar a dimensionar estes possíveis deslocamentos criminais.

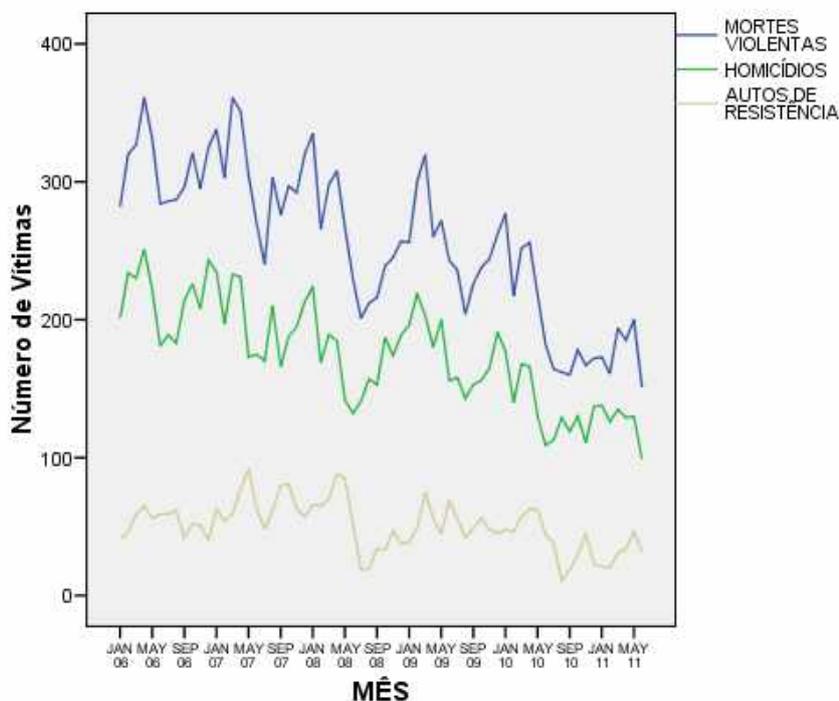
De fato, os homicídios estão numa trajetória descendente para a cidade como um todo nos últimos anos, como mostra o gráfico seguinte. Considerando que a tendência de diminuição parece começar antes de 2009, isto sublinha que é preciso ter cautela antes de atribuir a queda simplesmente às UPPs. Em outras palavras, as tendências observadas nas áreas de UPP podem ser constatadas no conjunto da cidade. Isto poderia ser explicado de formas diversas:

a) o impacto direto ou indireto da evolução da criminalidade no interior das áreas de UPP é tão grande que consegue empurrar as cifras globais na mesma direção. Isto é muito improvável no caso do impacto direto dentro das comunidades, já que elas representam uma pequena proporção do território, mas talvez poderia ser verossímil em relação ao efeito indireto no entorno;

b) o impacto sistêmico das UPPs na delinquência é tão grande que o programa impacta a incidência criminal no conjunto do território;

c) as UPPs não possuem qualquer impacto, visto que a criminalidade dentro das comunidades beneficiadas segue a mesma tendência do conjunto da população.

Gráfico 2 - Vítimas de Mortes Violentas Intencionais registradas por mês no Município do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Para avaliar de forma mais precisa o impacto das UPPs na criminalidade registrada no interior das comunidades, apresentamos um modelo estatístico que estima o impacto da presença das UPPs nestas comunidades, controlando pela evolução da criminalidade no resto da cidade. Foram realizados modelos com dois tipos de variável dependente: a) o número de vítimas ou de registros, segundo o crime; b) a taxa por 100.000 habitantes. A utilização do número absoluto de vítimas ou de registros permite estimar o número de crimes poupados pela existência do programa, o que constitui uma informação de alto valor.

Por sua vez, as taxas permitem colocar todas as comunidades numa métrica comum e garante que todas elas terão o mesmo peso no cálculo do efeito final, o que apresenta vantagens e inconvenientes. As taxas possuem outro aspecto positivo, que é a facilidade para extrapolar o efeito estimado a novas comunidades que ainda não receberam o programa. Enquanto que o efeito bruto estimado dependeria do tamanho da população local, o coeficiente da taxa independe da população. Como já foi indicado, o denominador da taxa é fixo no tempo, pois só tínhamos informação para 2010, o que não nos permite controlar a existência de dinâmicas demográficas próprias de cada comunidade.

Como já foi explicado, a variável dependente é o valor bruto dos crimes registrados ou a taxa correspondente, por mês e comunidade. O modelo estatístico para cada tipo de delito incluía a seguintes variáveis independentes:

a) a presença ou ausência da UPP no mês em questão, que é a nossa variável central cujo efeito desejamos estimar;

b) uma variável que definia a qual das 13 comunidades o caso pertencia. Esta variável é indispensável quando estimamos o número bruto de vítimas ou crimes, pois permite que cada comunidade seja comparada apenas consigo mesma e não com outras comunidades de tamanhos diferentes e com incidências criminais também diversas. Mesmo no caso de estimar o efeito sobre as taxas, a variável também é importante, pois permite controlar o impacto das diferenças na incidência criminal em cada comunidade, de forma que estas diferenças não interfiram no cálculo do impacto do programa;

c) a incidência da criminalidade no resto da cidade, retirando as áreas das UPPs. Esta variável de contexto nos permite controlar a evolução geral da criminalidade na cidade, com vistas a isolar o impacto líquido das UPPs para além dessa tendência geral. Por exemplo, para estimar o impacto das UPPs nos homicídios introduzimos no modelo correspondente (além da presença ou não de UPP a cada mês e da identificação das

respectivas comunidades) o número de vítimas de homicídio no resto da cidade. Da mesma maneira, quando o modelo estima a taxa de um crime, inclui a taxa desse mesmo crime no resto da cidade como controle.

Outra opção para controlar a evolução geral do fenômeno seria a utilização da criminalidade no conjunto do estado, em vez de no resto da cidade. Por um lado, a utilização das cifras do estado provavelmente minimizaria risco de deslocamento criminal, considerando que ele é menos frequente em territórios distante do que próximos. Por outro lado, é mais difícil assumir que a evolução criminal do estado seja a mesma do que a do município. De qualquer forma, como alguns dos presentes indicadores foram obtidos através de microdados entregues pelo ISP para a cidade do RJ, os valores para o estado nem sempre estavam disponíveis. Assim, a única escolha para a variável de controle era mesmo a baseada no resto da cidade.

A inclusão da variável relativa ao resto da cidade apresenta outros efeitos positivos, além do controle da tendência geral. Entre eles, o controle adicional da dependência serial do fenômeno, isto é, da existência de sazonalidade ou algum tipo de ciclo. Em outras palavras, se existe algum efeito sazonal ou cíclico nos dados, o que é comum na área de criminalidade, ele deve estar refletido já na variável do contexto (relativa ao resto da cidade). Portanto, como estamos controlando por essa variável, que inclui este tipo de efeitos, a estimativa do impacto da UPP não deveria estar afetada nem viesada por este tipo de fenômenos sazonais. Outra vantagem de menor importância é que, para os modelos com valores absolutos, ela controla o aumento geral da população entre 2006 e 2011. Como a variável que mensura o crime no resto da cidade deve ser afetada por este crescimento populacional e, mais uma vez, esta variável está controlada no modelo, este incremento populacional não deve, então, incidir sobre a variável que calcula o impacto das UPPs que, caso contrário, tenderia a estar levemente subestimado com o passar do tempo. Isto é relevante porque, mesmo que sejam usadas taxas por 100.000 habitantes no modelo, a população usada no denominador é fixa (a estimada a partir do censo 2010) e, portanto, não consegue compensar o crescimento da população no intervalo.

O objetivo destes modelos é, portanto, a estimativa do impacto líquido da implantação das UPPs, para além da evolução geral da criminalidade. Foram estimados modelos de efeitos lineares que assumem distribuições normais nas variáveis dependentes.

Na apresentação de resultados, mostramos uma tabela que contém o coeficiente para o impacto de cada crime, e a sua significação estatística, tanto para números absolutos quanto para taxas. Entretanto, vale lembrar que cada linha corresponde na verdade a um modelo diferente, com o seu intercepto, o coeficiente para cada comunidade, o coeficiente para o mesmo crime no resto da cidade e, por fim, o coeficiente do impacto da presença da UPP, que é o que é revelado na nossa tabela. A apresentação detalhada de todos os modelos seria muito entediante e não contribuiria para melhorar a compreensão do resultado. Deve ser destacado, contudo, que todos os coeficientes dos crimes no resto da cidade vão na mesma direção dos coeficientes relativos à presença da UPP e são estatisticamente significativos. Isto significa que a evolução da criminalidade nas UPPs vai no mesmo sentido do que no resto da cidade, embora não com a mesma intensidade. Este resultado também pode ser interpretado no sentido de que, se existir um efeito de deslocamento ou migração da criminalidade para outros locais da cidade, ele deve ser de intensidade moderada ou pequena, pois não consegue produzir correlações negativas entre o crime fora e dentro das UPPs, como caberia esperar se ele for muito intenso.

Tabela 2 - Impacto líquido da presença da UPP na série mensal de criminalidade de 13 comunidades atendidas

| TIPOS DE OCORRÊNCIA | VALORES ABSOLUTOS | | | | TAXAS por 100.000 hab. | | | |
|--------------------------------|-------------------|--------------|----|-------|------------------------|--------------|----|-------|
| | Coeficiente | Qui-Quadrado | GL | P | Coeficiente | Qui-Quadrado | GL | p |
| Vítimas de Morte Violenta | -0,52 | 16,59 | 1 | 0,000 | -4,79 | 7,32 | 1 | 0,007 |
| Vítimas de Homicídio Doloso | -0,17 | 5,99 | 1 | 0,014 | -1,24 | 1,73 | 1 | 0,188 |
| Vítimas de Auto de Resistência | -0,44 | 32,07 | 1 | 0,000 | -5,10 | 25,11 | 1 | 0,000 |
| Vítimas de Desaparecimento | 0,25 | 15,13 | 1 | 0,000 | 2,21 | 5,02 | 1 | 0,025 |
| Vítimas de Lesões Dolosas | 6,71 | 227,85 | 1 | 0,000 | 76,39 | 222,23 | 1 | 0,000 |
| Vítimas de Violência Doméstica | 4,43 | 115,15 | 1 | 0,000 | 42,23 | 69,23 | 1 | 0,000 |
| Vítimas de Ameaça | 4,08 | 108,32 | 1 | 0,000 | 57,73 | 95,36 | 1 | 0,000 |
| Vítimas de Estupro | 0,18 | 13,60 | 1 | 0,000 | 3,15 | 14,03 | 1 | 0,000 |
| Número de Roubos | -1,92 | 16,21 | 1 | 0,000 | -8,03 | 2,24 | 1 | 0,134 |
| Número de Furtos | 1,54 | 60,65 | 1 | 0,000 | 21,83 | 42,92 | 1 | 0,000 |
| Número de Crimes de Drogas | 3,06 | 70,29 | 1 | 0,000 | 32,34 | 69,27 | 1 | 0,000 |

O primeiro e mais marcante resultado é que a presença das UPPs reduz de forma importante a violência letal nessas comunidades. Em média, a instalação de uma UPP poupa meia vida a cada mês em cada uma das comunidades. A taxa mensal é diminuída

em aproximadamente 5 mortes por 100.000 habitantes. Extrapolando este resultado, podemos concluir que a taxa anual de mortes violentas sofre uma diminuição de 60 vítimas para cada 100.000 habitantes, um resultado notável. Uma parte importante desta redução é decorrente da diminuição da letalidade policial, que o projeto consegue restringir de forma muito marcante e em níveis semelhantes à redução total das mortes violentas: 0,4 mortes a menos por mês e comunidade e uma taxa inferior em 5 mortes por 100.000 habitantes. Já a redução dos homicídios dolosos, casos classificados como tal pela Polícia Civil, é muito mais moderada e é significativa apenas com os valores absolutos, mas não com as taxas.

O projeto também atinge uma redução dos roubos, isto é da criminalidade armada, com duas ocorrências as menos mensais por comunidade, embora a diferença em termos de taxa também não seja estatisticamente significativa.

Os registros de todos os outros crimes monitorados aumentam após a entrada da UPP, com destaque para as lesões dolosas (quase 7 vítimas a mais por comunidade), as ameaças (4 vítimas adicionais) e os crimes relativos a drogas (3 ocorrências a mais). Os registros de furtos, desaparecimentos e estupro também se incrementam, mas de forma mais moderada. A explicação para este aumento de registros é dupla: aumento da tendência a denunciar os delitos por parte da população, inclusive pelo encaminhamento da própria polícia que antes não estava presente, e uma diminuição do controle social extralegal violento exercido pelos grupos armados irregulares.

4. O impacto das UPPs no crime no entorno das Comunidades

A análise anterior considerava a influência da UPP na criminalidade dentro das comunidades. Esta abordagem pretende estimar o impacto das UPPs na delinquência do seu entorno direto, o que ajudaria a estimar o seu impacto global. Parece evidente que o efeito das UPPs não deve estar limitado apenas às comunidades nas quais atua e há um amplo debate público sobre o seu impacto indireto, tanto na área do seu entorno — que seria presumivelmente positivo — quanto em áreas mais remotas, que se pressupõe negativo em função do possível deslocamento criminal para regiões em que não existem UPP. Contudo, os dados existentes sobre estes supostos efeitos são muito limitados. Por isso, decidimos contribuir para esta reflexão estimando o efeito das UPPs em seu entorno imediato e, para tanto, utilizamos técnicas de georreferenciamento. Observe-se que, nesta abordagem também está sendo a comunidade está sendo utilizada como unidade de análise.

Em função desta proposta de análise, deve ficar claro que os crimes acontecidos dentro das áreas da UPPs foram desconsiderados nesta ocasião, ou seja, foram estudados apenas os crimes nas áreas ao redor das circunscrições das UPP, pois era este o efeito que tentávamos isolar. Por outro lado, o efeito dentro das comunidades já foi estimado na primeira análise.

O georreferenciamento nos permite localizar no mapa exatamente o local de ocorrência dos crimes registrados nas delegacias existentes ao redor das UPPs. A partir daí, traçamos diferentes raios em torno da área de cada UPP, até um limite de 1.500 metros, e mensuramos a evolução dos registros em cada um deles. A consideração de diferentes áreas concêntricas em torno de uma UPP nos permitiria, por exemplo, entender em que medida o efeito do projeto pode ir se esvaindo na medida em que nos afastamos da área original ou, no sentido contrário, explorar processos produzidos pelo deslocamento criminal, a partir do qual o crime cresceria em locais mais distantes.

Cabe ressaltar que o georreferenciamento constitui um empreendimento lento e custoso, que necessita de um aplicativo especializado, técnicos treinados e uma revisão de cada caso individualmente. Por isso, apenas foi possível realizar este tipo de análise em duas UPPs. Optamos por uma unidade de implantação mais recente, a do morro dos Macacos, que foi criada em novembro de 2010, e outra mais antiga: a Cidade de Deus, cuja UPP existe desde fevereiro de 2009.

Procuramos observar a evolução da delinquência registrada no entorno das circunscrições, comparando os períodos anterior e posterior à criação das unidades nos territórios conflagrados. Os crimes monitorados, por sua vez, foram os mesmos selecionados na primeira análise, que tratava do impacto no crime dentro das 13 UPPs iniciais, e foram definidos e processados da mesma forma. Neste sentido, as seguintes ocorrências policiais foram acompanhadas: Mortes Violentas e, dentro delas, os homicídios dolosos e os homicídios por autos de resistência; Roubos e Furtos.

Como as duas UPPs tiveram início em momentos diversos, os períodos utilizados foram diferentes para cada uma das duas comunidades. Inicialmente, pretendíamos considerar para ambas um período de um ano anterior e um ano posterior à implantação da UPP, considerando não apenas o mês, mas também o dia preciso da entrada. No entanto, isto se tornou impossível para o Morro dos Macacos, pois a entrada da UPP neste local se deu em novembro de 2010 e nossa série criminal chegava apenas até junho de 2011. Consequentemente, o período posterior nesta comunidade era de pouco mais de 7 meses: do final de novembro de 2010 até o final de junho de 2011. A

comparação *pré-pós* UPP poderia ser feita com os 7 meses imediatamente anteriores à implantação (final de abril a fim de novembro de 2011) ou com os mesmos 7 meses do ano anterior à entrada da UPP (fim de novembro de 2009 até junho de 2010). Apesar de esta última opção deixar um período intermediário sem observações (o que poderia abrir a porta à existência de mudanças na tendência não detectadas), ela apresenta a vantagem de controlar possíveis problemas de sazonalidade, pois contempla exatamente os mesmos meses do ano nos dois períodos, e por isso foi finalmente escolhida.

Em suma, as ocorrências georreferenciadas corresponderam a um período de exatos 24 meses, para a Cidade de Deus:

- período anterior à UPP: 365 dias entre 17/02/2008 e 15/02/2009⁵
- período posterior à UPP: 365 dias entre 16/02/2009 e 15/02/2010

No Morro dos Macacos, a série contempla um período de pouco mais de 14 meses, que foram especificados da seguinte forma:

- período anterior à UPP: 213 dias entre 30/11/2009 e 30/06/2010
- período posterior à UPP: 213 dias entre 30/11/2010 e 30/06/2011.

A igualdade exata no número de dias no período anterior e posterior nos permite comparar diretamente o número absoluto de registros nos dois momentos, considerando ademais que a população dessas áreas não poderia ter mudado muito neste breve intervalo de tempo. Caso esse suposto não fosse defensável, isto nos obrigaria a trabalhar com taxas ao invés de números brutos, mas não contávamos com estimativas de população específicas para cada momento.

4.1. Análise dos Dados

O número de comunidades e os períodos considerados aqui são pequenos demais para permitir um modelo estatístico confiável que estime os impactos das UPPs nos respectivos entornos.

Considerando que os intervalos temporais antes e depois da introdução das UPPs são exatamente iguais, e em vista de que o período considerado é suficientemente curto como para descartar grandes mudanças demográficas, é possível comparar diretamente o número bruto de vítimas ou ocorrências pré e pós intervenção.

Para cada tipo de crime, apresentamos, para diferentes raios do entorno da UPP, uma tabela com o número de casos antes e depois da inauguração (e com evolução

⁵ O período de 365 dias acaba no dia 15 porque o ano de 2008 foi bissexto e incluiu um dia a mais em fevereiro.

percentual quando os números são suficientemente grandes para permitir este cálculo), acompanhados de um gráfico de barras.

Tanto nas tabelas quanto nos gráficos, registra-se também o número de casos para o conjunto do município do Rio de Janeiro nos mesmos períodos, para que sirva de parâmetro de referência. Como já foi explicado, um impacto da UPP deverá se traduzir numa redução (ou aumento) mais acentuada do que no conjunto do território. A diferença entre os dois incrementos ajudará a estimar o impacto do projeto.

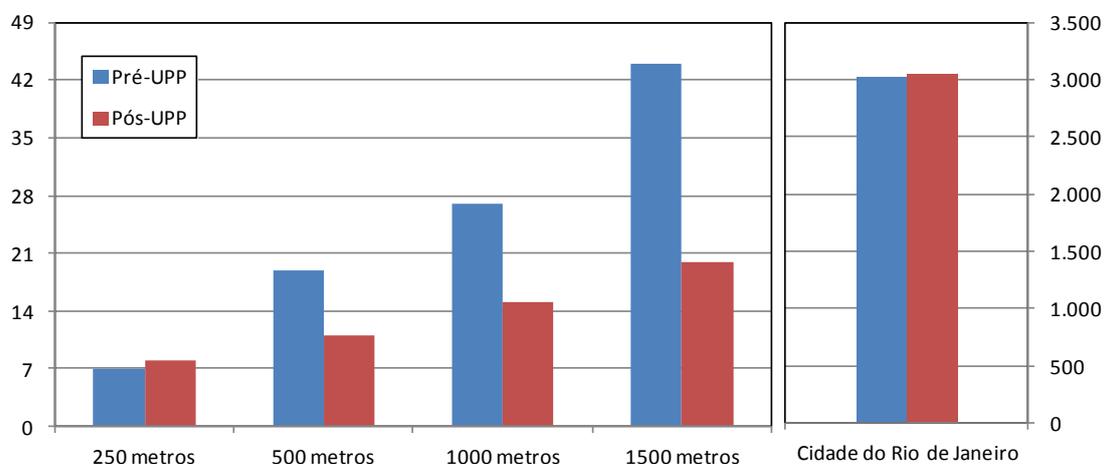
Embora os casos em cada comunidade estejam incluídos no total da cidade, existindo, portanto, um certo grau de redundância e circularidade entre os dois indicadores, a proporção da comunidade no município é tão exígua como para considerar este problema irrelevante.

Considerando que não há nenhuma certeza de que os efeitos sejam semelhantes nas duas comunidades estudadas, mostraremos cada uma delas separadamente.

4.1.1. Cidade de Deus.

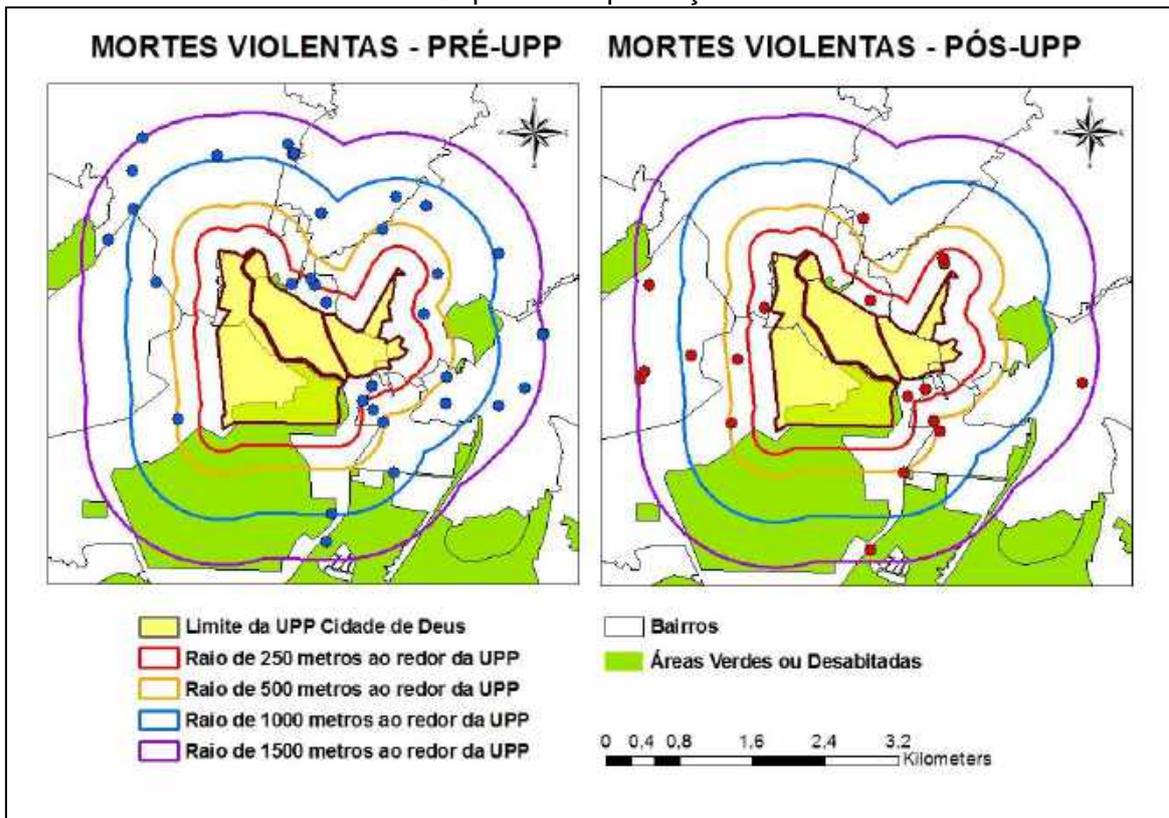
As mortes violentas no entorno da comunidade caem, de forma evidente, no período posterior à entrada da UPP. O efeito parece se manter forte inclusive com raios mais amplos, de forma que a diferença mais elevada acontece no entorno de um quilômetro e meio ao redor da área do projeto. Como os valores para o conjunto do município estão estabilizados, isto aumenta a possibilidade de atribuímos a evolução na comunidade ao impacto das UPPs.

Gráfico 3 - Vítimas de Morte Violenta no entorno de Cidade de Deus de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

Mapa 3 - Total de Mortes Violentas no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 m.)
– Antes e Depois da implantação da UPP



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)

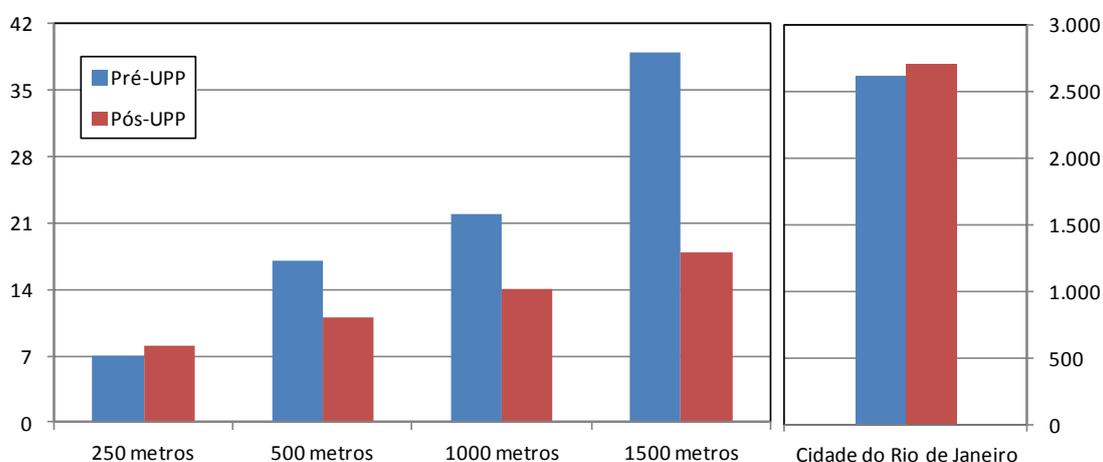
O fenômeno pode ser observado no mapa seguinte, que representa no espaço os locais de ocorrência destas mortes violentas nos dois períodos considerados. O número de pontos à direita, após a entrada da UPP, é claramente menor do que no período anterior.

Os homicídios dolosos seguem exatamente o mesmo padrão, com uma diminuição considerável, inclusive no máximo de 1.500 metros. Como esta redução não tem paralelo na cidade, podemos, em princípio, pensar que resulta do impacto do projeto.

As mortes por intervenção policial também caem no período posterior à implantação, passando de 3 para 1, mas estes números são obviamente pequenos demais para estabelecer conclusões sólidas.

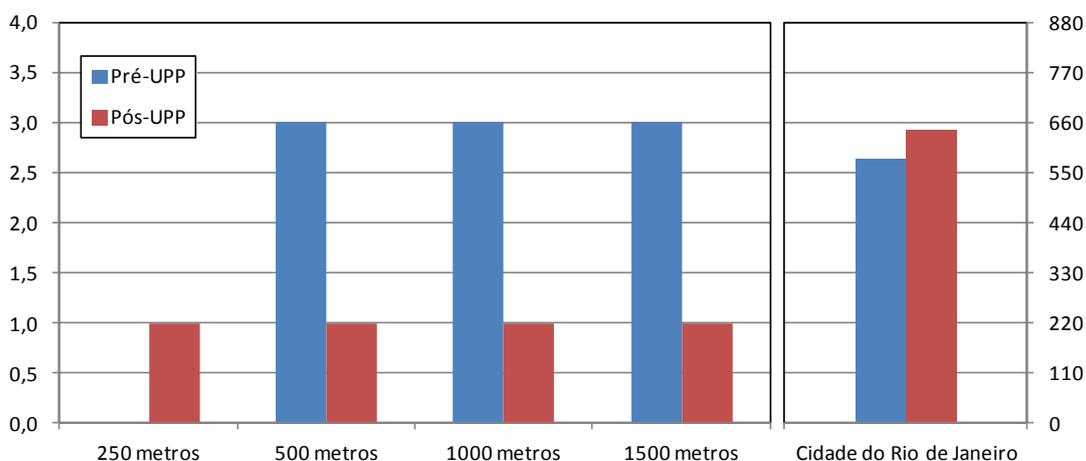
A razão para isto é dupla. Em primeiro lugar, a sucessão de todos os mapas aqui seria excessivamente detalhada e, em segundo lugar, quando os registros são muito reduzidos (caso dos Autos de Resistência) ou excessivamente numerosos (como nos roubos e furtos) a visualização espacial fica comprometida e não é fácil ver as diferenças na evolução.

Gráfico 4 - Vítimas de Homicídio Doloso no entorno de Cidade de Deus de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

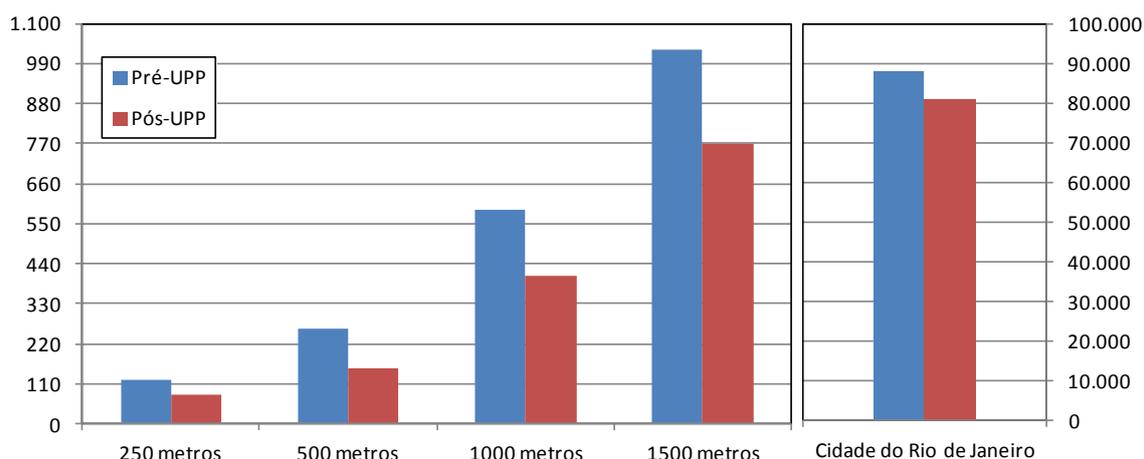
Gráfico 5 - Vítimas de Auto de Resistência no entorno de Cidade de Deus de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

O número de roubos no entorno diminui claramente após a entrada da UPP. O efeito, em termos relativos, é de uma queda entre 30 e 40% entre 250 e 1.000 metros, e começa a declinar a partir dos 1.500. Existe uma queda também para o conjunto do município, mas muito mais moderada, o que apoia a interpretação de um efeito das UPPs na redução dos roubos no seu entorno.

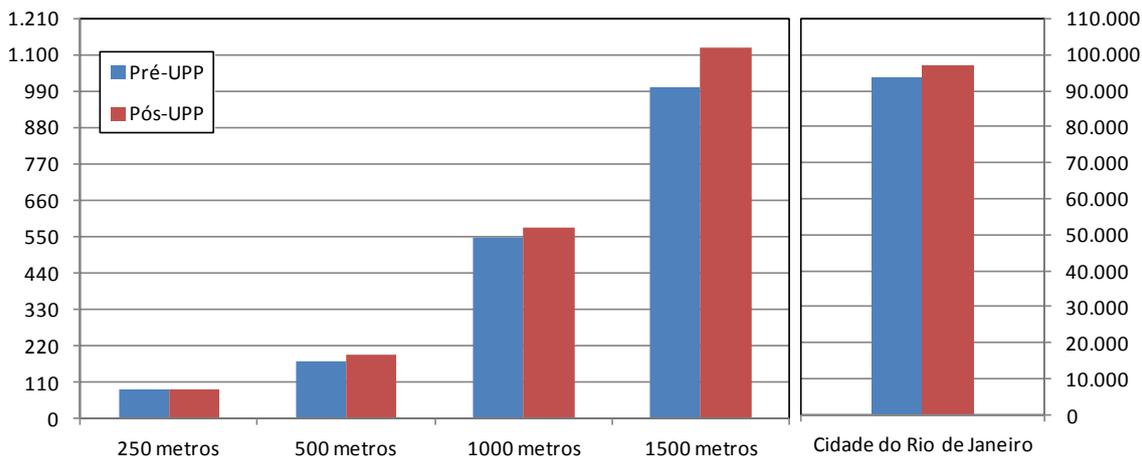
Gráfico 6 - Ocorrências de Roubo no entorno de Cidade de Deus de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

A evolução dos furtos no entorno é irregular, pois depende do raio estabelecido, embora a tendência dominante seja de crescimento. Por isso, mesmo que em média o aumento dos furtos seja maior no entorno do que no município em geral, não é possível ter certeza de se esse crescimento se deve à implantação do projeto.

Gráfico 7 - Ocorrências de Furto no entorno de Cidade de Deus de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP

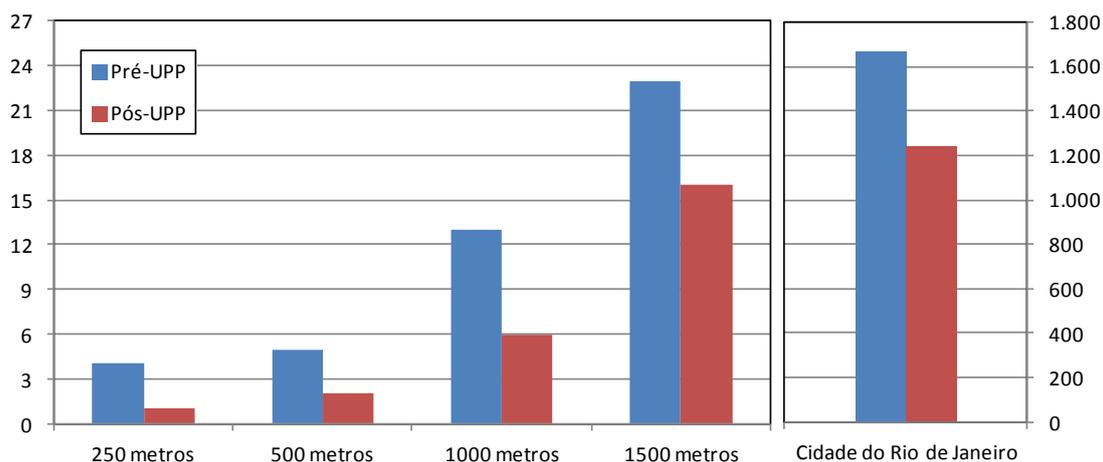


Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

4.1.2. Morro dos Macacos.

As mortes violentas no entorno dos Macacos diminuem após a implantação da UPP, mas o mesmo processo é encontrado na cidade. Como os números da comunidade são pequenos, não é possível ter certeza do impacto.

Gráfico 8 - Vítimas de Morte Violenta no entorno de Macacos de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

No mapa, as mortes parecem ficar mais rarefeitas no período posterior, essencialmente na região Sul. Isto é muito provavelmente devido à criação de 3 UPPs

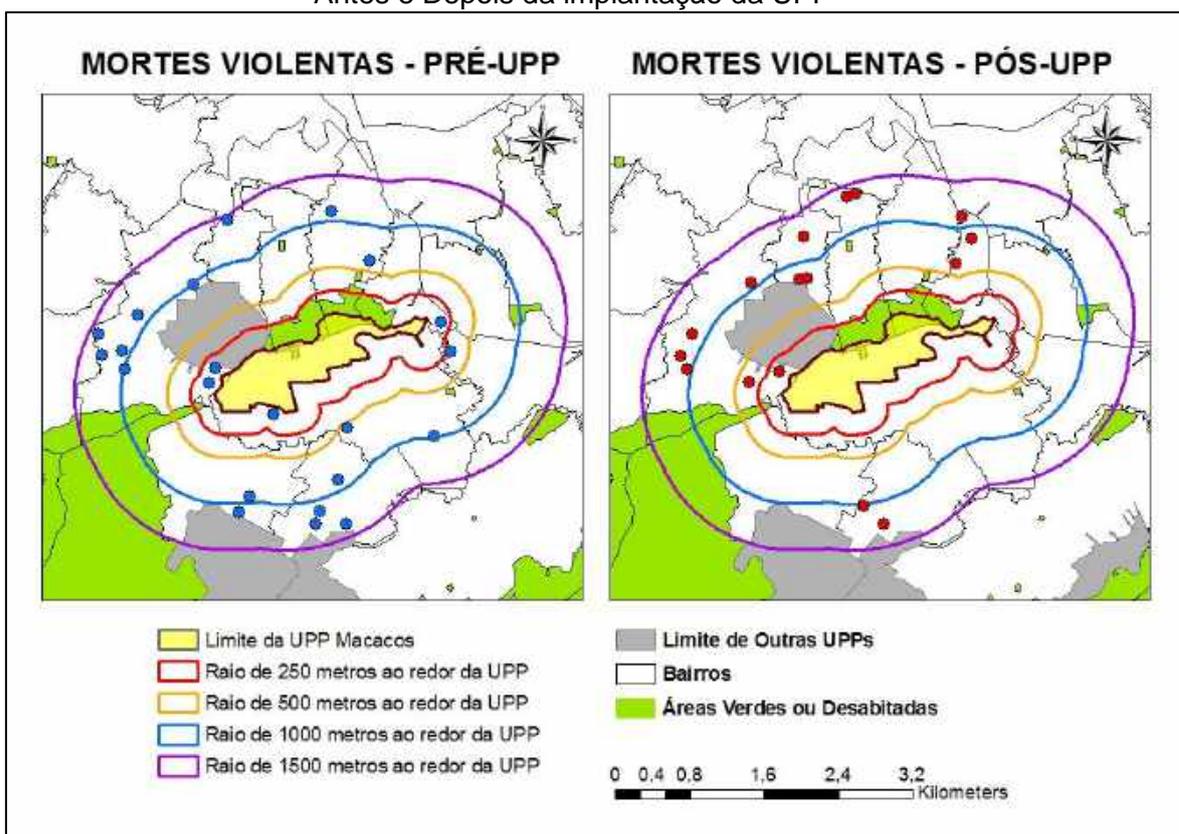
nessa região —Andaraí, Borel e Salgueiro— justamente ao redor do intervalo temporal entre ambos os períodos: junho a setembro de 2010. Isto significa que a análise reflete não apenas o impacto de uma UPP, mas de várias, mesmo que os casos acontecidos dentro das circunscrições de outras UPP tenham sido separados da análise.

A UPP de São João foi criada ao Norte dos Macacos, mas num momento posterior (final de janeiro de 2011), razão pela qual só contempla uma parte do período pós-intervenção (Nov. 2010-jun 2011).

Por sua vez, os homicídios dolosos diminuem no entorno no período pós-UPP, e essa queda parece mais intensa do que a acontecida no conjunto da cidade, mas de novo os números são pequenos demais para ter certeza.

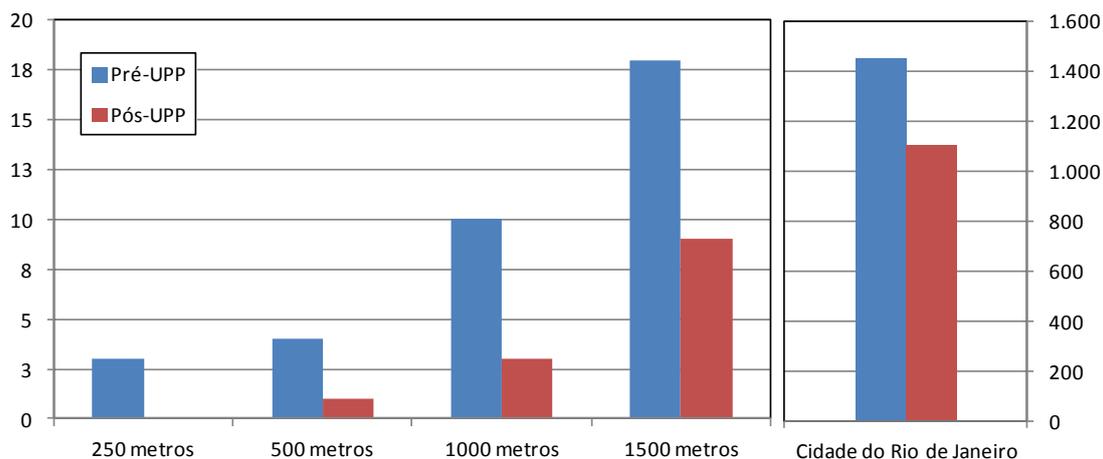
Por fim, as vítimas fatais de intervenções policiais ficam reduzidas no segundo período, mas os números mínimos e não permitem qualquer atribuição causal.

Mapa 4 - Total de Mortes Violentas no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos – Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da implantação da UPP



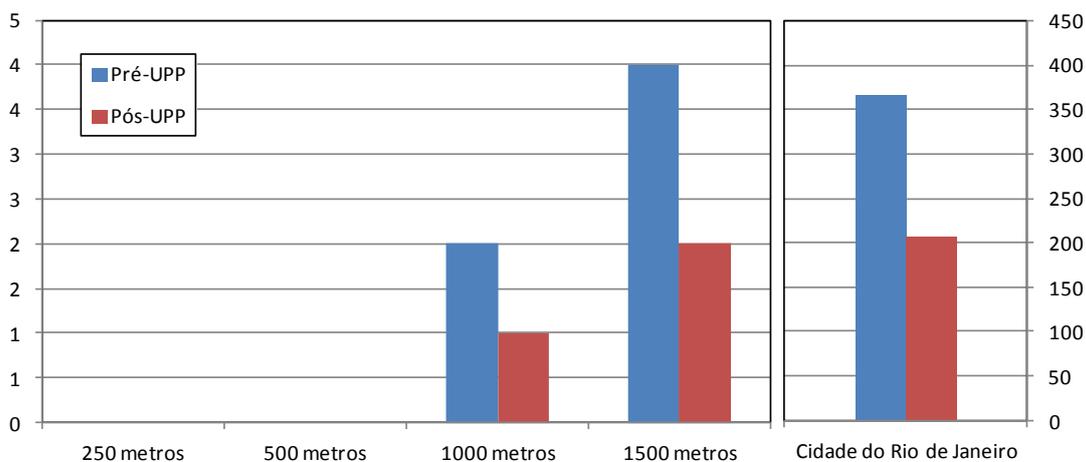
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)

Gráfico 9 - Vítimas de Homicídio Doloso no entorno de Macacos de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

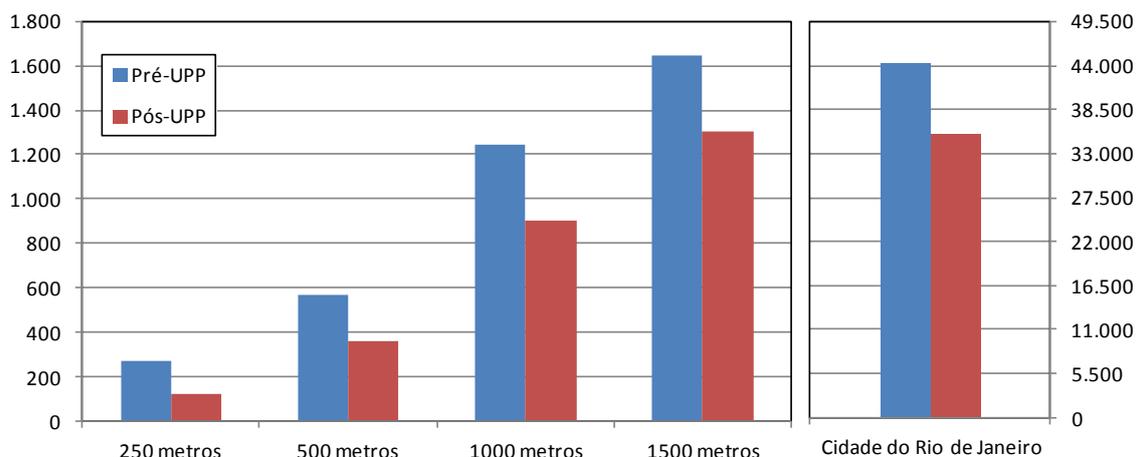
Gráfico 10 - Vítimas de Auto de Resistência no entorno de Macacos de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

O próximo gráfico revela uma redução dos roubos denunciados no entorno depois da entrada da UPP. A contração é de 50% na área contígua à comunidade e vai diminuindo na medida em que o raio do entorno vai aumentando. Esta constatação, junto ao fato de que a redução dos roubos na cidade é menor, em torno de 20%, sublinham a interpretação de um impacto do projeto na redução dos roubos no entorno.

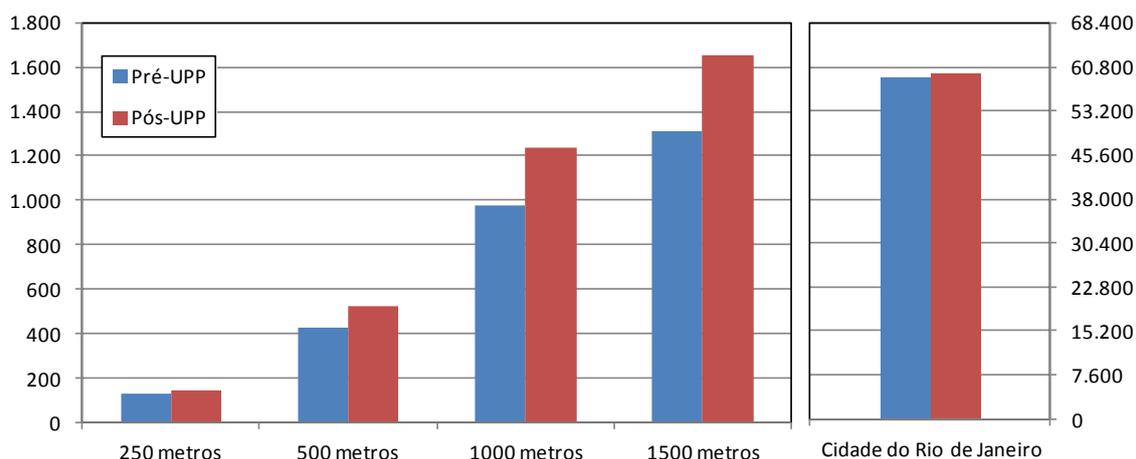
Gráfico 11 - Ocorrências de Roubo no entorno de Macacos de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

O contrário acontece com os furtos registrados, que aumentam depois da instalação da UPP. Este aumento não parece variar de forma clara com a amplitude do raio, mas de qualquer forma é muito superior ao obtido no município. A interpretação mais provável é um impacto do programa no aumento do registro de furtos no entorno.

Gráfico 12 - Ocorrências de Furto no entorno de Macacos de acordo com o raio em volta da comunidade, antes e depois da instalação da UPP



Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

Considerando os dois locais, Cidade de Deus e Macacos, os registros criminais do entorno apontam na seguinte direção. Parece haver uma queda nas mortes violentas no entorno de ambas as comunidades, incluindo homicídios dolosos e mortes pela

polícia, associadas à entrada da UPP. Diminuem também, os roubos no entorno da comunidade após a introdução do programa. As evidências apontam a um aumento dos furtos registrados.

Em suma, as UPPs parecem conseguir uma diminuição da violência letal e dos crimes armados no entorno, e aumento dos furtos. Neste último caso, o efeito pode ser devido a dois elementos: a) uma diminuição do subregistro devido à presença da polícia e ao menor medo a denunciar; b) a ausência do controle social autoritário dos grupos criminosos pode se traduzir num aumento real dos crimes não armados e daqueles decorrentes dos conflitos do cotidiano. Esses dois fatores deveriam ser, obviamente, muito mais poderosos dentro das comunidades do que no entorno, mas ambos são perfeitamente possíveis neste último.

A análise da criminalidade no entorno através do georreferenciamento nos permite concluir que o impacto das UPPs não está limitado ao efeito dentro das comunidades, mas alcança áreas consideráveis ao redor delas. Como os efeitos dentro e fora da circunscrição das UPPs são paralelos, qualquer estimativa do impacto através dos registros dentro das comunidades constituirá uma subestimação dos seus efeitos.

5. Considerações Finais

As Unidades de Polícia Pacificadora são um projeto que nasceu e foi se conformando a partir da experiência prática, sem estruturação prévia e com um baixo nível de formalização até hoje. De acordo com os documentos oficiais, os seus dois grandes objetivos são a recuperação do controle territorial de áreas que estavam sob o domínio de grupos criminosos armados, e o fim dos confrontos armados. Adicionalmente, o projeto almeja um incremento do investimento público e privado (melhora dos serviços urbanos, infraestrutura, projetos sociais e oportunidades de emprego, etc.) nestes locais, de forma a melhorar a integração entre estas comunidades e o resto da cidade. Tão ou mais importantes do que as metas explícitas são os objetivos que não fazem parte do projeto, tais como a vitória na guerra contra o crime ou contra o tráfico, princípios inspiradores das políticas de segurança tradicionais no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, as UPPs representam um paradigma alternativo à ‘guerra contra o crime’ e uma oportunidade para desmilitarizar as políticas de segurança.

O projeto teve um fortíssimo impacto social e político, com ampla cobertura por parte dos meios de comunicação, em geral bastante positiva, e suscitou um grande interesse não apenas local, mas também nacional e internacionalmente.

A UPP é, sobretudo e em primeiro lugar, um projeto de policiamento. A política tradicional consistia numa invasão periódica das favelas controladas pelo narcotráfico, que provocava tiroteios, vítimas fatais e insegurança extrema nas comunidades sem que nada mudasse como resultado destas intervenções. Em contraposição, as UPPs entram nas comunidades de forma parecida ao modo tradicional, isto é, através de uma operação das forças especiais (BOPE), mas estabelecem depois um contingente policial permanente nessas comunidades que tenta desenvolver um policiamento de proximidade e melhorar as relações com os moradores. A partir de certo momento, as ocupações de UPPs começam a ser previamente anunciadas, justamente para evitar a resistência dos traficantes e o confronto armado já desde esta primeira fase. A participação do BOPE, representante máximo da doutrina da guerra ao crime, neste processo é de grande relevância e abre as portas para transformações mais amplas no modelo de segurança e no papel do próprio batalhão de operações especiais.

A presença policial é intensa, tal que a razão de policiais militares por habitante, que é de 2,3 por 1.000 habitantes no Estado do Rio de Janeiro, passa para 18 por 1.000 no conjunto das primeiras 13 UPPs. Este investimento intensivo em termos de capital humano confirma que não é possível estender este projeto para o conjunto do território, dado o seu custo. A saturação policial é maior nas comunidades menores e mais moderada nas mais populosas, o que resulta do fato de que toda unidade deve possuir, no mínimo, 100 policiais independentemente da população.

O projeto tem apresentado uma forte seletividade geográfica abrangendo, sobretudo, a Zona Sul, o Centro e a Tijuca em torno do estádio do Maracanã, obviamente em função da celebração da Copa do Mundo. As UPPs, portanto, deixam em segundo plano justamente as áreas mais violentas da Região Metropolitana, que são a Baixada Fluminense e as Zonas Oeste e Norte do município do Rio. Na Zona Oeste existem apenas duas UPPs, Batan e Cidade de Deus. A última foi resultado da iniciativa de um comandante local e a primeira foi escolhida em função de um famoso episódio de tortura de jornalistas por um grupo de milicianos. De fato, Batan é a única UPP em território de milícias, o que confirma que se trata basicamente de um projeto contra o controle do narcotráfico.

O impacto das UPPs nos crimes registrados *dentro* das comunidades pode ser resumido da seguinte forma: uma redução notável da violência letal e, em menor medida, dos roubos e um aumento dos registros de crimes não letais contra a pessoa e de crime não violento contra a propriedade. A maior queda de todos os indicadores

corresponde aos mortos em intervenções policiais, os chamados Autos de Resistência, que baixam a um nível próximo de zero depois da entrada das UPPs. O efeito líquido na mortalidade violenta representa uma queda de 60 mortes por 100.000 habitantes ao ano como consequência da entrada da UPP, uma redução muito significativa. Esses resultados confirmam que não há mais disputa armada pelo território. Por outro lado, a chegada das UPPs aumenta significativamente os registros de violência não letal contra a pessoa e de crimes não violentos contra o patrimônio. Esse fenômeno tem duas explicações de grande plausibilidade. A primeira é a diminuição da taxa de subregistro, pois os moradores não costumavam registrar crimes na delegacia, seja por desconfiança na polícia, por medo de represália do tráfico ou porque recorriam ao próprio tráfico ou à milícia como disciplinador extra-legal de condutas. Em contraposição, agora são os policiais das UPP que conduzem as pessoas à delegacia, com o subsequente aumento da taxa de registro. A segunda explicação é que os pequenos delitos podem de fato ter aumentado na ausência desse controle autoritário do ‘dono do morro’, que regulava as condutas com base num procedimento sumário que resultava na expulsão, na tortura ou na morte do acusado. Com os dados existentes, não é possível esclarecer o peso relativo dessas duas explicações, mas não há dúvida da veracidade de cada uma.

Uma análise do impacto das UPPs na criminalidade do entorno de duas UPPs, através do georreferenciamento das ocorrências criminais da região, confirmou o paralelismo nos efeitos dentro e no entorno das comunidades. Nas regiões ao redor das UPPs, pelo menos num raio de até 1.500 metros, caem as mortes violentas e, em menos escala, os roubos, e aumentam os registros de furtos. Assim, a mensuração do impacto das UPPs não pode ser limitada à área das comunidades intervindas, pois ele se estende também ao entorno das comunidades.

Em suma, o projeto das UPPs parece ter atingido um sucesso claro nos seus objetivos centrais de reduzir significativamente a violência letal em territórios conflagrados e acabar praticamente com o controle territorial dos grupos criminosos. Entretanto, a seletividade e a limitação geográfica da implantação do projeto, excessivamente custoso para estendê-lo ao conjunto do território, junto a algumas carências no seu desenvolvimento, levantam questões sobre sua sustentabilidade a longo prazo. De uma forma geral, as UPPs são, para além do seu impacto local, uma grande oportunidade para reformar as políticas de segurança pública e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e para explorar novas formas de regulação social legal e democrática nas favelas que substituam o velho controle social autoritário exercido

tanto pelos criminosos quanto pelo próprio estado. Se a definição da situação como uma guerra retroalimentava um conflito que era, por definição, impossível de ser vencido, as UPPs são um possível caminho para curto-circuitar este círculo vicioso. Os desafios e as dificuldades são gigantescos, mas está mais do que na hora de que os morros fiquem sem dono.

6. Referências Bibliográficas

- CESec (2011) Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa. Março 2011. Mimeo.
- Cano, I. (1997) Letalidade Policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER.
- Cano, I. (2005) “Avaliação de Programas de Intervenção em Violência, Criminalidade e Segurança Pública” em Brito, D.C. & Barp, W.J. (org.) Violência e Controle Social. Reflexões sobre Políticas de Segurança Pública. Belém: Edufpa. pg. 17-30
- Cano, I; Borges, D. & Ribeiro, E. (2012) ‘Os donos do morro’: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cook, T.D. & Campbell, D.T. (1979) Quasi-experimentation: Design & analysis issues for field settings. Boston: Houghton-Mifflin.
- Disque Denúncia (2010) Núcleo Disque-Denúncia de Estudos, Pesquisas e Resultados Heróis Anônimos. UPPs – A visão da favela. Relatório de Pesquisa. Março 2010. Mimeo.
- FGV (2009) Avaliação do Impacto do Policiamento Comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta. Relatório de Pesquisa. Junho de 2009. Mimeo
- IBSP (2010) Pesquisa sobre a percepção acerca das unidades de Polícia Pacificadora. Pesquisa PR 004-10-UPP-25.01. Relatório de Pesquisa. Janeiro de 2010. Mimeo.
- Instituto Mapear (2010) Avaliação das UPPs. Pesquisa Quantitativa. Relatório de Pesquisa. Junho de 2010. Mimeo
- ISP (2009) Pesquisa de Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2007. Acessado em <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=227> no dia 12 de maio, 18:35 horas
- Leeds, Elizabeth. (1998) “Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local” Em ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (org.). Um Século de Favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Leeds, A. & Leeds, E. (1978) A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Machado, L.A. (org.) (2008) Vida sob Cerco. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Morales, Graziela & Cano, Ignacio (2007) “Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of Pavão-Pavãozinho-Cantagallo in Rio de Janeiro’s Favelas” em Tyler, T.R. (ed.) Legitimacy and Criminal Justice. New York: Russel Sage Foundation. Pp. 186-214

- Observatório de Favelas (2006) Pesquisa: “Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006” . SUMÁRIO EXECUTIVO. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas. Mimeo.
- Pedhazur, E. (1973) Multiple Regression in Behavioral Research. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Soares, G. (2009) “Os desaparecidos” em Sússekind, E. (org.) Memória e Justiça. Rio de Janeiro: Jauá Ed.; Museu da República. Pg. 21-32
- Shadish, W. Cook, T. & Campbell, D. (2002) Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference . Boston: Houghton Mifflin Company.
- Skolnick, J & Bailey, D. (2002) Policiamento Comunitário. São Paulo: EDUSP.
- Zaluar, A. (1998) “Crime, medo e política” em Zaluar, A. & Alvito, M. Um século de favela. Rio de Janeiro: FGV. Pg. 209-232